

¿Cómo enfrentar la pobreza?

Bernardo Kliksberg
Compilador

GEL/CLAD

Buenos Aires, 1992

Este material se utiliza con fines
exclusivamente didácticos

RESTRICCIONES POLÍTICAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES: LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA¹

MERILEE S. GRINDLE

Las condiciones de bienestar social en América Latina han progresado significativamente en el transcurso de las tres décadas pasadas. Desde 1950, la vida de los 385 millones de habitantes de la región se ha visto modificada por mejoras sustanciales en los niveles de salud, educación y asistencia social.

- La expectativa de vida para la mayoría de los países de la región en 1950 era de 45 a 50 años; en los '80, de 65 a 70 años.
- Las tasas de mortalidad infantil se redujeron a la mitad entre 1960 y 1980 en la mayoría de los países.
- El número de niños entre 6 y 11 años que reciben educación escolar aumentó en un tercio entre 1960 y 1980; la matriculación para aquellos entre 7 y 14 años se ha visto casi duplicada.
- En 1960 había 150 maestros por cada 10.000 niños entre 7 y 14 años; en 1975, 523 por cada 10.000 niños.
- La disponibilidad de médicos por habitante se duplicó entre 1960 y 1980.
- Hacia 1980, la seguridad social cubría al 61% de la población total.

Pese a estos adelantos, en América Latina persisten aún grandes desigualdades en el acceso a condiciones mínimas de bienestar social. Las poblaciones rurales continúan siendo discriminadas en beneficio de las poblaciones urbanas, y los barrios urbanos de bajos ingresos reciben menos servicios públicos que los barrios de clase media adinerada o de élite. Los programas sociales cubren en menor y peor medida a las poblaciones indígenas que al resto de la sociedad. La oferta habitacional continúa siendo penosamente inadecuada para las áreas urbanas de rápido crecimiento y tanto como el 20 por ciento de la población en la región recibe una alimentación totalmente inapropiada.² Más aún, mientras la cantidad de atención médica, de servicios educativos de asistencia social ha aumentado, su calidad, en cambio, se mantiene a menudo baja. En suma, la población predominantemente joven de América Latina continúa superando la oferta en lo que hace a servicios de salud, educación, vivienda, condiciones sanitarias de vida, alimentación y cobertura en materia de seguridad social.

Esta es la realidad contra la cual han tenido que luchar tanto los ministerios de asistencia social como las otras instituciones públicas, desde su creación. Sin embargo, las condiciones existentes en los '80 han transformado en acuciante la necesidad de servicios sociales, y los programas públicos responsables de proveerlos enfrentan un presente y un futuro aún más difíciles. La crisis económica de los años '80 ha incrementado la demanda de salud, educación, alimentación, vivienda y otros beneficios; al mismo tiempo, las políticas de austeridad adoptadas para enfrentar la crisis han limitado tanto los presupuestos para servicios sociales como la capacidad para ofrecer servicios efectivos y eficientes a la población en aumento. El Cuadro 1 muestra los recortes significativos a los gastos para servicios sociales en la mayoría de los países de la región entre 1980 y 1984. Un estudio reciente del Banco Mundial describe el efecto de la crisis sobre las condiciones de vida de los pobres en América Latina, en lo inmediato y a largo plazo.

Los efectos más inmediatos de la depresión son elevados desempleo y subempleo, crecimiento del sector informal, disminución del salario real, y los primeros signos de empeoramiento de los indicadores sociales en algunos de los países. Los efectos de la carencia de inversiones y el consecuente deterioro físico de hospitales y escuelas permanecen ocultos; tales condiciones sólo emergerán gradualmente. Los efectos relegados serán considerables, eventualmente, y a menos que se adopten prontas medidas para detener el

¹ Este trabajo está basado en un esquema analítico desarrollado en Merilee S. Grindle, ed., *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1980. Ver especialmente Capítulo 1, "Policy Content and Context in Implementation", págs. 3-39. Partes de este trabajo son tomadas de Merilee S. Grindle, "Anticipating Failure: The Implementation of Rural Development Programs", *Public Policy*, Vol. 29, N° 1 (invierno de 1981).

² Oscar Altimir, "Poverty in Latin America: A Review of Concept: and Data", *CEPAL Review*; abril de 1981, pág. 74. Ver también Guy P. Pfeffermann, "Public Expenditure in Latin America: Effects of Poverty", *World Bank Discussion Paper*, N° 5. Washington, DC: The World Bank, 1987.

deterioro, las pérdidas pueden ser progresivas y difíciles de revertir, frente a un crecimiento poblacional continuo y acelerado. Cuánto más se postergue la acción reparadora, más costosa será.³

Dadas las presiones de las desigualdades históricas en el acceso a beneficios sociales, el impacto del crecimiento de la población, y los efectos sociales y económicos de la crisis, hay una clara necesidad tanto de aumentar la eficiencia de los recursos destinados a programas de bienestar social como de mejorar la efectividad en el suministro de los servicios, particularmente a los sectores más necesitados de la población. Pocos gobiernos de América Latina carecen de preocupación frente a estos imperativos. Los gobiernos democráticos, en particular, están muy motivados para transformar el acceso a servicios sociales esenciales en un derecho de la ciudadanía, al alcance de ricos y pobres por igual.⁴

Con frecuencia las metas de tales proyectos no logran concretarse, a pesar de las mejores intenciones y del compromiso más elocuente en el sentido de hacer accesibles los servicios sociales de modo amplio y equitativo. País tras país, se ve cómo los proyectos más ambiciosos parecen estancarse frente a obstáculos persistentes. En muchos proyectos, por ejemplo, se sobrepasan los costos, las instalaciones se deterioran, los funcionarios públicos se desalientan ante responsabilidades crecientes, los elaborados procedimientos de información y control no se cumplen y los beneficiarios protestan por una atención inadecuada. El resultado es uno de los problemas más frecuentes en las políticas oficiales, el "desvío" entre lo que se anuncia como política y lo que realmente se ofrece como servicio a la población. Comprensiblemente, los funcionarios públicos responsables de proveer los servicios sociales desean encontrar el modo de resolver ese problema y mejorar la gestión ejecutiva de los ministerios e instituciones que presiden.

Tradicionalmente, la implantación de programas públicos ha sido considerada una cuestión administrativa; perfeccionarla —se ha pensado— requiere mejorar las estructuras y procedimientos administrativos.⁵ En verdad, es mucho lo que puede lograrse en el fortalecimiento de los procesos de implantación si se encararan falencias en la organización y prácticas administrativas. Sin embargo, la implantación de políticas trasciende los aspectos meramente técnicos y de procedimientos administrativos. Por ejemplo, es casi natural que el uso de recursos públicos durante la implantación de proyectos sea considerado por los líderes políticos sagaces como un medio importante para consolidar apoyos políticos y conciliar intereses divergentes, con el fin de mantener la estabilidad política y social.⁶ Por otra parte, los funcionarios públicos con poderes discrecionales sobre la asignación de recursos pueden utilizarlos para fortalecer sus propias posiciones o para obtener apoyo político en favor de determinados partidos o

³ World Bank, *Poverty in Latin America: The Impact of Depression*. Washington, DC: The World Bank, 1986, pp. 2-33. Un informe reciente indica que en Argentina, bajo el impacto de la crisis económica, han declinado los gastos privados para educación, salud y vivienda, mientras los gastos públicos han quedado muy rezagados frente al crecimiento de la población. Al mismo tiempo, han aumentado las desigualdades regionales en cuanto al acceso a educación, salud y vivienda, y los planes a largo plazo han sufrido considerablemente. Ver Pfeffermann, *op. cit.*, pp. 23-24. Ver también, Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America, 1986 Report*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 1986, pp. 54-58. Ver informes acerca de experiencias individuales por país en Roberto Macedo, "Brazilian Children and the Economic Crisis": Evidence from the State of Sao Paulo"; Alexandro Foxley and Dagmar Racynski "Vulnerable Groups in Recessionary Situations: The Case of Children and the Yung in Chile"; José Gutiérrez Muñiz, José Camaró Fabian, José Cobas Manríquez y Rachele Hertenberg, "The Recent Worldwide Economic Crisis and the Welfare of Children: The Case of Cuba", Oscar Altimir, "Poverty, Income Distribution and Child Welfare in Latin America: A Comparison of Pre-and Post-recession Data". Todos estos artículos aparecen en Richard Jolly and Giovanni Andrea Cornia, eds., *The Impact of World Recession on Children*. Oxford Pergamon Press, 1984

⁴ Ver los informes individuales por país para Argentina, Brasil, Colombia y México en Pfeffermann, *op. cit.*, pp. 23-38. Ver también Mark B. Roseberg. "Bureaucratic Politics and Social Policy: The Emergence of Costa Rica's Welfare State", en Steven W. Hughes and Kenneth J. Mijeski, eds., *Politics and Public Policy in Latin America*. Boulder, CO: Westview Press, 1984, pp. 117-130; Oscar Oszlak, "Public Policies and Political Regimes in Latin America", *Working Paper*, N° 138. Washington, DC: The Wilson Center 1984.

⁵ Para una discusión y crítica de esta perspectiva, ver Donald P. Warwick, *Bitter Pills: Population Policies and their Implementation in Eight Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982. Ver también Clarence E. Thurber and Lawrence S. Graham, eds., *Development Administration in Latin America*. Durham, N.C.: University Press, 1973.

⁶ Ver por ejemplo, Joel Migdal, *Strong States, Weak States: Power and Accommodation* en Myron Weiner and Samuel P. Huntington, eds., *Understanding Political Development*. Boston: Little, Brown and Company, 1987, pp. 198-234. Merilee S. Grindle, "The Implementor. Political Constraints on Rural Development in Mexico", en Merilee Grindle, ed., *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1980, pp. 197-223.

individuos.⁷ Y para muchos ciudadanos, particularmente para aquellos que son pobres y no organizados, la presión sobre el funcionario público que tiene la responsabilidad cotidiana de llevar adelante el proyecto, es un modo comprado de acceso a recursos escasos y muy valorizados.⁸

En la medida en que los líderes políticos se esfuercen para asignar los recursos públicos de tal modo que aseguren la estabilidad política y social en la medida en que los funcionarios públicos retengan facultades discrecionales para ofrecer el acceso a los servicios y bienes públicos, y en la medida en que los ciudadanos crean tener la capacidad de ejercer presión sobre esa discrecionalidad, la implantación será un proceso político al tiempo que administrativo. Ello genera la cuestión fundamental de quién recibe qué en una sociedad.⁹ Así, es necesario comprender tanto las dimensiones políticas inherentes a la implantación de proyectos sociales como ciertos aspectos administrativos más técnicos. El propósito de este trabajo es considerar algunas de estas cuestiones políticas y discutir la manera en que los planificadores de proyectos —hábiles en lo político y administrativo— pueden enfrentar algunas de las limitaciones que surgen en la implementación de proyectos sociales y que tienen su raíz en relaciones de tipo político.

Implantando programas sociales: su contenido y contexto.

Es cierto que casi todos los proyectos gubernamentales son difíciles de instrumentar, pero la implantación de programas sociales puede ser una tarea particularmente gravosa. Mientras el *contenido* de estos proyectos presenta a sus ejecutores ciertos obstáculos inherentes a la efectiva provisión del servicio, el *contexto* que rodea los esfuerzos de implantación puede exacerbar estos problemas.¹⁰ No obstante ello, el comprender las implicancias del contenido y contexto de los proyectos, puede permitir a los planificadores comenzar a evaluar diversos métodos para superar los obstáculos a una implantación efectiva y eficiente.

El contenido de los programas sociales

Por supuesto, el contenido específico de los programas sociales varía considerablemente, dependiendo de cuáles son los servicios suministrados, qué ministerio o institución es responsable de tal suministro, y quiénes son los principales beneficiarios. Sin embargo, todos estos programas tienen algunas características generales en común. Por ejemplo, son por lo general de alcance nacional, proveen servicios que se consideran propios del ámbito gubernamental más que del sector privado, benefician al público masivo, y son planificados y administrados por profesionales del sector social: educadores, médicos, especialistas en salud pública, ingenieros sanitarios, etc. Los programas sociales son implantados generalmente a través de grandes y complejas burocracias y persiguen el logro de una serie de metas a largo plazo. Su aptitud para ser implantados se ve afectada por estas características comunes. En particular, varios aspectos del contenido del programa crean obstáculos al suministro efectivo y eficiente del servicio; son caros, a gran escala, administrativamente complejos, y persiguen objetivos a largo plazo.

Gastos. Los gobiernos que emprenden el suministro de servicios sociales masivos deben asumir la responsabilidad de su financiamiento. En América Latina, donde grandes sectores de población son pobres y donde el nivel de desigualdad en la distribución del ingreso es importante, los programas sociales son considerados un medio para lograr una distribución más equitativa. Mientras en muchos casos los aranceles o cuotas de inscripción mínimos ayudan a cubrir algunos costos, se rechaza en general la imposición de aranceles gravosos porque excluirían a quienes tienen más necesidad del servicio. En la mayoría de los casos, el sector privado no está en condiciones de suministrar servicios sin cobrar cuotas que excluyen a la gente de bajos ingresos. Para poder encarar tales programas, entonces, los gobiernos nacionales deben adoptar el más absoluto compromiso de crearlos sobre una base de "cueste lo que cueste", haciendo caso omiso de condiciones económicas y cambios políticos. De hecho, los problemas de implantación de

⁷ Ver Frederick T. Temple and Nelle W. Temple, "The Politics of Public Housing in Nairobi", en Grindle, *op. cit.*, pp. 224-249; e Irene Fraser Rotheenberg, "Administrative Decentralization and the Implementation of Housing Policy in Colombia", en Grindle, *op. cit.*, pp. 145-169.

⁸ Ver Jhon T. Fishel, "Political Participation in a Peruvian Highland District", in Mitchell A. Seligson and John P. Booth, eds., *Political Participation in Latin America*, Vol. II: *Politics and the Poor*. New York: Holmes and Meier, 1979, pp. 51-61; George Primov, "The Political Role of Meztizo School Teachers in Indian Communities", en Benjamin S. Orlove and Glynn Custred, eds., *Land and Power in Latin America*. New York: Holmes and Meier, 1960, pp. 153-164.

⁹ La frase pertenece a Harold Lasswell. Ver su *Politics: Who Gets What, When, How*. New York, NY: Meridian, 1958.

¹⁰ Un marco de referencia para considerar el contenido y contexto de políticas públicas en países en desarrollo se presenta en Merilee Grindle, "Policy Content and Context in Implementation", en Grindle, *op. cit.*, pp. 3-39.

programas sociales derivan, a menudo, de fluctuaciones en las condiciones económicas y prioridades políticas que cambian con las administraciones o regímenes.¹¹

Escala. Los programas sociales son creados para el público masivo y se instrumentan generalmente a escala nacional. A menudo los beneficiarios de determinados servicios pueden ser millones, abarcando una gama que va desde habitantes rurales pobres, pasando por barrios populares, hasta la clase media profesional. Teóricamente, y pese a la diversidad de su condición, todos los beneficiarios deberían recibir atención apropiada y deberían estar sujetos a las mismas condiciones de selección y tratamiento. La implantación de tales programas es por lo tanto una empresa de envergadura en términos de planificación, manejo de personal, recolección de datos, apoyo logístico, y administración financiera. La escala de los programas sociales y la diversidad de beneficiarios a quienes están destinados implican que —si se pretende alcanzar el objetivo de equidad y eficiencia— la implantación debe ser pensada como un proceso a largo plazo de innovación y solución de problemas paso a paso. Una vez puestos en funcionamiento, tales programas demandarán esfuerzos continuados con el fin de preservar un alto nivel en la cantidad y calidad de los servicios suministrados.

Complejidad administrativa. Puesto que la mayoría de los programas sociales son en gran escala, requieren además gran número de personal para proveer servicios específicos, a menudo de orden individual (como el caso de la atención médica y algunos programas de seguridad social). Profesionales capacitados —médicos, enfermeros, maestros, trabajadores sociales, ingenieros— tienden a predominar en las posiciones administrativas de nivel alto y medio. Ellos necesitan el apoyo de una cantidad de personal aún mayor para llevar los registros, mantener las instalaciones y contribuir de diversos modos en el suministro de los servicios. En un todo, los programas de suministro de servicios sociales se caracterizan por sus organizaciones burocráticas masivas y complejas, profesionalizadas y de tipo jerárquico. A la vez, los ministerios de educación, salud, vivienda y similares están a menudo muy dispersos geográficamente. Cuando los planes pasan de la etapa de formulación a la de implantación, se ponen más en evidencia todas las realidades acerca de la dirección y control de burocracia: tan grandes y complejas.

Entre los problemas cotidianos que emergen en tales estructuras burocráticas están los conflictos entre el personal de dirección y el de línea, entre la dirección central y los centros regionales, entre los programas rurales y urbanos, entre el personal profesional y de apoyo, entre distintos grupos de beneficiarios, entre personal sindicalizado o no sindicalizado, entre prioridades ministeriales divergentes. Al nivel del funcionamiento del personal, una implantación efectiva y eficiente requiere ajustarse a un esquema organizativo y de política, reglamentos y prioridades, pero también requiere la receptividad del personal de las diversas necesidades de los beneficiarios. Sin embargo, el intenso contacto diario con los beneficiarios puede llevar a un rápido desgaste del personal o a la adopción de mecanismos de autoprotección tales como indiferencia o maltrato. La administración exitosa de tales programas supone un delicado balance entre el ejercicio de control y la creación de incentivos para motivar el cumplimiento de responsabilidades difíciles y a menudo frustrantes.

Objetivos a largo plazo. Los programas sociales no son sólo masivos y complejos, sino que presuponen el logro de objetivos a largo plazo: extender la expectativa de vida, elevar los niveles de alimentación, asegurar el acceso a la educación básica a la población en su conjunto, modificar las prácticas sanitarias cotidianas. La meta de esos servicios es la creación de condiciones para sostener y mejorar el nivel de vida de los recursos humanos de la sociedad, sentando las bases para un desarrollo social económico en el futuro. La persecución de objetivos a largo plazo que implican cambios en actitudes y conductas, requiere un compromiso continuado por parte del personal, aun cuando los beneficios no sean evidentes en lo inmediato y aunque los potenciales beneficiarios se resistan al cambio y a la participación en los programas. La implantación de tales programas supone otorgar considerable atención tanto a la motivación de los administradores como a los grupos beneficiarios.

El contexto de los programas sociales

Los contextos políticos y administrativos que rodean al suministro de servicios sociales, exacerban a menudo los problemas introducidos por el contenido de los programas: presupuesto, escala, complejidad administrativa y objetivos a largo plazo. En particular, a veces se suelen ejercer presiones políticas a fin de extender la cobertura de los programas con escasa consideración a las cuestiones de control de calidad y

¹¹ Ver, por ejemplo, James Malloy, *The Politics of Social Security in Brazil*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1979; Messa-Lago, Carmelo *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality* Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press. 1978.

factibilidad económica. Más aún, las burocracias que instrumentan tales programas están a menudo altamente politizadas, complicando los ya difíciles problemas de administración y control. Un tercer factor es la demanda excesiva, más allá de la oferta y en ocasiones politizada, de servicios sociales específicos, particularmente a nivel local.

Presiones políticas para la expansión. En los casos en que los servicios sociales se han convertido en un derecho de la ciudadanía, como lo es en la mayoría de los países de América Latina, se observa a menudo que los líderes políticos se muestran inclinados a extender tales beneficios rápidamente para demostrar su compromiso con los objetivos nacionales de desarrollo y justicia. No es accidental que la extensión de los servicios sociales se considere un importante modo de ganar apoyo popular, ya sea a favor de un líder individual, un partido o un régimen político. A veces, un compromiso, fuertemente retórico, con la educación nacional, salud, alimentación y objetivos en salud pública, se traduce en recompensas políticas tangibles: una nueva escuela en un barrio determinado, una clínica u hospital en algún pueblo rural, agua potable en un barrio popular políticamente importante. El énfasis puesto en la asignación de recursos por razones políticas puede llegar a ser particularmente fuerte en regímenes débiles, donde la misma permanencia del sistema puede estar ligada a su capacidad para cimentar alianzas políticas, lealtades regionales, o lazos de benefactor beneficiado, a través de un suministro oportuno de bienes y servicios públicos.¹² Ni siquiera regímenes democráticos bien institucionalizados pueden ignorar los criterios políticos en la asignación de recursos públicos. Además, los regímenes democráticos —en especial los recientemente instalados— pueden verse sometidos a grandes presiones en el sentido de extender los servicios sociales rápidamente, a fin de demostrar su compromiso con los amplios sectores de la población que han sido tradicionalmente ignorados por gobiernos más elitistas y autoritarios.¹³

Las presiones políticas para extender los servicios y utilizar criterios políticos en las decisiones referentes a la asignación de recursos, se traducen rápidamente en problemas de implantación más acentuados. Los ya escasos recursos presupuestarios son sobrepasados con miras a lograr prioridad política. Planes predeterminados técnicamente en lo que hace a la red de instalaciones, capacitación y despliegue de personal, son dejados de lado en favor de designaciones y distribución de personal que reflejen las necesidades de alianzas políticas y prioridades partidarias. Una rápida expansión es llevada a cabo, aun en ausencia de personal capacitado, equipamiento o sistemas de registro. El personal existente se ve sobrecargado, afectándose el compromiso con sus tareas, que declina prontamente. Este comienza a aparecer distante, insensible y medido en su trato con los beneficiarios. Así, las presiones políticas en el transcurso de la implantación generan, en muchos casos, un aumento de los gastos, amplían la dimensión de los programas y, al mismo tiempo que aumentan su ineficiencia, se suman al ya difícil problema del compromiso del personal, del sistema de contralor y de receptividad. Quienes instrumenten programas de servicios sociales pueden tener amplio acceso al apoyo político y a la popularidad, pero estos factores pueden, de hecho, aumentar las dificultades para asegurar un suministro eficiente y efectivo de los servicios.¹⁴

Una administración pública politizada. Una segunda característica del medio ambiente, que afecta la capacidad para implantar programas de servicios sociales tal como son proyectados, es la naturaleza altamente politizada de la administración pública de varios países.¹⁵ Es frecuente que los funcionarios de alto nivel en las instituciones gubernamentales sean a la vez competidores activos en la lucha por posiciones de liderazgo político o bien brinden apoyo a individuos con ambiciones políticas. Tales funcionarios pueden haber sido designados en función de los servicios prestados en el pasado o por su lealtad personal a determinados líderes, o inversamente, porque representan sectores competitivos cuya presencia es necesaria para sostener coaliciones de gobierno. Los líderes burocráticos gozan con bastante frecuencia de las facultades para designar subordinados en todos los niveles y pueden utilizar la organización como una maquinaria para promover sus propias carreras políticas. A menudo, también, se observa a líderes

¹² Ver especialmente Migdal, *op. cit.*

¹³ Ver especialmente Oszlak, *op. cit.*; Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, "Estado políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", en Bernardo Kliksberg y José Sulbrandt, compiladores, *Para investigar la administración pública*. Madrid: Alcalá de Henares, 1984.

¹⁴ Para un análisis interesante del problema de la popularidad política, ver Stephen A. Quick, "The Paradox of Popularity: 'Ideological' Program Implementation in Zambia", en Grindle, *op. cit.*, pp. 40-63. Para una discusión sobre el rol del compromiso político, ver Warwick, *op. cit.*

¹⁵ Ver Peter Cleaves, *Bureaucratic Politics and Administration in Chile*. Berkeley: University of California Press, 1974; Oszlak, *op. cit.*, John Sloan, *Public Policy in Latin America: A Comparative Survey*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1984; Vivianne Márquez y Rainer Godan, "Burocracia pública y teoría organizacional: Un enfoque latinoamericanista". Trabajo inédito, 1980.

sindicalistas importantes ocupando cargos burocráticos de responsabilidad y ejerciendo una influencia considerable sobre las normas de manejo de personal y de dirección.

Por todo ello, los ejecutores de programas de servicios sociales pueden prever legítimamente que los problemas normales referidos a la lucha por los presupuestos y a la coordinación y control de grandes y complejas burocracias, serán exacerbados por el contexto político-administrativo. La competencia entre individuos ambiciosos, y los intereses en conflicto en, y entre las instituciones, harán más difícil la tarea de crear y coordinar los programas de suministros, así como la de preservar el compromiso del personal profesional y de apoyo con el desarrollo de los objetivos del programa.

La demanda de objetivos y servicios. En muchos países, el proceso de implantación es ámbito de intensa participación política.¹⁶ Para muchos ciudadanos, particularmente para aquellos de escasos recursos y no organizados, el modificar las decisiones instrumentales puede ser más fácil que intentar influir sobre el proceso de formulación de políticas, gestadas en dependencias ejecutivas, legislativas, y administrativas centrales, a las que tienen poco acceso. En el transcurso de la implantación, aquellos que no tienen voz a nivel nacional pueden ver una oportunidad real para determinar "quién recibe que" en términos de distribución de bienes y servicios públicos.¹⁷ Más aún, los regímenes políticos pueden hasta ser receptivos a las demandas políticas individuales formuladas durante la etapa de implantación, debido a su necesidad de mantener coaliciones de apoyo y evitar conflictos que pudieran hacer peligrar las posibilidades de estabilidad política o económica. A nivel local, puede ocurrir que se utilicen los lazos de benefactor-beneficiario y se movilicen los sectores locales, con el fin de ejercer presión respecto de los criterios de distribución. Para muchos ciudadanos, entonces, la etapa de implantación puede ser tan importante en el campo de la participación política como el voto, el local partidario o la plaza pública.

Aunque diversos sectores de la población intentarán influir activamente en las decisiones de rutina respecto de la atribución de recursos, serán por lo general los más ricos y poderosos quienes llevarán adelante esa actividad con más éxito.¹⁸ Existe, entonces, una posibilidad real de que los proyectos emprendidos resulten ser un desperdicio o ineficientes, puesto que están dirigidos hacia destinatarios no prioritarios, sean éstos individuos o grupos. Así es como se ven exacerbados los de por sí grandes problemas existentes para ejercer el seguimiento de las conductas de los funcionarios del nivel intermedio y bajo, sin sofocar su iniciativa, compromiso o receptividad. De modo semejante, puede peligrar la capacidad para lograr los objetivos a largo plazo, puesto que los recursos se disipan, en respuesta a la exigencia de proyectos que prometen beneficios políticos; más inmediatos.

En suma, no sólo el contenido mismo de los programas de servicios sociales conlleva el enfrentar obstáculos considerables para su ejecución efectiva y eficiente, sino que los contextos políticos y administrativos que se observan en varios países se suman también a los problemas que dificultan esa efectividad y eficiencia (ver Gráfico 1). Cualesquiera sean los méritos de los programas en sí mismos —ya sea que hayan identificado y analizado correctamente las necesidades de salud, educación, alimentación y otros servicios—, el esfuerzo de llevarlos a cabo es necesariamente difícil y cargado de potencial hacia el fracaso. Si los planificadores adquieren la habilidad para reconocer las dificultades inherentes a tales programas, pueden intentar manipular el contenido de las políticas o su contexto, a fin de minimizar algunos de los obstáculos más difíciles. En lo que resta de este trabajo se presentan algunas sugerencias acerca del modo en que los planificadores pueden alterar las variables del contenido o contexto.

Decisiones críticas y factibilidad de la implantación de programas

La implantación puede ser conceptualizada como un proceso continuado de toma de decisiones por una variedad de altores.¹⁹ En las etapas de desarrollo y prosecución de cualquier programa hay momentos críticos en que los actores políticos y administrativos adoptan decisiones y ejecutan acciones que tienen un impacto directo y perjudicial en las posteriores actividades de ejecución. Tales decisiones tienden a ejercer un impacto acumulativo, aumentando la probabilidad de que las decisiones subsiguientes sean adoptadas deficientemente. Estas decisiones tienden a agruparse en tres momentos: cuando los programas son diseñados; cuando se adoptan estrategias para administrar programas individuales; y cuando las decisiones específicas sobre la asignación de recursos se, tornan en los lugares de suministro del servicio (ver Gráfico

¹⁶ Ver Miadal *op. cit*

2). Si se presta debida atención a la previsión de problemas en estos tres momentos, podrían evitarse algunos —ciertamente no todos— de los problemas que aparecen en la etapa de implantación de programas. Debería pensarse seria y constructivamente acerca de la posibilidad de alterar el contenido o el contexto del programa.

La definición del programa

Los especialistas en el análisis del aspecto instrumental de los programas con fundamento, acerca de los peligros de proceder a la ejecución cuando los estudios del problema son insuficientes para sugerir soluciones factibles, cuando los objetivos del programa están definidos vagamente o cuando son interpretados de modo diferente.

Desafortunadamente, el contexto político y administrativo de muchos países aumenta justamente la posibilidad de que los objetivos de un programa sean definidos vagamente, sean controvertidos o basados en un estudio incompleto del problema. Los líderes políticos, por ejemplo, encuentran a veces que es necesario prometer demasiado a sus seguidores. Frecuentemente se ven tentados de sostener políticas en términos grandilocuentes y generales, de desestimar la necesidad de información detallada que ayuda a la planificación, de no señalar prioridades entre políticas o sectores económicos, y de incluir un orden de programas superambicioso en un esfuerzo por prometer un poco a cada uno. A menudo, los objetivos vagamente definidos pueden ser el costo necesario para alcanzar un consenso, en la convicción de que el programa debe ser llevado a cabo. Claramente, entonces, las élites políticas dan señales muy vagas o contradictorias acerca de la naturaleza, alcance, prioridades y objetivos de programas determinados, y hay buenas razones políticas para que ello sea así.

Pero los planificadores de programas pueden intentar evitar las ramificaciones más serias derivadas de la falta de dirección y objetivos. Por ejemplo, el apoyo político que pudo haberse obtenido por medio de la imprecisión podría ser utilizado para lograr mayor asignación presupuestaria. Los planificadores pueden, al mismo tiempo, intentar utilizar los acuerdos políticos referidos al programa para desarrollar un conjunto de objetivos más específicos que sirvan de guía a los administradores. Pueden también analizar críticamente la factibilidad del programa en cuestión preguntando *cuánto es posible*, dados los recursos políticos, burocráticos y presupuestarios, y no sólo qué *debe* hacerse era enfrentar un problema. ¿Hasta qué punto un programa hace peligrar los intereses vitales del régimen en el poder? ¿Generará oposición el apoyo de un sector determinado? ¿Será posible movilizar, en favor del programa, a los potenciales beneficiarios? ¿Existen suficientes recursos financieros y administrativos disponibles para suministrar los servicios como fueron planeados? Las respuestas a preguntas semejantes pueden proveer una guía acerca de cómo pueden modificarse el contexto y contenido de las políticas con miras a mejorar su implantación.

La estrategia del programa

No importa cuán hábil sea la definición de un programa tanto en lo político como en lo técnico, los obstáculos en la implantación no se podrán superar a menos que las decisiones sean tomadas con gran cuidado a lo largo de todo el proceso. Cuestiones tales como la distribución de responsabilidades en el programa y el proyecto, los cantiles de distribución de fondos, los métodos de coordinación y consulta entre los diversos niveles de gobierno y las distintas instituciones, el marco temporal para el suministro de los servicios o para la extensión de las coberturas, detalles sobre la capacitación, remuneración y control de personal, y los mecanismos para la recopilación y análisis de la información apropiada, son todos factores que, aunque parezcan mundanos, pueden determinar el fracaso o el éxito de todo un esfuerzo. Estas decisiones deben adoptarse cuidadosamente, teniendo en cuenta las fuentes de futuros problemas.

Las posibilidades de tomar decisiones factibles en materia de estrategia suponen estar familiarizado con el aparato administrativo y contar con una dosis de sagacidad política. Los planificadores de programas deben evaluar el potencial de diversas estrategias para obtener información apropiada, para minimizar la duplicación y derroche en los gastos, para aliviar los cuellos de botella implícitos en la cooperación entre distintas instituciones, y para ganar el compromiso permanente de los partidarios, administradores y beneficiarios del programa. Combinado con esto, los planificadores de programas pueden avanzar aún más, evaluando si las estrategias elegidas son administrativa y políticamente aceptables y si son políticamente atractivas para aquellos que participan del programa. ¿Promete acaso la estrategia algún rédito político para los políticos en el ámbito local, como para asegurarse su apoyo? ¿Asegura a los administradores a nivel nacional mayor presupuesto y prestigio? ¿Implica prometer mejores salarios o mayor reconocimiento a los funcionarios que harán el trabajo de campo? ¿Los beneficiarios del programa verán ventajas suficientes

como para demandar activamente el servicio, participar en proyectos individuales y ejercer el contralor de su desarrollo?

Resulta evidente, también, que es sumamente importante la amplia comprensión de los contextos administrativo y político al momento de determinar si el esquema de decisión y de responsabilidad en la gestión del programa debe ser centralizado o descentralizado. Mientras muchos han argüido que la descentralización tiende a mejorar el desarrollo de los programas, la experiencia concreta sugiere que los resultados dependen de las características políticas y administrativas.²⁰ Por ejemplo, cuando el conflicto político local es intenso; cuando individuos o grupos que no adhieren a las prioridades de desarrollo nacional predominan en los asuntos locales; cuando el contralor de la administración ha sido probada y tradicionalmente difícil, o cuando los resultados de un programa no son fácilmente mensurables, la descentralización actuará en contra del logro de los objetivos proyectados. Por otro lado, en los regímenes políticos donde el poder tiende a ser centralizado y los grupos locales son débiles en comparación con la élite política nacional, la administración descentralizada puede resultar en una mayor receptividad y una implantación más efectiva. A fin de elegir las estrategias correctas, se debe dar una atención muy cuidadosa al contexto político-administrativo y a la medida en que éste debe determinar el contenido del programa. Los modelos probadamente efectivos en determinadas situaciones difícilmente puedan ser transferidos a otros ámbitos y alcanzar los mismos resultados.

La asignación de recursos

Como fuera señalado anteriormente, los programas erran a menudo su curso debido a decisiones cotidianas referidas a la asignación de recursos: ¿Debería crearse esta escuela antes que tal otra? ¿Este individuo debería recibir textos escolares gratis o un subsidio para uniformes escolares? ¿Debería elegirse a esta o a otra familia como beneficiaria de una vivienda a bajo costo? Las respuestas a preguntas como éstas requieren de los ejecutores del programa el ejercicio de criterios efectivos para juzgar casos individuales, criterios que están dirigidos hacia la concreción de los objetivos programados en su conjunto y cuya aplicación puede ser objeto de contralor. Si se establecen esos criterios y los mecanismos de contralor son efectivos, se pueden evitar algunos problemas potenciales en la implantación —aunque probablemente no todos—. Individuos y grupos compiten, con frecuencia activamente, para tener acceso a escasos y deseados recursos tales como atención médica, escuelas para sus hijos y viviendas públicas, y harán un uso intensivo de todos los medios disponibles para influir sobre el poder discrecional que determina quién debe recibir qué. Aunque ello pueda ser muy importante para el logro de la tan necesaria participación en los programas, ubica a los planificadores bajo una presión considerable, pudiendo llegar al derroche de recursos y esfuerzos si quienes se apropian de los recursos son los individuos y grupos inadecuados. No obstante ello, los planificadores del programa pueden limitar el alcance de tal sangría de recursos aumentando la capacidad del ejecutor para decir "no" a aquellos que pudieran obstruir los criterios de asignación de recursos.

Nuevamente, la perspicacia acerca de la cosa administrativa y las aptitudes políticas puede minimizar los obstáculos a la implantación. La comprensión de las aspiraciones profesionales de los ejecutores, de sus valores sociales y de su experiencia puede ser utilizada para prever los tipos de presiones a los que suelen ser más susceptibles. Con este conocimiento, guías, mecanismos de control, canales de retroalimentación y otros métodos institucionales para generar conductas, se puede timonear el programa hacia el fortalecimiento de los incentivos que hacen al cumplimiento de sus objetivos.²¹ Criterios técnicos claramente definidos, salarios que minimicen la necesidad de aceptar sobornos, oportunidades de movilidad en la carrera condicionadas a un rendimiento comprobable, la creación de un sentido de compromiso y espíritu de cuerpo, la movilización de los supuestos beneficiarios hacia la participación en la toma de decisiones y contralor del programa, son algunas de las medidas que fomentan el rendimiento por parte de los ejecutores de programas. Se puede utilizar la sensibilidad política frente a las relaciones de poder y frente a los conflictos en los ámbitos locales para incorporar la ayuda de los partidarios del programa, contrabalancear las presiones de otros distritos sobre los ejecutores y controlar su actuación. Por último, ciertamente, las posibilidades de aumentar la capacidad de implantación de un programa a través de tales mecanismos están limitadas, en cada sociedad, por el nivel de los conflictos políticos y la competencia. Por lo tanto, los planificadores de programas pueden no estar en condiciones de garantizar una implantación exitosa, sino sólo de minimizar el impacto de los obstáculos que aparecen con más frecuencia.

²⁰ Ver Rothenberg, *op. cit.*

²¹ Richard Heaver, "Bureaucratic Politics and Incentives in the Management of Rural Development", *World Bank Staff Working paper*, N° 537. Washington. DC: The World Bank. 1982.

Conclusiones

Los programas de servicios sociales no son de fácil implantación. Tal como hemos visto, son caros, llevados a cabo en escala masiva, y requieren una administración extensa. Muchos de los beneficios de los programas representados por mejores niveles de bienestar, sólo aparecerán en el largo plazo. Frecuentemente, tales programas se perjudican por ser demasiado atractivos para los líderes políticos, por ser instrumentados a través de burocracias politizadas y estar rodeados de conflicto y competencia debido a la escasez de recursos. No obstante reconocer que el camino de la implantación de los programas sociales es escabroso, los planificadores pueden buscar los modos de anticiparse a las principales fuentes de conflicto. En esta búsqueda, los partidarios de políticas sociales pueden centrar su atención en aquellas decisiones que generan complicaciones en el proceso de implantación con más frecuencia. Como fuera señalado, éstas tienden a concentrarse en tres momentos: cuando se definen los programas; cuando se seleccionan los criterios para su suministro y distribución; y cuando se toman decisiones acerca de quién recibe qué.

El pensar sobre los problemas de la implantación como el resultado de un proceso de toma de decisiones en tres etapas no es una receta para un programa exitoso. Es, en cambio, un marco de referencia para evitar o minimizar los obstáculos que han ocasionado a menudo el fracaso de los programas. Al considerar diversos modos de Alterar el contenido de los programas o el contexto en que se desarrollan, con miras a hacerlos más instrumentales, los defensores de programas sociales pueden aumentar las posibilidades de que tales esfuerzos sean más efectivos y más eficientes en proporcionar mejores niveles de bienestar a los pueblos de América Latina.

Cuadro 1
Gobierno Central: Gastos para Servicios Sociales,¹ por país, 1980-1985
(Porcentaje de gastos totales)

	1980	1984	1985 ²
Argentina	34,0	33,4	n.d. ³
Bahamas	41,6	44,5	n.d.
Barbados	52,8	49,4	n.d.
Bolivia	41,4	17,8	31,6
Brasil	43,6	n.d.	n.d.
Chile	49,3	54,8	49,4
Columbia	46,7	n.d.	n.d.
Costa Rica	47,1	39,9	46,1
República Dominicana	33,0	25,8	20,9
Ecuador	43,1	37,0	34,3
El Salvador	49,1	30,2	30,2
Guatemala	42,1	26,0	25,6
Guyana	16,7	15,2	20,5
Haití	33,2	n.d.	n.d.
Honduras	30,4	27,6	n.d.
Jamaica	33,8	29,9	n.d.
México	20,0	n.d.	n.d.
Nicaragua	32,8	20,8	23,8
Panamá	29,6	31,6	n.d.
Paraguay	38,7	26,0	37,4
Perú	15,4	26,4	n.d.
Suriname	25,6	n.d.	n.d.
Trinidad y Tobago	54,0	50,1	n.d.
Uruguay	51,2	44,3	47,9
Venezuela	33,2	n.d.	n.d.

Fuente: IDB, basado en datos oficiales

¹ Incluyendo educación, salud, seguridad social, vivienda y otros servicios sociales.

² Datos estimativos preliminares.

³ No disponible.

GRÁFICO 2
ETAPAS DE DECISIÓN CRÍTICAS EN EL PROCESO DE IMPLANTACIÓN

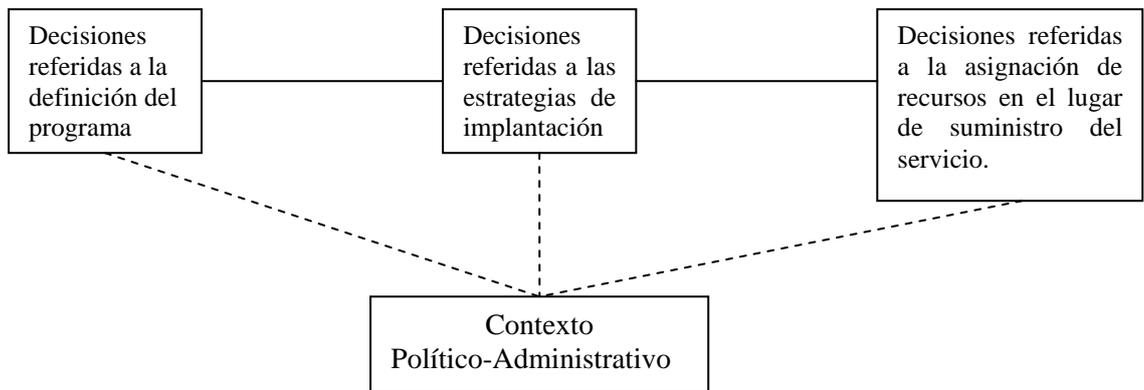


Gráfico 1
 EL CONTEXTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

