

**La educación y el papel del Estado
en los paradigmas de la política social
de América Latina**

Rolando Franco*

* Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

El nuevo modelo de desarrollo, surgido en América Latina, es analizado en relación al contexto social de la región.

Aquí se analizan, con especial referencia al campo de la educación, por un lado, las relaciones de cada modelo de desarrollo con el papel del Estado y con el componente social y, por otro, se describen “dos paradigmas” de política social (el dominante y el emergente), presentes hoy en América Latina, contrastándolos en diversas dimensiones: institucionalidad, lógica de toma de decisiones, financiamiento, objetivo, criterio de prioridad y expansión, población beneficiaria, enfoque e indicador básico utilizado, utilizando los paralelismos para traer a colación diversos programas del sector educación, que muestran las innovaciones que se encuentran en proceso de implementación en la región.

In this paper, the new development model which has sprung up in Latin America is analyzed in connection with the social background of the region.

First, the relationships of each development model with the role of the State and the social constituent are analyzed. Second, two paradigms of social policy (the predominant and the emergent) present in Latin America, are described, trying to contrast them in several dimensions: institutionality, logic in decisions-making, finances, objectives, priority and expansion criteria, beneficiary population, approach and basic index used. The parallelism is used to bring into account several educational programs which show the innovations being implemented in the region.

I. 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 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.

1. 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 era parte de las preocupaciones gubernamentales. Como se ha dicho, “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. Solamente en el siglo XX los gobiernos, primero en Europa y luego en otras regiones del mundo, han devenido importantes proveedores de servicios sociales, excluyendo en casos extremos enteramente al sector privado” (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, en ese período, fueron surgiendo otras “soluciones” para la “cuestión social”. Así, en los países que recibieron fuerte inmigración europea hubo, por un lado, políticas sociales “privadas”, impulsadas por los propios interesados organizados en cooperativas, principalmente para la protección de la salud, lo que se conoció como “mutualismo”. Asimismo, afloró la preocupación gubernamental frente al flujo migratorio internacional, que llevó a priorizar acciones orientadas a “construir la nación”, fundamentalmente a través de la educación básica, concebida como canal fundamental para transmitir valores nacionales y un idioma común¹. Instaurose así el prin-

1. Era inimaginable plantear un Estado pluricultural, plurinacional o pluriétnico, como sucede actualmente en la región (por lo menos a nivel de discurso). Consecuentemente, en

cipio 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 capita más elevado y un mayor grado de integración étnica y social (Romero Lozano, 1993).

2. 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 –que fueron el 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 con un mercado interno 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

educación tampoco cabía la promoción del bi o plurilingüismo, que se basa en reconocer un valor similar a las diferentes lenguas habladas en un país y considerar conveniente conservarlas.

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 la consolidación de grupos sociales que tenían capacidad de demandar esos nuevos bienes manufacturados nacionales de costo elevado, como sucedía con los productos de la industria automovilística. En definitiva, como se ha dicho, contribuyó a “crear clase media” y, probablemente, a agravar la ya desigual distribución del ingreso.

“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; Espínola, 1994a). En casi todos los países, fue el Estado centralizado y con poderes plenos el responsable...de proveer educación ...”. Esta “se expandió a un ritmo más ágil... que otros beneficios sociales”, “aumentó el número de alumnos, de escuelas, de profesores y junto con ellos, las plantas administrativas de nivel central” (Espínola, 1994a).

Pero, el modelo comenzó a exhibir crecientes dificultades y grupos que veían menguados sus beneficios recurrieron a presiones 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 populistas, 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 1982².

2. Los años ochenta mostraron reducciones en el monto de los recursos destinados a programas sociales que se encontraba en su cénit histórico, lo que usualmente no se ha tenido en cuenta al enfatizar su reducción en los años posteriores. Asimismo, en ese período, aumentó la pobreza, tanto en términos absolutos como relativos. Conviene recordar que no hay relación causal necesaria entre gasto social y aumento o

3. El modelo posterior al ajuste

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

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

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

El comienzo de los noventa ha mostrado resultados positivos de los reordenamientos económicos, que se han visto acompañados, en varios casos, de reducciones de la pobreza. Es probable, que al promediar la década, varios de los países que habían tenido éxito en este último aspecto (CEPAL, 1994) hayan perdido el ritmo alcanzado, mientras que otros estén viviendo el impacto sobre la pobreza que caracteriza a los períodos de recuperación económica. 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.

reducción de la pobreza, la que 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, lo que no fue paliado mediante adecuadas políticas 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.

Cuadro 1

MODELOS DE DESARROLLO Y POLÍTICA SOCIAL

I. CRECIMIENTO HACIA AFUERA

| | |
|------------------|--|
| Motor: | Mercado externo |
| Producto básico: | Bienes primarios |
| Tipo de Estado: | Liberal clásico |
| Enfasis social: | Cuestión de “policía” (FHC) Autoprotección (privada) “Crear la nación” |

II. SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

| | |
|------------------|---|
| Motor: | Mercado interno |
| Producto básico: | Bienes manufacturados |
| Tipo de Estado: | Interventor, empresario, “social” |
| Enfasis 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 |

III. NUEVO CRECIMIENTO HACIA AFUERA

| | |
|------------------|---|
| Motor: | Mercado externo |
| Producto básico: | Bienes competitivos, que incorporan progreso técnico (basados en recursos naturales, en muchos casos) |
| Estado: | Regulador, “neo-social” |
| Enfasis social: | Inversión en capital humano |

La nueva fase del desarrollo tiene exigencias *sistémicas*, por lo cual una falla en cualquiera de las partes, repercute limitando la competitividad. Las empresas son un componente de una red, que incluye a la educación, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero.

Todo esto conduce a que no pueda sustentarse una estrategia de crecimiento basada 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), lo que exige disponer de personal con alta capacitación. Por ello, sólo quienes cuenten con capital humano podrán incorporarse a los nuevos puestos de trabajo creados por el desarrollo. Esto otorga a la política social la función de crear los prerrequisitos del crecimiento económico.

Pero al mismo tiempo, la competencia obliga a los países a realizar esfuerzos para alcanzar y conservar segmentos del mercado. Ello conduce, entre otras cosas, a un Estado austero, forzado a reducir la carga impositiva sobre las empresas, para facilitarles que sean competitivas. Una parte importante de la explicación de la crisis del *welfare state* puede encontrarse en estos aspectos.

Esta contradicción entre la nueva importancia de lo social para el logro de la competitividad sistémica y la necesidad de reducir costos para hacer frente a la competencia global, torna especialmente pertinente analizar los criterios en que se basa el diseño e implementación de la política social.

II. 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).

1. Institucionalidad (I)

Responsabilidad estatal vs. pluralidad de sectores

La política social tradicional tiende a reducirse a los programas que realiza el Estado, que actúa como financiador, diseñador, implementador, supervisor y, esporádicamente, evaluador de la misma.

Respecto a este papel cuasimonopólico del Estado, se ha afirmado, refiriéndose al campo educativo, que el mismo hizo crisis por dos razones: a) “las enormes burocracias centrales ya no eran funcionales y no podían dar respuestas adecuadas a la diversidad del alumnado que se había incorporado al sistema”, lo que llevaba a la “necesidad de incorporar las culturas y necesidades locales” y requería “administraciones más ágiles y flexibles, más pequeñas, capaces de ser abiertas y permeables a la integración de la comunidad local y su cultura” (Espínola, 1994a); b) la crisis de los ochenta provocó recortes presupuestales que afectaron al sector y condujo a “buscar en la comunidad (padres, sector privado, ONGs, gremios) fuentes complementarias de financiamiento para la educación” (Ibídem).

| Cuadro 2 | | |
|---|--|---|
| PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL | | |
| | DOMINANTE | EMERGENTE |
| INSTITUCIONALIDAD (1) | MONOPOLIO ESTATAL – Financia – Diseña – Implementa – Controla | PLURALIDAD DE SUBSECTORES: ESTATAL PRIVADO (comercial), e FILANTRÓPICO (ONG), INFORMAL (familia) |

| INSTITUCIONALIDAD (II) | CENTRALISMO | DESCENTRALIZACIÓN |
|--|---|---|
| LÓGICA DE TOMA DE DECISIONES | BUROCRÁTICA – Estrategias macro – “El Estado sabe” – Asigna recursos vía administrativa – Usuario sin elección | DE PROYECTOS Asignación competitiva Licitaciones Usuario propone “Capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse” (Fondos de inversión social) |
| FINANCIAMIENTO (I) FUENTES DE RECURSOS | ESTATAL | COFINANCIACIÓN “Lo que no cuesta, no vale”. Recuperación de costos: “el que puede, debe pagar” [riesgo: marginar pobres] |
| FINANCIAMIENTO (II) ASIGNACIÓN DE RECURSOS | DE LA OFERTA | SUBSIDIO A LA DEMANDA (creación de cuasimercados) Libertad de elegir [¿consumidor tiene información suficiente?] |
| OBJETIVO BUSCADO | UNIVERSALISMO DE LA OFERTA (alto costo, bajo impacto) Oferta homogénea disponible favorece a los informados y organizados | UNIVERSALIDAD DE LA SATISFACCIÓN “tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente” |
| CRITERIOS DE PRIORIDAD Y EXPANSIÓN DEL SISTEMA | AMPLIACIÓN PROGRESIVA DE ARRIBA HACIA ABAJO (Acceso segmentado) Ergo: “a menor gasto social, menos equidad” | PRIMERO, LOS MAS NECESITADOS (Instrumento: FOCALIZACIÓN) |
| POBLACIÓN BENEFICIARIA | CLASE MEDIA GRUPOS ORGANIZADOS | POBRES EN LOS FINES |
| ENFOQUE | EN LOS MEDIOS – infraestructura social – gasto corriente | IMPACTO: magnitud del beneficio que recibe P.O., según objetivos buscados |
| INDICADOR UTILIZADO | GASTO PUBLICO SOCIAL | RELACIÓN COSTO IMPACTO |

El paradigma emergente recoge estos antecedentes y reconoce que el sector público sólo lleva a cabo una parte de las acciones destinadas a satisfacer las necesidades sociales de las personas, y que su actuación se completa con las realizadas por otros subsectores: filantrópico o voluntario, comercial e informal (Bustelo, 1988). Ello no obsta a que se reconozcan funciones clave al Estado, el que 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.

La presencia real de estos subsectores es evidente. Incluso, en algunos países de la región, el voluntario, a través de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), maneja 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 sociales³.

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

3. 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).

implementación de políticas sociales al ámbito privado. Así sucede en el caso de la salud previsional, 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 Uruguay⁴. 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)⁵.

En educación, es posible identificar varias formas de asociación entre lo público y lo privado: a) financiamiento público para escuelas privadas; b) escuelas públicas con gestión privada; c) entregar opciones a los padres (Van der Gaag, 1995), d) escuela pública con financiamiento privado (cofinanciación), los que se tratarán con mayor extensión posteriormente.

2. Institucionalidad (II)

Centralismo vs. descentralización

El modelo 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.

-
4. No se trata, como suele decirse, de procesos de “privatización” de la seguridad social. La actividad en que pueden participar los privados es la administración de los fondos de capitalización individual, pero 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.
 5. 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.

Conviene recordar que la tendencia histórica latinoamericana ha sido centralizadora. En ello, han influido 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 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 ausencia o debilidad de estructuras institucionales de base local e, incluso, la falta de práctica en la toma de decisiones por parte de las regiones en asuntos que les conciernen.

Actualmente, se formulan múltiples *críticas al centralismo*. Estas enfatizan que se toman decisiones careciendo de la información necesaria sobre las peculiaridades de cada zona y se tiende a aplicar soluciones homogéneas a realidades sociales que son heterogéneas, con lo que hay ineficiencia en el uso de recursos y, probablemente, ineficacia en el logro de los objetivos buscados. Tales incongruencias podrían superarse, se sugiere, si el diagnóstico y las políticas fueran elaboradas localmente, porque habría mayor conocimiento de las especificidades locales y, por tanto, mayor consistencia entre la solución postulada y el problema.

Los críticos recuerdan también que el centralismo ha favorecido, en ocasiones, a un grupo dominante instalado en la capital, que utiliza en beneficio de ésta y suyo propio los recursos extraídos al resto del país. Se aduce, además, que la tendencia a aumentar las funciones estatales ha llevado a 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 “al ritmo de una lejana e indiferente burocracia gubernativa” (El Mercurio, 1982), 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, esta perspectiva afirma que el centralismo dificultaría la participación ciudadana en asuntos de su interés, por cuanto la forma y el ámbito donde se toman las decisiones hace difícil que los ciudadanos influyan en ellas o, incluso, que fiscalicen la forma en que se manejan 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 oligárquicas 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 que, además, eran 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.

En materia de equidad, es clásico sostener que las actividades de redistribución deben estar centralizadas, porque de otro modo no puede asegurarse que exista equilibrio entre oferta y demanda, pues teóricamente incentivarán migraciones de beneficiarios hacia donde se ofrezcan mayores beneficios y de contribuyentes hacia lugares donde la presión tributaria sea menor (Larrañaga, 1994).

En esta línea de argumentación, se ha sostenido que la principal razón de la desigualdad educacional, en los Estados Unidos, se encuentra en la descentralización de su sistema educativo, que permite que los grupos de interés más organizados puedan influir decisivamente en el destino de los recursos para educación, de manera tal que favorezca a sus propios hijos. 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, es altamente probable que migren hacia otros barrios y ciudades, con lo que no contribuirán cuando les llegue 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 condiciones de reorientar tanto la asignación de los recursos como al sistema hacia la solución de los problemas mencionados, fijando normas de cumplimiento obligatorio en todas las escuelas, incluso en aquéllas ubicadas en las comunidades pobres, a las que se dotaría de fondos federales suplementarios para que pudieran cumplir tales exigencias.

Es evidente que la opción entre centralización y descentralización tiene contenido político y no puede ser zanjada sólo por razones de eficiencia y eficacia. En este nivel, incluso, es claro que pueden compatibilizarse muchos argumentos a favor y en contra, tomando en consideración el *quantum* de descentralización que se pretende y la forma y los medios a través de los cuales se la 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.

En otros casos no sucede así. Una política descentralizadora en materia de educación, por ejemplo, podría 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 soluciones acotadas no evitan el que deba optarse por una u otra de las soluciones postuladas⁶.

6. 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,

3. Lógica decisional

Lógica burocrática vs. lógica de proyectos

El modelo 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. Los usuarios carecen de alternativas reales para escoger; sólo les cabe aceptar o no aceptar la prestación, cuando ella no sea obligatoria.

El modelo 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 cuál es la mejor manera de 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, se insiste en la conveniencia de que las instituciones docentes tengan un “proyecto” educativo, para lo cual es necesario dotar de autonomía curricular a la unidad básica, la escuela. Así se obtendría una oferta variada, que se ajustaría mejor a la diversidad de situaciones, de necesidades y de opciones valóricas en torno a la educación.

Hay experiencias en la región que buscan, justamente, que otros actores, en especial los profesores, asuman una tarea de algún modo empresarial, que les permita plasmar su conocimiento y experiencia en el manejo de establecimientos educacionales que presenten proyectos educativos alternativos. Así, en el Municipio de Maringá (PR, Brasil) se puso en práctica una experiencia de terciarización de la enseñanza pública, entregando el gerenciamiento de algunas escuelas a una cooperativa de profesores, con autonomía técnico-administrativa, mientras la autoridad municipal mantuvo la responsabilidad del financiamiento y la evaluación de los resultados. “La medida creó una nueva forma de relacionamiento de los profesores con los

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”.

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 descontinuar el proyecto (Silva & Cruz, 1995).

Algo similar se encuentra en marcha en la Municipalidad de Las Condes, en Chile, donde la administración y manejo docente de los colegios municipales está siendo entregada a sociedades de profesores que han asumido esa responsabilidad, afrontando riesgos, por ejemplo, al renunciar a su condición de profesores municipales, protegidos por el Estatuto Docente (Lavín, 1995).

También puede mencionarse que, en el marco del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación (MECE) de Chile, los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) pretenden incentivar las capacidades para el diseño curricular en las escuelas, así como incentivar las iniciativas de la comunidad escolar en la solución de sus problemas. Para ello, se realiza un concurso de proyectos elaborados por los profesores de las diferentes escuelas de mediano y alto riesgo (Téllez, 1995).

4. Financiamiento (I): Fuentes de recursos

Estatual vs. cofinanciación

El modelo 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, lograda la meta de la cobertura total en educación primaria, aparece el problema de la *calidad* de la misma. Habrá así competencia por el destino de esos recursos, en especial, con la inversión productiva, que es fundamental para generar crecimiento, crear empleos y contribuir así a la reducción de la pobreza.

El paradigma emergente, al considerar que el Estado no es el único actor que participa en la política social, afirma que debe ser sólo uno entre varios aportantes de recursos. En definitiva, enfatiza la necesaria coordina-

ción entre los diversos subsectores y, en especial, la búsqueda de la cofinanciación, esto es, que los propios beneficiarios contribuyan, aunque sólo sea con su propio esfuerzo y la ayuda mutua, lo que resulta especialmente viable en países donde existen tradiciones de ese tipo (minga, mutiráo). Esto no sólo aportaría recursos suplementarios sino que, además, avivaría el compromiso de la comunidad receptora con el programa, a partir del criterio de que “lo que no cuesta, no es valorizado por el que lo recibe”. Esto tiene riesgos, porque puede conducir a marginar a los más pobres, que no están en condiciones de asumir responsabilidades financieras.

Otra forma de cofinanciación es la recuperación de costos, mediante el cobro de tarifas para la prestación de servicios públicos sociales. Es la aplicación del principio que “el que puede, debe pagar”, en especial en programas sociales que no se orientan a los pobres: la educación superior gratuita es un ejemplo⁷.

En Chile se dictó, en 1989 (modificada en 1993), una ley que establece la posibilidad del financiamiento compartido en todas las escuelas secundarias, y en las particulares primarias; las municipales están obligadas a ofrecer educación gratuita, existiendo el riesgo de que así se “potencia la estratificación social entre escuelas municipales y particulares” (Espínola, 1994:162). En 1994, la contribución por esta vía fue de US\$ 37 millones y para 1995 se espera que llegue a US\$ 50 millones⁸. En este país, 91% de los alumnos cursan la enseñanza básica y media con financiamiento total del Estado; incluso 38% de los alumnos procedentes del decil superior estudian en la enseñanza subvencionada, situación ante la cual los defensores de la cofinanciación afirman que hay que promover un mayor compromiso de las familias con la educación de sus hijos, que debe plasmarse en un esfuerzo financiero acorde con sus ingresos y el número de hijos. Ello permitiría que el Estado concentre los recursos que destina a educación en quienes carecen de posibilidades de pago (Passalacqua, 1995).

-
7. 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).
 8. Se aplica en 976 establecimientos particulares y 150 municipales y abarca a 628.000 alumnos (Passalacqua, 1995).

El sistema imperante recibe críticas en cuanto al destino y administración de estos aportes. En primer lugar, cuando la contribución familiar supera cierto monto⁹, se reduce el aporte estatal; este ahorro vuelve al Ministerio de Hacienda, en lugar de destinarse a educación, por ejemplo, para mejorar el financiamiento de las instituciones de menores recursos. 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, lo que exige ser regulado. Finalmente, lo recaudado en escuelas municipales va al municipio, cuando correspondería que los gestionara la dirección del establecimiento, para que los padres puedan exigir que se inviertan en mejorar el rendimiento escolar (Passalacqua, 1995).

Por otro lado, se insiste en la necesidad de que se establezcan mecanismos adecuados, para asegurar que la cofinanciación no provocará la exclusión de los que no están en condiciones de contribuir, garantizando el derecho de los padres a elegir la escuela de sus hijos.

La cofinanciación adopta otras formas que pueden llamarse indirectas, por cuanto se trata de aportes que no provienen de las familias, sino de empresas: a) sostenedores de escuelas privadas, que si bien perciben un subsidio estatal para los gastos de funcionamiento, asignado según el número de alumnos reclutados, se hacen cargo del financiamiento de la infraestructura escolar; b) aportes empresariales, vía donaciones o financiamiento de los gastos corrientes de escuelas, sea para su personal, o para la comunidad; c) gremios empresariales que asumen la gestión de escuelas; d) empresas que reciben descuentos tributarios si destinan recursos a educación (Martinic, 1995). Esta última forma puede discutirse porque, en definitiva, se trata de recursos públicos que el Estado traspasa al renunciar a la percepción de impuestos, para que haya una decisión de inversión privada, tomada por la empresa.

9. El mínimo no sujeto a deducciones es igual a la mitad de la subvención fiscal por alumno.

5. **Financiamiento (II): Asignación de recursos**

Subsidio a la oferta vs. subsidio a la demanda

En el modelo dominante, el financiamiento se orienta a cubrir los costos relevantes del proveedor (alguna repartición estatal), que oferta los bienes o servicios seleccionados por funcionarios estatales, con los cuales se pretende solucionar o paliar el problema detectado, sin establecer alternativas.

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 resulta un requisito fundamental en esta forma de subsidio. El cálculo del valor del “voucher” plantea dificultades (Levin, 1995).

Una modalidad que se aproxima al subsidio a la demanda es aquella mediante la cual el Ministerio de Educación de Chile paga directamente a la escuela un subsidio por cada alumno matriculado y que efectivamente asistió a clase, ya que son los padres (beneficiarios) los que, al elegir el establecimiento en que se educarán sus hijos, están decidiendo a cuál de los oferentes se asignarán los recursos fiscales¹⁰. También en Colombia existe 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).

10. “Inicialmente, el monto de la subvención se calculó de manera que ésta pudiera cubrir holgadamente los gastos de las escuelas. Durante el primer año,... era 22% más alta que el costo por alumno de 1979 en las escuelas públicas primarias y un 60% más alta que la subvención que recibían los establecimientos particulares subvencionados antes de 1980” (según Infante y Schieffelbein, 1992, cit. en Espínola, 1994b:143). “Adicionalmente, [la subvención fiscal por alumno atendido] se reajustaba a la par con el índice de precios al consumidor (IPC). Sin embargo,...[a consecuencia de] la crisis,... la subvención fue congelada en 1982 y hacia fines de 1989 había perdido cerca del 30% de su valor real (Valladares, 1990; Espínola, 1994b). Con posterioridad a 1990, la subvención fue aumentada, reajustándola por encima del IPC y se aumentó su valor para las modalidades educativas más costosas (educación de adultos, educación técnica, educación especial), pero ello no significó “mayor flexibilidad presupuestaria, ya que a partir de 1991, el valor de la subvención incluye los recursos extraordinarios destinados a cubrir las alzas de salarios” (Espínola, 1994b:161).

Esta libertad de elegir entre diversas alternativas que se otorga a los padres de menores recursos, suele criticarse por la “falta de información” del usuario, que sólo dispone de indicadores aproximados y diferidos en el tiempo. Este problema, obviamente, también lo enfrentan, por lo menos en parte, quienes sufragan la educación de sus hijos con recursos propios, aunque se argumenta que la condición socioeconómica de las familias y el consiguiente nivel educativo-cultural, así como el actuar como verdaderos “clientes”, ya que pagan con sus propios recursos, los predispone a buscar la mejor alternativa educacional y a exigir resultados (Larrañaga, 1994). La alternativa entonces sería velar por la educación de los que no disponen de recursos propios para pagar y carecen de las condiciones adecuadas para elegir. Sin embargo, tampoco el Estado ha conseguido hasta ahora mejorar la educación impartida a esos estratos sociales, entre otras cosas porque suele faltarle información adecuada sobre lo que sucede en las escuelas¹¹. Para superar esa carencia, se ha creado, en Chile y otros países de la región, la prueba SIMCE o similares, que buscan medir los resultados escolares. Una alternativa entonces, podría ser aumentar la información de que disponen los padres, publicando los resultados de las mismas (lo que hasta hoy no se hace)¹².

Esto permitiría, además, el surgimiento de diferentes alternativas y así generar competencia entre los establecimientos, lo que puede redundar en un mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Para el logro de este ambiente competitivo y articular la mezcla público-privada, resulta fundamental 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.

-
11. “¿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).
 12. “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, 1994:54).

6. 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 –mencionada al describir el surgimiento del Estado docente– de difundir un conjunto de valores y creencias, que fomente la integración social y el sentimiento de pertenencia a la nación y la idea de igualdad que, en algunos países, se plasmó incluso en la obligación de utilizar una vestimenta escolar uniforme, como manera de evitar que afloraran las desigualdades de ingreso de las familias. En la práctica, empero, los principales beneficiarios de los servicios públicos en general y de la educación en particular, en América Latina, han sido 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.

Las constituciones de todos los países de la región establecen la obligación del Estado de entregar gratuitamente la educación primaria, durante un número de años que varía de país a país. Sin embargo, una proporción no desdeñable de los niños de cada cohorte no ingresa siquiera al primer año y otros abandonan rápidamente. Dicha selección no es aleatoria. Entre quienes dejan la escuela están sobrerrepresentados los grupos de menores ingresos.

Las políticas universalistas son de alto costo y bajo impacto. Pese a los esfuerzos que suelen hacerse para demostrar lo contrario, resulta evidente que una oferta que atienda a todos resultará muy cara. El abaratamiento sólo cabe 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 no alterar 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 más extenso de clase, que permita compensar las limitaciones que el clima familiar¹³ impone a la capacidad de aprender; programas nutricionales e, incluso, un subsidio por el costo de oportunidad que significa abandonar alguna inserción laboral (Levin, 1995). Debe recordarse que mientras, para la clase media, los hijos, en su infancia, sólo provocan gastos, para los estratos menos favorecidos pueden ser una inversión, al aportar desde pequeños al ingreso familiar.

7. Criterio de propiedad 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, según se vaya disponiendo de más recursos. En definitiva, la cobertura se expande de arriba hacia abajo. Primero, se atiende a quienes tienen menos necesidades, lo que posterga la atención de los más carenciados. 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.

El paradigma emergente plantea la necesidad de concentrarse en los que tienen necesidades básicas insatisfechas. En definitiva, 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. El primer criterio ha predominado en América Latina. Los otros dos adoptan la focalización.

Focalizar es identificar, con la mayor precisión posible, a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impac-

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

to per capita elevado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios (Franco, 1990a y 1995).

A la aplicación de este criterio, se le atribuyen diversas ventajas: mejora 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 resulta diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución; aumenta la eficiencia en el uso de los recursos escasos; eleva el impacto producido por el programa, al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo¹⁴.

Los programas de mejoramiento de la calidad y la equidad tienden a focalizar las acciones que realizan según el nivel de pobreza a que pertenece el alumno o la escuela y a la debilidad académica que ellos demuestran.

Entre los variados ejemplos que podrían mencionarse de programas focalizados, cabe recordar el Programa de las 900 Escuelas, orientado al 10% de las escuelas más pobres del país y de peor rendimiento académico, comenzado en Chile en 1990, cuyo objetivo es mejorar la calidad de la educación y el aprendizaje de los alumnos. Se otorgan 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 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 los alumnos según registro de las escuelas; c) el tamaño y la accesibilidad de las escuelas.

También en el Programa de Mejoramiento Educativo (PME) se utiliza la focalización para identificar tres tipos de escuelas (de alto, mediano y bajo riesgo), que competirán entre ellas, mediante proyectos para recibir subvenciones orientadas a mejorar la calidad de la enseñanza. Los criterios son: a) series temporales sobre puntajes de rendimiento; b) escala que incorpora el número de grados de educación ofrecidos por las escuelas; c) tasas de deserción y repetición; d) grado de ruralidad; e) matrícula escolar; f) nivel

14. "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).

socioeconómico de la población estudiantil (Cardemil y Latorre, 1992; Wolff, Schieffelbein y Valenzuela, 1994; Espínola, 1995).

8. 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, y contribuyó a la creación de las clases medias, en especial a través del empleo público, a diferencia de lo que sucedió en los países de desarrollo capitalista originario, donde a éstas las creó el mercado. Por esa vía, el Estado facilitó la ampliación del mercado interno, lo que era de interés de la industria nacional. Se suponía que la progresiva consolidación del modelo económico, permitiría incorporar paulatinamente a los sectores en principio postergados.

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.

9. 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 atender a poblaciones concentradas –en especial, en áreas urbanas– que a las rurales dispersas, aun cuando allí existan mayores niveles de necesidad. Asimismo, una cobertura elevada puede no producir resultados, como sucede con programas nutricionales, que buscando atender a más personas, reducen la cantidad de calorías y proteínas entregadas, por debajo de las normas mínimas. También puede ampliarse la cobertura sin impacto cuando se incluye, como benefi-

ciarios 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 sea imposible 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 criterio tradicional fundamental es asignar los recursos disponibles según el presupuesto histórico. Usualmente, se carece de medios para saber si los recursos se están gastando adecuadamente. Se acepta que la asignación y la implementación es correcta y, a partir de ello, los cambios se producen si existe una ampliación de los rubros disponibles y, en lo posible, respondiendo a los criterios de asignación preexistentes.

El paradigma emergente pretende, por su lado, orientar los programas a producir un cambio en las condiciones 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 que sea 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.

10. 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: cuantos más recursos haya disponibles para programas sociales, menor será la cantidad o la proporción de pobres. Sin embargo, el monto del gasto social es un mal indicador, tanto del desarrollo social –que se relaciona también con el des-

empeño económico del país—, como de la inversión en capital humano, ya que no permite apreciar si realmente se están alcanzando resultados en ese sentido. Puede haber un elevado gasto social y, pese a ello, no mejorar las condiciones de vida de la población o no aumentar su dotación de capital humano.

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 y aunque suele no haber discrepancias respecto a considerar en este rubro lo destinado a Educación, Salud, Vivienda, también aparecen, en ocasiones, Justicia, o lo asignado a otros ministerios que realizan programas que pueden considerarse sociales¹⁵.

El Informe sobre el Desarrollo Humano (PNUD, 1991), como a la desagregación del gasto social distingue cuatro proporciones del desarrollo humano, que permiten una primera aproximación a la inadecuación de considerar el gasto social (o el gasto en educación, específicamente) como indicador de éxito. Ellas son: i) La razón de gasto público, que muestra la participación del Estado en el ingreso nacional (gasto público/PIB); ii) La razón de asignación social, que es el porcentaje de los recursos públicos que se asignan a programas denominados sociales (gasto social/gasto público); iii) El índice de prioridad social, proporción de los recursos “sociales” que se destina a actividades de prioridad humana (gasto de prioridad social/gasto social); iv) El índice de gasto humano, o sea, la proporción del ingreso nacional asignada a tareas de prioridad humana, como salud primaria y educación básica (gasto prioridad social/PIB). Si la razón de gasto público es elevada —como suele suceder en muchos países de la región— pero se destina a lo social una baja proporción, probablemente habría que reestructurar el gasto en beneficio de los programas sociales.

Si, por el contrario, ambos índices son elevados, pero los indicadores sociales no son buenos, puede ser adecuado reasignar recursos entre sectores

15. 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).

sociales, privilegiando programas prioritarios. Si bien este enfoque permite cuestionar lugares comunes y, sobre todo, la idea de que hay alguna relación directa entre el monto de los recursos asignados a lo “social” y el nivel de desarrollo social, tiene limitaciones. Tales proporciones nada indican respecto a lo que efectivamente llega a los más pobres, ya que los destinatarios reales de programas de “prioridad social” pueden ser personas no pobres. 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 así a qué se destinan los recursos destinados a lo social y 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 34). Asimismo, por ejemplo, si el Ministerio de Educación decide adquirir el edificio de un hotel de lujo para instalar sus oficinas, eso aparecerá en las cuentas nacionales como gasto público social. 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 (población objetivo, definida según algún criterio). A partir de encuestas recientes (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 los recursos destinados a lo social (tal como sucede en cualquier otro campo) pueden ser utilizados con mayor o menor eficiencia y, consecuentemente, producirán impactos diferentes sobre los beneficiarios. Ya se ha sostenido que los “datos correspondientes a América Latina muestran que la distribución de los gastos

sociales es regresiva en la mayoría de los países”, por lo cual “un mayor gasto público no es siempre la respuesta, cuando se trata de mejorar el bienestar de las personas pobres. Más importante es a menudo una mejor asignación del gasto 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 en su favor, tanto en lo que se refiere a la cantidad como a la calidad de los mismos” (Ibídem).

Otro problema del gasto social es su nivel de agregación. Difícilmente pueden introducirse modificaciones a programas concretos, a partir de los resultados que las fluctuaciones de dicho gasto puedan indicar 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 modelo emergente insiste en la necesidad de identificar indicadores de tipo “micro”, vale decir, relacionados con cada programa específico y, en tal sentido, considera que el mejor indicador para evaluar un programa social es la relación costo-impacto, que permite apreciar si el mismo está optimizando la asignación de los recursos de que dispone 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 de dicho modelo. 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 de cada país. En consecuencia, la postergación de políticas sociales que expandan la posibilidad de ampliar el capital humano de toda la población 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, dé una resultante más eficiente y eficaz.

Bibliografía

- ANAYA, A. (1990). *El gasto social en Bolivia*, s/d.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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”, *Revista de la CEPAL*, N° 47.
- 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, CEPAL.
- 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*, Paris, Colection Autrement.
- HAINDL, P, E. BUVINIC e I. IRARRÁZAVAL (1990). *Gasto social efectivo*. Santiago, Universidad de Chile, Escuela de Economía/ODEPLAN.
- 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. (1994). “Descentralización en educación y salud en Chile, Programa ILADES-Georgetown, 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.
- 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.
- 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*. Baltimore, The John Hopkins University Press.
- PASSALACQUA, A. (1995). “Financiamiento compartido y equidad”, trabajo presentado a CIDE/UNESCO.
- PNUD (1991). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Bogotá, Ediciones Tercer Mundo.
- 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*, N° 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 gestaõ educacional no Brasil: Descentralizaçãó e Desconcentraçãó", en V. Espínola, editora, *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados*, CIDE, Santiago de Chile.
- VALLADARES, M. I. (1991). *Democracia, municipalización, financiamiento y calidad de la educación*, Ministerio de Educación, Santiago de Chile.
- TÉLLEZ, A. (1995). "Los proyectos de mejoramiento educativo en el desarrollo de la educación básica chilena", presentado a CIDE/UNESCO.
- VAN DER GAAG, J. (1995). *Private and Public Initiatives. Working together for Health and Education*, Washington D.C., World Bank.
- 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*, Washington D.C., Banco Mundial, Documentos para la discusión # 257.