Globethics Repository



El debate actual de las políticas sociales en América Latina [The current debate on social policies in Latin America]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Amagada, Irma
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-16 09:03:53
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219500

NUEVA SOCIEDAD NRO.144, JULIO- AGOSTO 1996, PP. 57-69

El debate actual de las políticas sociales en América Latina

Irma Amagada

Irma Amagada: Funcionaría de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, las expresiones vertidas son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen a la institución en la que trabaja.

Los resultados de las políticas sociales universales desarrolladas en América Latina antes de la crisis de los 80, cuestionan la existencia efectiva del Estado de bienestar. La segmentación de clases, etnias, géneros y grupos impidieron el éxito de aquellas. Las políticas posteriores a la crisis se concentraron en el aumento de la pobreza y en el comportamiento del gasto social, teniendo éste magnitudes diferentes y efectos progresivos o regresivos según los sectores (educación, salud, vivienda y seguridad social). Los Estados de la región enfrentan ciertos dilemas dado la aceleración de los cambios, planteando como desafío el diseño de políticas públicas que integren lo social con lo económico, flexibles y adaptables a las nuevas dinámicas.

Respecto de las políticas sociales existe una amplia gama de enfoques, que se derivan de orientaciones de carácter político, ético e ideológico. En los últimos tiempos persiste la manera tradicional de equiparar política social con combate/erradicación/abatimiento de la pobreza. Esta identificación es demasiado estrecha y amplia a la vez (Anderson 1994). Demasiado amplia porque por sí sola la política social no puede acabar con la pobreza; y demasiado estrecha porque tiene múltiples objetivos y no se dirige sólo a los pobres.

Hay consenso acerca de que las políticas sociales tienen por objetivo el logro de un desarrollo social, entendido como un proceso de avance articulado en las dimensiones del bienestar, la equidad y la democracia (Katzman/ Gerstenfeid). Se entendería por bienestar la disponibilidad y accesibilidad de los bienes sociales y económicos para los miembros de una determinada sociedad. Por equidad se aludiría a que la distribución de los bienes sociales se realice en forma normativa que permita un reparto igualitario en base a méritos no adscritos e igualación de

oportunidades de acceso y, por último, que este bienestar y equidad se efectúen en un contexto democrático, que se expresa en la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la distribución de los bienes sociales y económicos.

La tendencia histórica en los países de la región ha sido separar dos conjuntos de políticas: la política social y la económica, descuidando en la mayoría de los casos los vínculos entre ambas, tratándolas como si persiguieran objetivos distintos y contrapuestos y rara vez analizando sus fuertes interrelaciones. En la práctica, muchos programas de gobierno que plantean objetivos de carácter económico y social por separado, deben necesariamente analizarlos en conjunto, como por ejemplo los relativos a políticas de empleo y los programas de combate a la pobreza, entre otros. Más aún —salvo excepciones— tampoco ha habido una real integración de la política social sino que ha existido un conjunto de programas y proyectos sociales dispersos en distintos sectores educativos, de salud y nutrición, de seguridad social y vivienda que en muchos casos no se integran entre sí.

Para lograr una transformación productiva con equidad (CEPAL 1990, 1992a, 1992b, 1993a) propuesta por la CEPAL a los gobiernos de la región, se propicia un enfoque *sistémico* e *integrado*. *Sistémico*, en el sentido que se avance en forma simultánea en diferentes frentes, ya que se requiere combinar los equilibrios macroeconómicos con políticas sectoriales de corto y largo plazo y establecer una nueva relación entre Estado y sociedad civil. *Integrado*, en el sentido de que se privilegien aquellas políticas económicas y sociales que apunten tanto al crecimiento como a la equidad. Ello plantea la necesidad de acompañar la transformación productiva con medidas redistributivas eficaces.

En este texto se discutirán brevemente tres aspectos: las políticas sociales previas a la crisis de los 80; las nuevas políticas sociales surgidas en el marco del cambio funcional del Estado y del recorte del gasto social; y por último, se indicarán las posibles opciones que la mayoría de los países deberá enfrentar en materia de diseño de políticas públicas, al inicio de un nuevo siglo.

Las políticas sociales previas a la crisis

En general, las políticas universales se dirigen a satisfacer las necesidades del conjunto de la población. Por lo tanto, los programas se diseñan suponiendo una cobertura universal, privilegiándose la concepción y ejecución de programas de salud y nutrición, de educación, vivienda e infraestructura sanitaria. Se ha afirmado que en el caso latinoamericano (Franco), estas políticas cumplieron el objetivo de «construir la nación», se ejecutaron desde el Estado, en un intento de conformar poblaciones más o menos homogéneas, para lo cual se ofrecían programas dirigidos a todos por igual. Otro objetivo de estas políticas fue

fortalecer la clase media como una forma de acceso a la modernización y a la estabilidad política, en un marco económico de sustitución de importaciones y de creación de mercados internos.

Los análisis actuales tienden a cuestionar el carácter universal que tuvieron las políticas sociales antes de la crisis en la región, visión que probablemente puede estar teñida por la discusión sobre la crisis del Estado de bienestar que se desarrolló en forma simultánea en los países desarrollados.

Muchas de las críticas que se generaron a partir de la experiencia de países desarrollados -especialmente europeos- se trasladaron a las políticas sociales de la región, haciendo hincapié en que éstas tuvieron excepcionalmente un carácter universal, dado las fuertes segmentaciones de clase, etnia y género de las sociedades latinoamericanas.

La aplicación sin adecuada adaptación del modelo europeo de política social, cuando grado de desarrollo, cultura y recursos eran absolutamente dispares, condicionó su aplicación en la región, sin cubrir al conjunto de los habitantes. Por ejemplo, la población rural, no asalariada, la indígena y las mujeres no fueron sujetos explícitos para las políticas sociales. El universalismo por lo tanto tuvo un carácter segmentado, de contenido más jurídico formal que de aplicación real; en algunos casos, se expresó en cobertura efectiva para un conjunto creciente de sectores medios y medio-bajos urbanos y asalariados, es decir «los incluidos» en el sistema.

Junto con estas políticas universales, hay que considerar la existencia de un conjunto de políticas «focalizadas» que podrían considerarse pre-universales (v. Arellano; Anderson 1994; Schkolnik/Bonnefoy; CEPAL 1995), las aplicadas desde principios de siglo a poblaciones o grupos excepcionales para suplir: a) *privación de capacidades* (huérfanos, menores de riesgo, enfermos mentales, minusválidos en general); b) *privación de apoyos sociales y familiares* (vagos, ancianos abandonados, etc.); y *privación por trasgresión de normas* (niños de la calle, jóvenes madres solteras, drogadictos, entre otros). En la región se desarrolló tempranamente una acción para proveer de asilos, orfanatos, escuelas y mecanismos de asistencia a aquellas personas carentes de una red protectora familiar o social.

Así, la contraposición entre políticas universales previas a la crisis y políticas focalizadas posteriores a ésta, se diluye si se considera que mucho antes ya existieron diversos programas dirigidos a poblaciones específicas y que, en la medida que el universalismo aboga por la igualdad de oportunidades para diversas clases, etnias y géneros, las políticas sectoriales de orientación universalista seguirán vigentes.

Cabe discutir algunos aspectos estructurales de las políticas y programas sociales que se desarrollaron antes de la crisis y que en algunos países continúan

aplicándose. Para ello hay que considerar las limitaciones derivadas de tales modos tradicionales de acción estatal frente a las políticas sociales -especialmente aquellas destinadas a atacar la pobreza (v. Martínez; Raczynski y otros; Rocha).

Algunas de estas limitaciones derivan de la *estructura institucional* que tiene criterios de diferenciación estructural y especialización funcional. De manera que, sobre una misma población actúan múltiples organizaciones públicas, con fragmentación sectorial, cada una respondiendo a su propia agenda y conforme a sus programas, presupuestos, rutinas y requerimientos propios, no necesariamente integrados entre sí, que podría caracterizar adecuadamente muchos de los programas sociales de la región. Otras limitaciones tienen relación con *funcionamiento estatal*, así, las modalidades de funcionamiento del Estado se rigen por normas que pretenden un alcance universal, centralizadas, y por una evaluación de la acción regida por la legalidad del proceso más que por sus resultados e impactos efectivos sobre la población. También la *concepción de las políticas* limita los efectos de los programas sociales, de manera que éstas se diseñan sobre la base de ciertos supuestos con repercusiones sobre su puesta en marcha: se supone que existe homogeneidad de los destinatarios, que hay ausencia de problemas de ejecución, que se produce una adecuada gestión *per se* y que se corrigen en la marcha los errores de programación. En la mayoría de los casos no se incluyen en el diseño ni en la implementación de las políticas instrumentos e incentivos que induzcan a una gestión pública eficiente.

Uno de tos aspectos más importantes que restringe la acción de las políticas y programas sociales es el financiamiento. Las políticas aplicadas suponen una única fuente de recursos: el Estado y las contribuciones de los ciudadanos con independencia de las prestaciones efectivamente recibidas, sin desarrollar mecanismos de selectividad de los beneficiarios y sin considerar otras entidades que no sean las estatales que participen en la ejecución. Tampoco se considera adecuadamente a los agentes que ejecutan las políticas, ya que se parte del supuesto de que quienes las ponen en marcha deben ser agencias públicas financiadas mediante el presupuesto gubernamental, con ausencia de convenios y acuerdos entre los distintos niveles de gobierno. A esto se agrega la escasez crónica de recursos humanos a nivel del gobierno central y, particularmente, en los ámbitos regionales y locales.

Esta síntesis de algunos problemas existentes en la forma tradicional de acción del Estado es indicativa de la gran brecha que persiste entre las características y modalidades de funcionamiento de las instituciones y los problemas que el gobierno y la sociedad debieran resolver. Debe subrayarse la necesidad de formular políticas universales que otorguen a todos los miembros de la sociedad oportunidades para hacer uso de sus potencialidades, lo que exige proporcionar

opciones educativas, en salud y alimentación, independientes del género, origen étnico y clase social de las personas. Es decir, se requiere «el universalismo de las oportunidades» (PNUD). Desde esa perspectiva se debe evaluar la diversidad de situaciones en lo relativo a la cobertura de los servicios sociales de la región, lo que plantea tareas muy dispares en tanto esa cobertura sea de carácter amplio o sólo llegue a sectores minoritarios de la población.

Las políticas sociales posteriores a la crisis

La crisis de la deuda de los 80, sumada al marco financiero externo en el que se produjo, afectó de manera generalizada a los países de la región; durante la primera mitad de la década el pago de aquella fue el objetivo prioritario. En la segunda mitad se practicaron políticas de estabilización y ajuste estructural cuyos principales objetivos fueron la liberalización comercial y financiera, la desregulación del mercado de trabajo, la aplicación rígida de una disciplina fiscal y monetaria y la privatización de algunos servicios públicos.
En este marco, organismos como el Banco Mundial inicialmente abogaron por medidas tendientes a concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables» mediante programas focalizados, y por desmantelar los servicios universales, evaluados negativamente en razón de sus efectos regresivos. Estas propuestas se efectuaron subestimando o descartando las posibilidades que podía ofrecer un ajuste expansivo del gasto social (Sojo 1995), que junto con velar por los equilibrios macroeconómicos superara las restricciones presupuestarias, elevando la productividad del uso de los recursos de los programas sociales.

Pobreza. La pobreza no es un fenómeno nuevo en la región. Sin embargo en la primera mitad de los 80 se revirtió la tendencia a la disminución en términos relativos, aumentando la cantidad absoluta de pobresa 60 millones, alcanzando así al 46% de la población. En tanto la extrema pobreza, o sea, la población con ingresos inferiores a la líneas de indigencia -30 dólares mensuales- creció del 19% al 22% (CEPAL 1993d, CEPAL, 1994b). En otras palabras, uno de cada cinco latinoamericanos no dispuso de ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades nutricionales mínimas. Las magnitudes tanto absolutas como relativas de población urbana en situación de pobreza variaban fuertemente entre los países. Las cifras de pobreza de los hogares oscilaban en 1992 entre 12% (Argentina) y 66% (Honduras). Esta población pobre se concentró en las zonas urbanas, mostrando una creciente heterogeneidad relacionada con los procesos de movilidad descendente desencadenados por la crisis.

Entre 1990-1993 seis países de América Latina lograron reducir sus índices de pobreza e indigencia, tanto en las zonas urbanas como rurales: Argentina, Bolivia, Chile, México, Uruguay y Venezuela (CEPAL, 1994a). Pese a esto, en la gran mayoría de los países el porcentaje de los hogares afectados por la pobreza es todavía más alto que a fines de los años 70. En todos los casos mencionados la mejora en la situación de pobreza se produjo en un contexto de crecimiento del producto por habitante.

El gasto social. Durante la crisis el gasto social disminuyó fuertemente en todos los países de la región. En el período 1982-1989 el gasto público social promedio se redujo (en comparación con 1980-1981) tanto en lo que respecta al PIB, como en términos de gasto real per cápita, siendo los descensos per cápita más marcados en Venezuela y Argentina (CEPAL, 1994a). La proporción del gasto social como parte del gasto público total disminuyó en casi todos los países, manteniéndose en Colombia y aumentando en Paraguay.

Información reciente indica que las marcadas diferencias en el gasto social de los países de América Latina se acentuaron durante la década pasada, debido a que la disminución fue mayor en los países con menor gasto. La reducción generalizada del gasto en los 80, sin la aplicación de reformas sustantivas en el área social, supone que la evolución negativa limitó la disponibilidad y la calidad de los servicios públicos sociales ofrecidos a la población.

A comienzos de los 90, las reformas económicas puestas en marcha muestran suficiente solidez y consolidación, dentro de un marco macroeconómico estable que permite plantearse medidas correctivas de los costos sociales provocados (Grebe). Durante el período 1990-1993, el gasto social real per cápita en 12 países creció en comparación con 1982-1989, con la excepción de Venezuela, Ecuador, Bolivia y Perú (CEPAL, 1994a). Dentro de este marco surgen nuevos enfoques para las políticas sociales, especialmente los referidos a la focalización y al mejoramiento de la gestión.

Los montos asignados al gasto social y sus efectos redistributivos son muy variables. Así, las magnitudes en relación con el PIB oscilan para el período 1990-1993 entre un promedio de 15% para un conjunto de países con gasto social alto que supera los US$ 200 por persona, hasta 3,3% para el conjunto de países con gasto social bajo -que es menor de US$100 por persona (v. cuadro 1 y gráficos 1 a 3).

Este indicador de la heterogeneidad regional señala también la diversidad de problemas, así como la necesidad de adecuar el diseño de las políticas a la situación específica de cada país. Y no sólo en esta dimensión, sino también en lo relativo al grado de integración de lo social en la agenda pública, que puede

determinarse — aparte de considerar el monto asignado al gasto social- por el coeficiente de tributación; el número de instituciones involucradas; la cobertura y calidad de los servicios ofrecidos a la población (CEPAL, 1989). Es factible plantear que para muchos países de la región se podría revertir la preferencia por la reducción del gasto social y hacer hincapié en el aumento de la recaudación tributaria para enfrentar seriamente los problemas de creciente desigualdad de los ingresos y de pobreza estructural.

Cuadro 1

América Latina. Gasto social 1990-1993

Gasto social en relación con capita		PIB	Gasto público	Gasto social real per
		%	%	dólares de 1985
ALTO		15.1	58.2	309
	Uruguay	17,5 [b]	64,4[b]	330[b]
	Argentina	16,7	63,3	517
	Costa Rica	15,9[b]	63,2 [b]	261
	Chile	14,6	63,1	261
	Brasil d	10,8 [b]	36,8	177 [b]
Moderado		7.5	36.4	172
	Venezuela	8,5 [c]	32.0[e]	306 [e]
	Colombia	7,9°		107 [c]
	Mexico	7,1[b]	40,7[b]	167 [b]
	Ecuador	6,4 [b]	36,6[b]	105 [b]
Bajo		3,3	25,2	29
	Bolivia	4.5[c]	34,5[c]	45 [a]
	Perú	2,0 [b]	15,8[b]	14 [b]

a Los valores de Bolivia, Venezuela y Colombia aparecen sobrestimados mientras que los de Perú y Brasil aparecen subestimados debido a que se eligió 1985 como año base.
b 1990-1991
c 1990-1992
d Subestimado debido a cobertura institucional restringida.
e 1990

Fuente: CEPAL: Panorama Social de América Latina, 1994.

Otro parámetro importante -que se liga fuertemente con el anterior- en la evaluación de la política social, es si ha contribuido o no a reducir las desigualdades sociales. En esa perspectiva, uno de los aspectos discutidos es el impacto del gasto social, es decir, en qué medida tiene un efecto redistributivo en la población.

Las estimaciones de la distribución del gasto social en los distintos grupos sociales tienen gran importancia para determinar los beneficiarios de los programas sociales y los aportes que realiza cada estrato al financiamiento de éstos. Un análisis pormenorizado por sectores indica que el gasto en salud tiene efectos más progresivos, seguido por educación. El gasto en seguridad social y vivienda presentan, en cambio, una distribución regresiva.

En la mayoría de los países, al excluir el sector de seguridad social del gasto social éste resulta más progresivo. Al construir índices de focalización hacia el segmento más pobre de la población en cinco países (Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay), se encontró que en las únicas áreas en las que se detecta una significativa focalización hacia los sectores más carenciados son la educación primaria y la salud pública (con excepción de Bolivia). De los cinco casos analizados, sólo en Uruguay el gasto social total -incluida la seguridad social- presenta una concentración en los grupos más pobres. No obstante, el impacto positivo de los programas sociales sobre los niveles de ingresos absolutos de los hogares más pobres es significativo (CEPAL, 1994a).

Durante la economía de «escasez» y de restricción en el gasto social que sufrieron los países hasta los 90, algunos fueron más exitosos que otros en hacer llegar beneficios a la población en situaciones de mayor pobreza. Los recursos escasos incentivaron la búsqueda de maneras más eficientes de usarlos y a rediseñar e innovar en los programas sociales. Algunas innovaciones en su diseño corresponden a la diferenciación de la población en términos de su situación de carencia o necesidad; es decir, se considera la heterogeneidad de las situaciones de pobreza. Se tiene en cuenta las nuevas modalidades de gestión de acuerdo a los problemas de cada grupo y localización; se les da una mayor discrecionalidad a quienes ejecutan las políticas; se buscan medios administrativos más flexibles para su aplicación; hay distintas fuentes de los recursos; se hace un seguimiento sistemático de las acciones con evaluación de los programas en las distintas etapas de la acción.

Dilemas frente al 2000

La breve reseña de algunos cambios en los enfoques y formas de ejecución de las políticas sociales plantea más preguntas que respuestas. Los dilemas se multiplican

dado el acelerado cambio de las sociedades, planteando como desafío el diseño de políticas públicas flexibles y adaptables a los nuevos escenarios. Ello sugiere modificaciones importantes en el papel del Estado y sus instituciones.

Centralización-descentralización. Pareciera que el dilema centralización-descentralización se está resolviendo en favor de ésta última. La configuración de grandes conglomerados territoriales de población y producción que favorecen sistemas de decisión y organización vertical izados, jerarquizados y centralizados, está siendo penetrado por otro que se basa en diferentes conceptos de organización industrial y territorial y en modalidades distintas de distribución del poder de decisión (Boisier). Los aspectos de descentralización y participación a nivel local deberán examinarse evitando el extremo centralismo por una parte, y por la otra, superando la dificultad para el diseño y supervisión de las políticas que necesitan un rango general como la educación y la salud (Fernán-dez-Baca). El grado de centralismo/descentralización de cada país y dentro de él de cada sector, deberá dar la pauta para la toma de decisiones en esta área. La descentralización, para que adquiera significado, supone la transferencia efectiva de importantes cuotas de poder, es decir, de recursos, activos y decisiones, pero requiere también del fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora y reguladora de las organizaciones públicas, lo que implica cierto grado de centralización de las decisiones (Guimaräes). Asimismo se requiere contar con la capacidad técnica a nivel local para llevar a cabo los programas y proyectos. La descentralización puede ser condicionada por los grupos de presión, difíciles de obviar en la toma de decisiones.

Universalidad y selectividad. En un plano conceptual y luego de largos debates enriquecidos por la experiencia reciente, se ha eliminado la consideración de la selectividad y la universalidad como políticas opuestas y excluyentes (Morales). En lugar de ello, la discusión actual centra el debate en las condiciones específicas de la entrega de los servicios sociales, en las peculiaridades de la población a la que se desea llegar, y en la determinación del rango de los objetivos deseables y posibles con los recursos existentes (Atkinson; Sojo 1995). Esta nueva perspectiva valora los indicadores de atención, gestión y evaluación de políticas y programas. Un área importante a considerar -especialmente en el caso de los programas dirigidos a combatir la pobreza- reside en los criterios de selectividad que deben evitar dos errores comunes: el de inclusión, es decir, la filtración de los beneficios hacia sectores no definidos como grupo objetivo, porque se desperdician recursos y se generan nuevas desigualdades, y el de exclusión, cuando por errores en el diseño del programa no se logra cubrir la población objetivo. El error de focalización suma

ambos. Sin embargo, cuando la mayor prioridad se asigna al bienestar de la población es más importante eliminar los errores de exclusión; en cambio cuando la prioridad está puesta en los recursos se tiende a disminuir el error de inclusión (Grosh; Sojo 1995). La sugerencia de considerar fronteras fluidas entre ambos grupos, especialmente «bandas» en torno a la línea de pobreza por ejemplo, parece ayudar a enfrentar el problema.

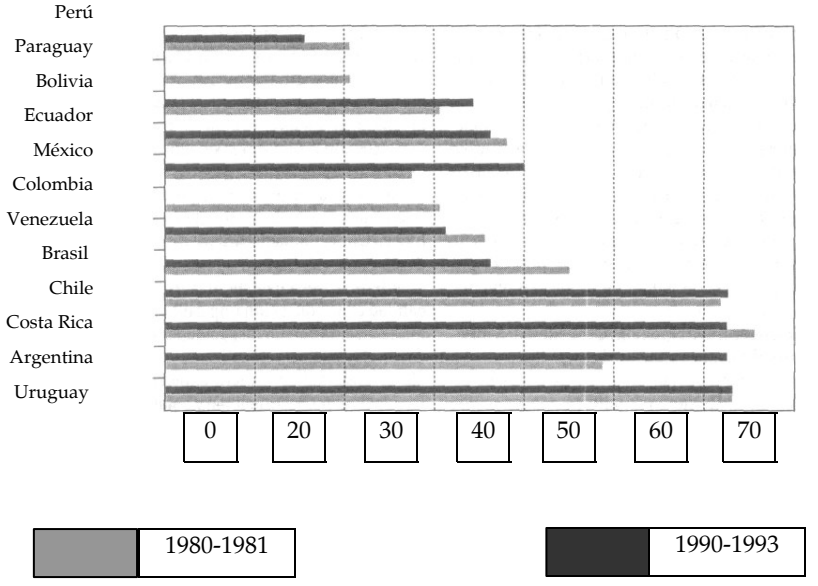
Eficiencia-participación. Otro dilema se refiere a modificar la ejecución de las políticas sociales para lograr un mejoramiento gerencial en los programas. Existe un amplio campo de acción para establecer objetivos precisos, que cuenten con amplios consensos políticos para el manejo eficiente de los programas sociales. Esta eficiencia debe incorporar la transparencia en la gestión y la participación de los beneficiarios de los programas (Franco/Cohen 1994, 1993; CEPAL 1993b y 1993b; Gallardo/Moure). Se ha indicado la conveniencia de contar con un control ciudadano de manera que las instituciones públicas estén al servicio de la gente y sean fiscalizadas por ellas; para lo cual deberían informar, sujetarse a escrutinio y rendir cuentas de sus costos y eficiencia (Brunner). Se sabe que con un gasto social similar, el efecto sobre el mejoramiento del bienestar de las personas puede ser muy variable: lo que se plantea es elevar la productividad de los recursos, a través de reformas organizacionales y administrativas que no necesariamente tienen requerimientos financieros (Sojo, 1992). Esa es una opción que cuenta con amplios consensos, la mayor dificultad política se encuentra en el debate sobre la ampliación y asignación del gasto público (ej. gasto militar vs. gasto social), así como en la inercia y resistencia burocráticas y en las trabas a laparticipación dada la cultura institucional de exclusión existente.

Cobertura y calidad. Una discusión permanente en relación con las políticas públicas tiene que ver con la dificultad de compatibilizar la ampliación de la cobertura de los servicios (educación, salud, vivienda) con una adecuada calidad de los mismos. Se asiste a un equilibrio precario entre ambos objetivos: aumentar la cobertura a costa de disminuir la calidad o, por el contrario, mejorar esta última restringiendo la prestación a un grupo pequeño de la población. En algunos países de la región se ha intentado una búsqueda de equilibrio. Un caso interesante de resolución es el programa educativo en Chile, llamado MECE-Básica, que parte de una cierta cobertura universal de la educación básica, pero detecta graves problemas de calidad en la educación impartida. Este programa se ejecuta con un diseño que articula iniciativas universales y focalizadas, incorporando elementos de diagnóstico, experiencia piloto, fortalecimiento institucional y colaboración técnica externa (v. Raczynski).

Ámbito de acción público y privado. Un ámbito de difícil resolución se produce al intentar definir áreas de competencia del Estado, del mercado y de las familias desde dos perspectivas: desde el diseño, gestión y ejecución de políticas y programas, y desde la perspectiva del financiamiento de las políticas sociales. Esta tensión alude a la necesaria colaboración entre ámbito público y privado, pero debe evaluarse en qué medida la gestión de un programa social puede ser privada y hasta dónde la regulación de los mismos debe ser del Estado (Raczynski et al.). La cautelación de los intereses de todos los miembros de una sociedad en la calidad y oportunidad de los servicios que se le ofrecen debe darla el Estado. De otra parte, el mercado puede ofrecer servicios mejor administrados y de mejor calidad, aunque prohibitivos en sus precios para algunos sectores de población. Articular ambos aspectos continúa siendo un desafío mal resuelto, y que en la mayoría de los casos las familias -y especialmente las mujeres- han debido enfrentar y resolver con altos costos personales y una sobrecarga de trabajo.

Gráfico 1

Gasto social (% del gasto público total) 1980-1981 y 1990-1993



Fuente: CEPAL: Panorama Social de América Latina, 1994.

Sectorial versus integral. Otra tensión entre áreas de competencia del sector público y privado alude a la consideración dentro de las políticas públicas de grupos y sectores tradicionalmente excluidos, como son las mujeres, los grupos indígenas, los jóvenes y los niños que demandan visiones integrales y no sectoriales a sus problemas. Por un lado, se los considera desde los sectores de educación, salud, seguridad social, vivienda, pero el carácter sistémico de sus discriminaciones excede las dimensiones sectoriales y requiere un enfoque integral. En teoría, la creación de mecanismos nacionales (ministerios, oficinas, programas de la mujer o de la juventud, por ejemplo) potencialmente presupone un diseño nuevo e innovador en la política hacia esos sectores. Sin embargo, en la mayoría de los casos estos mecanismos no cuentan con el adecuado financiamiento, lo que dificulta la puesta en marcha de los programas.

Gráfico 2

Gasto social (% del PIB) 1980-1981 y 1990-1993

Fuente: CEPAL: Panorama Social de América Latina, 1994.

Corto y largo plazo. Por último, persiste la tensión entre diseñar políticas de corto plazo frente a la necesidad de estabilidad económica, o por el contrario, diseñar políticas flexibles que contengan una visión de largo plazo con cambios en el modelo de desarrollo social. Las transformaciones sociales y los cambios institucionales requieren de un horizonte temporal amplio para desarrollarse y madurar (Guima-raes). En tanto, las necesidades de importantes grupos de población requieren la acción inmediata en la solución de los problemas de indigencia y de exclusión de la salud y educación. La creación de falsas expectativas respecto del bienestar y la participación, así como la discontinuidad en los programas y servicios, se ha revelado como un componente importante en la agudización de los conflictos. Esta tensión debe resolverse en la medida que se informe oportunamente de los plazos y de lo que es factible cambiar. Incorporar en las medidas de corto plazo la visión de largo, es decir articular las denominadas necesidades estratégicas y prácticas, pareciera ayudar a la búsqueda de soluciones para este dilema.

Sugerencias

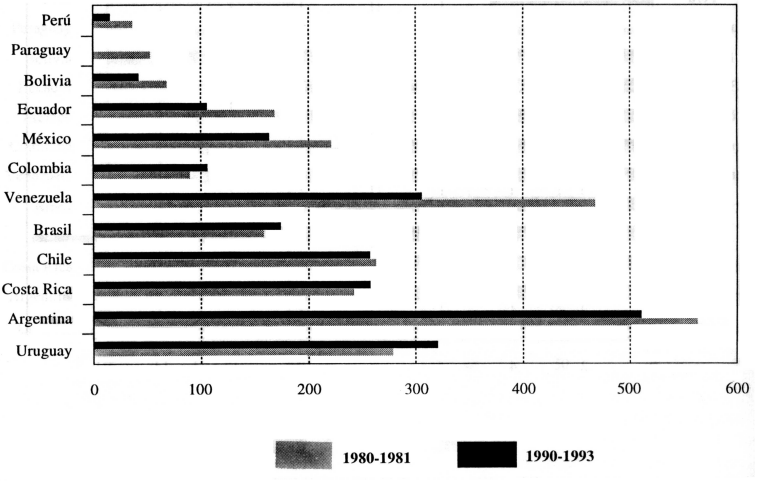
El Estado moderno enfrenta los dilemas reseñados y otras múltiples decisiones; se observa así un nuevo tipo de Estado, denominado muy recientemente innovadory evaluativo (Brunner). Este nuevo diseño que incorpora la descentralización, el

control ciudadano sobre la acción pública y la gestión eficaz, debe apoyarse en la ampliación de la información adecuada y precisa para la toma de decisiones, que requiere de instrumentos de seguimiento, gestión y evaluación de proyectos; de sistemas de información modernos y oportunos y de la adecuada formación de recursos humanos.

Las políticas sociales en América Latina deben diseñarse de manera tal que se entrelacen, es decir, que la concreción de alguna tenga efectos virtuosos sobre las demás y no se dirija a un sector específico sin considerar las interre-laciones con los otros. En ese sentido, se ha discutido la necesidad de encadenamientos positivos, vinculando en los programas las necesidades de los distintos sectores sociales y las relaciones entre lo social y lo económico (Sojo, 1990).

Gráfico 3

Gasto social real per capita 1980-1981 y 1990-1993
Dólares de 1985



Fuente: CEPAL: Panorama Social de América Latina, 1994.

Tal vez cabría referirse más bien a políticas públicas, para evitar la artificial división entre políticas económicas y sociales. No debe olvidarse que «lo social» atraviesa todos los sectores de la actividad pública, lo que supone además la necesidad de un eje coordinador que otorgue coherencia a las políticas y jerarquice las intervenciones, programas y recursos en función de prioridades en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades básicas (Albánez). De manera que se abogue

tanto por la integración al interior de las políticas sociales como por una relación positiva con las políticas económicas.

La mayoría de los países de la región enfrentan los dilemas reseñados en la sección anterior. En muchos casos no existe una propuesta explícita, ni consensos sobre los enfoques que se asumen o, cuando éstos existen, a veces se dificulta su puesta en marcha debido a los modelos tradicionales de acción. No hay soluciones únicas ni permanentes, las opciones se encuentran siempre presentes y cambian en función de las modificaciones en la realidad social sobre la que se quiere actuar y de las variaciones en el espacio político social y económico donde se toman las decisiones. La resolución de todos los dilemas dentro de un enfoque integrado y comprensivo no se observa en casi ningún país de la región. Se asiste más bien a equilibrios precarios, donde se aprecia que algunos sectores se han reformado profundamente, otros lo han hecho en menor escala y recién se comienza a evaluar los resultados de los cambios en algunos de ellos.

En ese sentido cabe indicar la necesidad de una evaluación precisa de los cambios introducidos de manera de aprender de la experiencia pasada y reciente en el diseño de programas y proyectos sociales, de manera de tender a generar una política social coherente con los grandes cambios que se observan en la región. Esta evaluación no sólo se debe realizar desde una perspectiva de ahorrar recursos sino que debe privilegiarse tanto la necesidad de ampliación de los recursos destinados a ellas -por lo que debe revisarse el papel fundamental que tienen los cambios más progresivos en la tributación-, como el uso eficiente y eficaz de modo que se logre los objetivos buscados y lleguen realmente a los sectores sociales que más los requieren.

Este proceso técnico no se produce aislado de la necesidad de generar grandes consensos sociales y políticos para llevar a cabo una política social moderna. Un programa integral no puede basarse sólo en el apoyo de los sectores con mayores desventajas, debe propiciar la integración de los sectores más favorecidos-medios y altos- en este proceso, que se inicia con el reconocimiento del interés propio en el logro de la modernidad y el bienestar social generalizado. En la medida que se amplía la brecha existente entre distintos sectores sociales en relación con la cobertura de sus necesidades básicas, sus ingresos, o su formación educativa y cultural lo que está en juego es la integración social de esa sociedad que atañe y afecta a todos los grupos sociales.

La urgencia en la toma de decisiones en torno a este conjunto de dilemas reseñados -que acepta múltiples alternativas-opciones y gradientes-radica principalmente en que la inercia frente a ellas o la toma de decisiones erradas generará resoluciones conflictivas a los problemas que enfrentan las políticas públicas de la región, retrasando aún más el desarrollo social equitativo y democrático.

Bibliografía

Albánez, Teresa: «Las políticas sociales: una necesidad en los procesos de ajuste» en Capítulos del SELA No 35, 4-6/1993, Caracas.

Anderson, Jeanine: «Ni bienestar ni equidad: Los fundamentos de la política social peruana» en J. Anderson et al.: Pobreza y políticas sociales en el Perú, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, 1994.

Anderson, Jeanine: La feminización de la pobreza en América Latina, Red entre Mujeres, Diálogo Norte-Sur, Lima, 1994.

Anderson, Jeanine: Reproducción social/políticas sociales: la puesta en escena de dos grandes temas en tres breves actos, SUMBI (Servicios Urbanos y Mujeres de Bajos Ingresos), Lima, 1991.

Atkinson, A. B. (1993): «On targeting social security: Theory and westem experience with family benefits», versión editada de la ponencia presentada al Seminario del B anco Mundial «PublicExpenditures and thePoor: Incidence and Targeting», Washington D.C., junio de 1992, mimeo.

Arellano, José Pablo: Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984, CIEPLAN, Santiago, 1985.

BID-CEPAL-PNUD: Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el desarrollo social. Santiago, enero de 1995.

Boisier, Sergio: «¿Puede la descentralización ayudar a la equidad?», ILPES, Santiago, 1991.

Brunner, José: «La modernización del Estado», intervención en el seminario «Modelos y Mecanismos de Regulación Institucional», realizado en La Serena, en La Época, Santiago de Chile, 30/4/1995.

Cariola, Cecilia y Beatriz Fernández: «Crisis y pobreza urbana, ¿Política social o compensación económica?» en Cuadernos del CENDES, ?17/18, 12/1991, Caracas.

CEPAL: «Opciones y falsos dilemas para los años noventa: lo nuevo y lo viejo en política social en América Latina», Santiago, 12/1989.

CEPAL: «Transformación productiva con equidad» en La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago, 3/1990.

CEPAL: Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. Santiago, 2/1992a.

CEPAL: Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago, 7/1992b

CEPAL: Población, equidad y transformación productiva, Santiago, 3/1993a.

CEPAL: «Reforma del Estado y nuevas orientaciones de las políticas sociales en los noventa». Santiago, 1993b.

CEPAL: «Indicadores de eficiencia de gestión en políticas sociales». Santiago, 1993c.

CEPAL: Panorama social de América Latina, edición 1993, Santiago, 1993d.

CEPAL: Panorama social de América Latina, edición 1994, (LC/G.1844), Santiago, 1994a.

CEPAL: «La cumbre social: una visión desde América Latina y el Caribe» (nota de la Secretaría) Santiago, 1994b.

CEPAL: «El proceso y el contexto de la focalización en Chile», Santiago, 1995.

CEPAL, FOSIS, DAES-OEA: «Reducción de la pobreza y fondos de inversión social. La experiencia de Latinoamérica», Santiago, 1994.

Cohén, Ernesto y Rolando Franco: «Evaluando la política social». ILPES-OEA-PROPOSAL. Santiago, *s/d.*

Fernández-Baca, Jorge: «Seminario del IDRC sobre políticas sociales» (Montevideo, 28-30/1/1993) en *Desarrollo Social,* Boletín del Taller de Políticas y Desarrollo Social. Nº 3-4, año I, Perú, 1993.

Franco, Rolando: «Las nuevas orientaciones de la política social en América Latina» en *Cuadernos Cátedra Abierta de Gerencia Social* N°3.4/1992, Caracas.

Franco, Rolando y Ernesto Cohén: «Gestión de programas y proyectos sociales». Santiago, 1993.

Franco, Rolando y Ernesto Cohen: «Financiamiento y criterios de racionalización de los programas contra la pobreza», trabajo presentado al «Taller sobre alternativas de financiamiento de programas de superación de la pobreza en América Latina y el Caribe», organizado por FOSIS. DAES-OEA y CEPAL. Santiago. 1994.

Gallardo, Bernarda y Michel Moure: «Políticas sociales: la reforma pendiente» en *Revista de Ciencia Política* vol. XV, ?1-2. Santiago. 1993.

Grebe, Horst: «Las reformas sociales en los noventa» en *Capítulos del SELA* Nº 34. 1-3/1993. Caracas.

Grosh, Margaret: «From Platitudes to Practice: Targeting Social Programs in Latin America» vol. I, Síntesis en *Informe del Banco Mundial* Nº 21, Banco Mundial. Washington, 1992.

Guimaräes, Roberto: «Desarrollo con equidad: ¿un nuevo cuento de hadas para los años noventa?» en *Revista Interamericana de Planificación* vol. 23, Nº 90, 4-6/ 1990.

Irarrázaval, Ignacio: «El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos», en *Serie Políticas Sociales* Nº 2, CEPAL, (LC/L.812). 1/1994. Santiago.

Katzman. Rubén y Pascual Gerstenfeld: «Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social» en *Revista de la CEPAL* Nº 41. 8/1990, Santiago.

Korzeniewicz, Roberto: «La diferenciación entre Estados, empresas y hogares en América Latina» en *Revista Mexicana de Sociología* Nº 4, año V, México, 1994.

Martínez, Roberto: «Financiando el flanco débil de los programas de lucha contra la pobreza: la creación y fortalecimiento de organizaciones sociales», trabajo presentado al «Taller sobre alternativas de financiamiento de programas de superación de la pobreza en América Latina y el Caribe» organizado por FOSIS, DAES-OEA y CEPAL, Santiago. 1994.

Morales, Aracely: «El desarrollo social de América Latina y el Caribe» en *Revista Diálogo* Nº 14-15, 3/1995, UNESCO, Caracas.

PNUD: *Informe sobre desarrollo humano 1994,* Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Raczynski, Dagmar, Pilar Vergara y Carlos Vergara: «Políticas sociales: prioridades de investigación y necesidades de capacitación en Chile», en *Notas Técnicas CIEPLAN* N°156, 12/1993. Santiago.

Raczynski, Dagmar: «Políticas sociales y programas **de** combate a la pobreza en Chile: balance y desafíos» **en** *Estudios CIEPMN N°* 39, 6/1994. Santiago.

Raczynski, Dagmar y Resella Comminetti: «La política social en Chile: panorama de sus reformas» en *Serie de Reformas de Política Pública* Nº 19. CEPAL, Santiago, 1994.

Ramos, Joseph: «¿Es posible crecer con equidad?» en *Revista de la CEPAL* Nº 56, 8/1995, Santiago.

Rocha, Oswaldo: «Seminario políticas y programas sociales: situación actual y perspectivas» en *Desarrollo Social,* Boletín del Taller de Políticas y Desarrollo Social Nº 3-4, año I, Lima, 1993.

Schkolnik, Mariana y Josiane Bonnefoy: «Una propuesta de tipología de las políticas sociales en Chile» documento de trabajo, UNICEF, Santiago, 1994.

Sojo, Ana: «Naturaleza y selectividad de la política social» en *Revista de la CEPAL* Nº 41. 8/1990, Santiago.

Sojo, Ana: «El bienestar de la población en América Latina y el Caribe: oportunidades, constricciones y voluntades en los linderos del siglo xx¡», trabajo presentado al Seminario del Colegio de México «Reforma del Estado y las nuevas aristas de la democracia», México, 17-20/3/1992.

Sojo, Ana: «La política social selectiva de la región revisitada» colaboración solicitada por UNRISD como parte de sus actividades preparatorias de la Cumbre Social, 1995, mimeo.

Stahl, Karin: «Política social de América Latina. La privatización de la crisis», en *Nueva Sociedad* Nº 131,5-6/ 1994. Caracas.

Nota: Una versión preliminar de este documento, se presentó al II Congreso Nacional de Políticas y Programas Sociales (Maracaibo, 4-6/5/1995).

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 144, Julio-Agosto, 1996, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>.**