

## **Descentralización, participación y competencia en la gestión social\***

**Rolando Franco** \* <sup>o</sup>

### **Introducción**

Con posterioridad a la crisis de la deuda, en los años ochenta, y en el marco de las políticas que pugnaban por la estabilización de las economías y la introducción de reformas estructurales para recuperar la senda del desarrollo, surgió en América Latina una pugna entre dos paradigmas de política social. El tradicional, que estaba estrechamente vinculado al modelo cuyo quiebre definitivo se había producido con aquella crisis, le otorgaba al Estado el monopolio de la política social y de sus diferentes aspectos (financiamiento, diseño, implementación y control). Su consigna era que “el Estado sabe” cuáles son los problemas y cómo atenderlos. Por ello, financiaba una provisión de servicios que era supuestamente igual para todos los beneficiarios, independientemente de las peculiaridades que los caracterizaran. En definitiva, el usuario no tenía muchas opciones: aceptaba la oferta estatal o carecía de solución para su problema. Los recursos para dicha política, obviamente, provenían del presupuesto nacional.

El paradigma emergente, en cambio, postuló que “la capacidad de innovación y de resolución de problemas se encuentra dispersa en toda la sociedad” y, por lo mismo, recomendaba el establecimiento de mecanismos que contribuyeran a que esa capacidad aflorara. Así se prefirió la lógica de proyectos a la lógica burocrática. Correspondía que el sector público reconociera la existencia de otros actores de la política social (empresas comerciales, obras filantrópicas, organizaciones no gubernamentales, las propias familias, etc.) que tenían, en muchos casos, condiciones de llevar a cabo de manera más eficiente y eficaz algunas de las tareas de la política social. Este paradigma considera necesario además que se permita a las personas tomar sus propias decisiones, por cuanto –se supone– que nadie conoce mejor que ellas mismas lo que les conviene.<sup>1</sup> De allí la relevancia que han cobrado los planteos sobre el subsidio a la demanda, según el cual los recursos públicos deben entregarse a los beneficiarios para que puedan satisfacer autónomamente sus necesidades (de educación o salud, por ejemplo) a través del mercado (o, más precisamente, del respectivo cuasimercado).

De allí surge, entre otras cosas, el interés por la cofinanciación de los programas. Se entiende que hay que recuperar recursos porque éstos siempre son escasos. Por ello, debe buscarse que quienes pueden pagar, lo hagan. Además, se argumenta que los copagos permiten comprometer a los beneficiarios con el programa y motivarlos para que extraigan el mayor rendimiento a los servicios por los cuales pagan: “sólo lo que cuesta vale”.

En el marco de ese conjunto de modificaciones a la política social se plantea también la redistribución de las funciones del aparato estatal, promoviéndose el traslado de responsabilidades desde el nivel central hacia entidades subnacionales. Básicamente, se trata de la función de provisión de bienes públicos y de su producción (Finot, 2002).

### **El centralismo latinoamericano y la opción descentralizadora**

La tendencia histórica latinoamericana ha sido centralizadora. En ello han influido razones 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, muy importantes desde la independencia, procedentes de países tradicionalmente centralizados, en especial Francia.

A todo ello se agregan los mecanismos de retroalimentación, que se dan entre la centralización de la toma de decisiones y la concentración de la actividad económica. Esto fue notorio especialmente en el largo periodo de la sustitución de importaciones que, como ya se dijo, caracterizó a la región hasta 1980.

También coadyuvó a la centralización, la gran concentración urbana de la segunda mitad del siglo XX, provocada por el proceso de redistribución poblacional, derivado de las migraciones campo-ciudad aceleradas por el propio modelo industrializador.

Siempre han existido críticas al centralismo característico de la región. Ellas han girado en torno a que las decisiones escapaban a la esfera de acción de los afectados y quedaban en manos de una remota burocracia, de tamaño creciente, con intereses propios y que era ajena a las preocupaciones de los interesados e inaccesible a ellos. Se argumentaba, asimismo, que la misma lejanía del centro respecto a los lugares donde vivían quienes eran afectados por sus decisiones, hacían que éstas se tomaran con poco conocimiento de la realidad en la cual debían implementarse.

Durante los años ochenta, apareció la descentralización como una estrategia incluida en el paquete de las reformas, y pronto adquirió amplio consenso como un elemento importante en la modernización de la región.

La recomendación procedía de una perspectiva política y argumentaba que ella permitiría fortalecer la democracia, incentivando la participación ciudadana y otorgando a las personas una mayor ingerencia en asuntos que les conciernen directamente. Contribuiría asimismo al consenso social, a través del acrecentamiento de esa participación y permitiría, además, el control de las burocracias por los “ciudadanos”, al disolver el “velo la distancia” que las hacía intangibles, y volver a los responsables más cercanos a los eventuales beneficiarios. Ella también acompañaría a los procesos de fortalecimiento del mercado.

### **Limitaciones de la descentralización latinoamericana**

Sin embargo, las experiencias descentralizadoras no parecen haber motivado la participación que debería haber sido escuela de ciudadanía. Es probable que ante la imposibilidad del ejercicio participatorio y de control de la actividad pública, quienes debían ejercer esas funciones hayan optado por abandonarlas. Las encuestas de opinión pública muestran, entre la población latinoamericana, un desencanto con la política y un desinterés por participar en ella (Franco, 2002b), sin que existan diferencias entre países que hayan avanzado en el proceso descentralizador y aquellos que siguen organizados muy centralizadamente. Sin duda, algunos males tradicionales de la política latinoamericana, como la corrupción y el clientelismo político, han contribuido a que los cambios descentralizadores no tuvieran los efectos buscados o los han acomodado a sus propias necesidades. Parecería que en la actualidad, en América Latina, hay un déficit de control de los función pública por la ciudadanía.

Por otro lado, existe el riesgo de que la transferencia de poder a instancias subnacionales no resulte en la promoción de la democracia, sino en un reforzamiento de la dominación de las oligarquías locales. Por lo menos en ciertas etapas de la historia de América Latina las autoridades centrales han cumplido, en muchos casos, una labor fundamental en el proceso de disolución o de pérdida de poder de formas de dominación tradicionales en especial en regiones aisladas.<sup>ii</sup> Y en la actualidad parece que sólo en la arena política más amplia, con el papel de los medios de comunicación, es posible airear muchos de los problemas de mal manejo y corrupción.

Asimismo, la descentralización plantea el riesgo de dispersar recursos y, por tanto, de que se agrave con ella el incumplimiento de las responsabilidades sociales estatales y de que surjan nuevos dobles estándares. En el centralismo, hay poblaciones con un bajo nivel de vida en algunas regiones, lo cual lleva a postular la descentralización suponiendo que los recursos serán mejor distribuidos y utilizados. Pero nada asegura que la instancia subnacional los utilice eficientemente. Hay muchos que dudan de la capacidad de las nuevas autoridades que asumen funciones descentralizadas: “si se tiene presente la difícil situación económica y técnica de muchos municipios y comunidades locales, (cabe pensar que) una descentralización inadecuadamente conducida podría comprometer seriamente la equidad y aumentar las desigualdades regionales” (OEA/ MIDEPLAN/ CEPAL, 1998:18).

Otro autor destaca que “aún no se observan resultados concluyentes en cuanto a eficiencia y el

ingreso geográfico bruto se sigue concentrando en algunos territorios” y que “no hay indicios significativos de que (procesos de descentralización) hayan generado una tendencia generalizada a la participación ciudadana, e incrementos importantes y persistentes en términos de eficiencia pública y reducción de la corrupción (Finot, 2002:140 y 144).

Incluso, algunos expertos en temas fiscales concluyen que los procesos de descentralización han conducido a generar desequilibrios macroeconómicos (CEPAL, 1998).

En conclusión, existen dudas respecto al éxito de los procesos de descentralización llevados a cabo en la región. No parece que hayan alcanzado los objetivos que se plantearon cuando se los introdujo. Además, la descentralización ya no es vista como una panacea capaz de resolver todos los problemas. Transcurrido un tiempo prudencial desde que tuvo lugar ese cambio de orientación durante el cual se llevaron a cabo múltiples procesos de descentralización, corresponde plantearse hasta qué punto la descentralización contribuye al logro de esos objetivos y en especial a los de la política social.

Si bien las decisiones societales son finalmente políticas y enfrentan a actores que defienden intereses, aquí se trata de hacer una discusión “técnica”, en el entendido que una instancia de esta especie puede contribuir a que las opciones que finalmente se adopten sean más informadas, racionales, eficientes y eficaces.<sup>iii</sup>

## Descentralización y política social

Con esa perspectiva cabe intentar responder algunas preguntas claves: ¿qué se va a descentralizar? ¿a qué instancia subnacional se le traspasarán los poderes? ¿de dónde se obtendrán los recursos necesarios? ¿en qué orden se efectuará el traspaso? ¿los nuevos titulares de las responsabilidades y recursos tienen que rendir cuentas ante el nivel que traspasó las funciones y proporcionó los recursos? ¿Cómo debe cumplirse con esa responsabilidad, si es que ella se reconoce como necesaria? ¿Realmente, los eventuales responsables de las políticas sociales descentralizadas cuentan con recursos humanos, infraestructura, recursos financieros, etc., para alcanzar los objetivos de tales políticas? ¿Cómo se logra mayor eficiencia en el uso de recursos escasos? ¿Se produce el impacto buscado por los programas?

El punto de partida de esta reflexión es que la discusión abstracta entre ventajas e inconvenientes del centralismo y la descentralización no resulta de utilidad. Los argumentos reseñados en abstracto en favor de una u otra de las alternativas parecen todos razonables. Pero, en la práctica, es necesaria una discusión más acotada que establezca claramente *en qué condiciones* es conveniente llevar a cabo la transferencia de funciones.

### 1. ¿Cómo entender la descentralización?

Cabe interpretar la descentralización de dos maneras. Por un lado, la descentralización *política*, transfiere la capacidad de decisión sobre la provisión de bienes públicos a instancias locales. De esa manera busca crear canales de representación y participación ciudadana que permitan adecuar tal provisión a las preferencias que se dan en ámbitos geográficamente diferenciados. Por otro lado, la descentralización *económica* introduce mecanismos de mercado en los procesos productivos, con lo cual pretende contribuir a la eficiencia y reducir los costos mediante la competencia, retirando asuntos de las decisiones de naturaleza político-administrativa (Finot, 2002).

Ambas promueven la participación de los ciudadanos tanto en las decisiones de naturaleza puramente política, como también en las vinculadas a la vida cotidiana, la que se realizaría individualmente a través del mercado (o de cuasimercados<sup>iv</sup> creados en sectores determinados), y comunitariamente en el caso de los proyectos sociales y la creación de bienes cooperativos.

La descentralización aparece como una apuesta para lograr que el gobierno sea eficiente, para que se haga política a bajo costo y se entreguen los servicios que la población espera que el gobierno

produzca. Esto podría lograrse –sostiene North (1995)- estableciendo algún grado de competencia entre servicios y organizaciones gubernamentales. Así se permitiría que los consumidores (en expresión de Tiebout, 1956 citada por Finot, 2002) “*votasen con los pies*”, trasladándose a otras circunscripciones que respondan mejor a sus necesidades y expectativas (o preferencias por bienes públicos). Tal competencia se daría entre territorios de un mismo país, como ha demostrado la trascendental migración campo-ciudad que ha tenido lugar en América Latina en la segunda mitad del siglo XX, como en la migración internacional, que caracteriza hoy a grandes regiones de este continente.

En definitiva, la descentralización permite que los ciudadanos de diferentes territorios adecuen la provisión de bienes y servicios públicos a sus propias preferencias, pero también implica que esa nueva canasta será financiada total o parcialmente con los recursos generados por la comunidad que escoge.

## 2. Política social: funciones, principios e instrumentos

El interés central de esta evaluación de la descentralización tiene que ver con el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales que la carta de las Naciones Unidas y las constituciones latinoamericanas reconocen y que es responsabilidad del Estado (Franco et al., 2001). Este tiene que contribuir a igualar las oportunidades de toda la población y a reducir, por tanto, las desigualdades que tienen una clara expresión regional y local. Por ello, esta tarea no puede quedar librada, en exclusiva, a la acción de las entidades subnacionales.

La política social es el gran canal de cumplimiento de tales objetivos y tiene que cumplir tres funciones básicas: dotar a la población de capital humano, realizar acciones compensatorias y contribuir a asegurar la cohesión social. La *gestión social* es la disciplina responsable de la identificación concreta de los beneficiarios y del manejo de los medios que se ponen a disposición para alcanzar los fines de los programas y proyectos.

Los tres principios orientadores de la política social tienen que ver con la definición de su población-meta (*universalización*), la consecución del objetivo buscado (*impacto*) y la utilización de los medios asignados a alcanzarlo (*eficiencia*). Y utiliza diversos instrumentos, entre los que hay que destacar la *focalización* y el *análisis costo-impacto*.

Conviene desarrollar con alguna latitud los tres principios claves por cuanto es a partir de ellos que corresponde realizar el análisis de las ventajas e inconvenientes que puede tener la descentralización y la competencia en el área de la política social

a) El *universalismo* ha sido parte del discurso social tradicional, aunque en general se lo ha interpretado como el esfuerzo por generalizar una oferta de bienes y servicios igual para todos aduciendo, entre otras cosas, que ello contribuiría a elevar la cohesión social. Pero la práctica latinoamericana siempre mostró desigualdades notorias en esa provisión, por lo cual se ha hablado de *universalismo excluyente*, en unos casos, y *estratificado*, en otros. La primera acepción pone énfasis en los que quedan al margen de cualquier protección; la segunda, si bien acepta que muchos son atendidos, destaca que reciben prestaciones que varían en monto y calidad y enfatiza que esas diferencias no tienen que ver con las necesidades, mayores o menores, de cada cual sino con el status de los beneficiarios. Quienes reciben las mejores atenciones pertenecen a los sectores más instruidos, más informados, más organizados, o viven en áreas mejor dotadas de servicios, y disponen de un mínimo de recursos para hacer frente a los costos en los que debe incurrirse para obtener los bienes o servicios que implica la prestación (transporte y tiempo, como mínimo; a veces pago de una tarifa). El acceso a esa oferta ha sido siempre difícil para quienes, aun teniendo mayores necesidades, carecen de las características enunciadas.

Las políticas universalistas así entendidas tienen alto costo y bajo impacto. Una oferta que quiera igualar por arriba y llegar a todos resultará muy cara. Para ajustarla a los recursos disponibles “manteniendo” el principio, suele disminuirse la calidad de las prestaciones y, por tanto, se deteriora casi

seguramente el impacto del programa sobre los beneficiarios, o bien se recorta la "universalidad" por criterios no transparentes que orientan los servicios hacia un grupo restringido que tiene el poder suficiente para imponer su interés. No es baladí recordar que el corporativismo suele ser un rasgo característico de los sistemas políticos de la región.

Por ello, hay que entender la universalización de otra manera. Se trata, en verdad, de perseguir la satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas. Algunas podrán solventarlas con sus propios ingresos, mientras que eso sería imposible para otras, en diferente proporción y será responsabilidad del Estado el facilitar esos satisfactores.

b) El elemento clave en los programas sociales es el *impacto*, esto es, la medida en que un proyecto, en función de sus objetivos, transforma alguna parcela de la realidad. Pero hay factores no relacionados con la eficiencia operacional que pueden dificultar y hasta impedir que muchos proyectos sociales alcancen los fines que persiguen. La evaluación de impacto calcula los efectos netos del proyecto, eliminando los cambios derivados del contexto. Determina, en fin, en qué medida el proyecto ha alcanzado sus objetivos, qué cambios ha producido en la población beneficiaria, y cuáles fueron sus efectos secundarios (previstos y no previstos) (véase Cohen y Franco, 1992).

c) La *eficiencia*, mide la relación que existe entre los productos (bienes o servicios) que se entregan a través de la política social y los costos de los insumos y las actividades que se llevan a cabo para obtenerlos. Como los recursos siempre son escasos frente a necesidades crecientes, la eficiencia es muy importante también en la política social, aunque erróneamente algunos tiendan a pensar que es propia de un enfoque economicista. También debe tenerse presente que los productos, en los programas sociales, son necesarios para lograr el fin, pero no son el fin. Cabe sostener que al descentralizar, puede mejorarse el diagnóstico, por cuanto es posible suponer que en el nivel local resulta más fácil identificar necesidades, conocer en profundidad los problemas a enfrentar y, por tanto, también postular soluciones más pertinentes, dado el tamaño más pequeño tanto del territorio como de las personas implicadas, lo que permitía realizar un mejor cálculo de las ventajas e inconvenientes de las acciones a implementar, y llevarlas a cabo de manera más directa y rápida. Todo lo anterior puede ser cierto siempre que el cuerpo técnico encargado de realizar el diagnóstico y plantear soluciones tenga la suficiente formación técnica y conocimiento de las soluciones que se están llevando a cabo en otros lugares del país, de la región y del mundo. En caso contrario se corre el riesgo –común por cierto- de no aprovechar la acumulación de experiencias producidas fuera de su limitado terruño.

### 3. Balanceando la descentralización en lo social

a) La descentralización no puede ser concebida como una simple transferencia de poder desde un nivel superior (el gobierno central) a otro (autonomía, gobierno estadual, provincia, departamento, municipio, etc.). Esto sólo implicaría trasladar funciones de un centro a otro centro. En realidad, se trata de un proceso de transferencias sucesivas por el cual la capacidad de decisión y los recursos van descendiendo por los diversos escalones del gobierno y llega hasta base. Se descentraliza en los ciudadanos.

b) El gobierno central no puede transferir sus responsabilidades sociales, que fundamentalmente se basan en asegurar una canasta social, cuyo contenido y dimensión dependerán del nivel de desarrollo alcanzado por el país. El paradigma tradicional de la política social –mencionado al inicio de este documento- reservaba al Estado la totalidad de las funciones en que puede desagregarse una política social, esto es, el diseño, financiamiento, implementación, control y evaluación de los programas sociales. Podría trasladarse a otros actores la responsabilidad de la implementación, pero las otras funciones deben quedar al menos parcialmente en el ámbito central, como única manera de asegurar el cumplimiento de sus responsabilidades. Cabe, por tanto, una descentralización *operativa* (Finot, 2002).

c) Para cumplir su obligación social, el Estado no puede abandonar sus responsabilidades financieras, o no lo puede hacer en su totalidad, por cuanto éste constituye el principal instrumento de reducción de las desigualdades en la satisfacción de las necesidades básicas entre personas que habitan en territorios diferentes. La distribución de recursos centrales deberá ser equitativa, tratando de compensar las grandes desigualdades de base espacial.

El problema del financiamiento es especialmente importante. Hay ejemplos en la región en los que, para poder mostrar un presupuesto equilibrado en época de políticas de estabilización y de búsqueda de préstamos internacionales, se traspasaron atribuciones pero no recursos a la instancia subnacional. Asimismo, en otros casos, la autoridad descentralizada, que recibía recursos del nivel central para llevar a cabo cierta política social, los utilizaba para otros fines argumentando su supuesta autonomía. Un claro ejemplo de esta segunda situación surge de la evaluación –realizada por la CEPAL- del programa ASOMA (Apoyo Solidario al Adulto Mayor), por la que el gobierno nacional argentino transfería fondos a las provincias para financiar la atención de los ancianos beneficiarios del programa, pero muchos gobiernos provinciales utilizaban esos recursos para equilibrar su presupuesto o mostrar números azules en las cuentas del banco de la provincia postergando indefinidamente la entrega de los satisfactores a sus legítimos y necesitados destinatarios. Sin duda, ello sucedía también con otros programas similares.

De no establecerse mecanismos de redistribución de recursos y acordarse que la descentralización es condicionada (*operativa*) es probable que, dadas las diferencias de producto e ingreso entre las diversas entidades descentralizadas, las desigualdades sociales se incrementen. El objetivo es que todas las entidades subnacionales puedan atender con niveles similares las necesidades básicas de su población.

d) Asimismo, para cumplir su responsabilidad “de última instancia” de universalizar la satisfacción de la “canasta social”, la autoridad central tiene que tener en cuenta la situación de cada grupo social y, por tanto, generar intervenciones que se adecuen a esa situación. Una solución única para el país, igual para todos, que no considere las peculiaridades territoriales, probablemente no producirá los resultados buscados.

Es aquí donde surge la conexión entre la necesidad de focalización y la conveniencia de cierta forma de descentralización. La primera es el instrumento que permite dar cuenta de las diferencias que siempre existen entre los beneficiarios de los programas sociales. Permite identificar con la mayor precisión posible a las personas que deben ser atendidas por un programa concreto, atendiendo las necesidades insatisfechas, tomando en cuenta los recursos con que se cuenta.<sup>v</sup> La descentralización podría ser una instancia adecuada para implementar la focalización por cuanto es altamente probable que sea crucial para una buena focalización la dimensión territorial y que las mismas necesidades se den con características espaciales propias en diferentes regiones. La consideración conjunta de ambos “instrumentos”, focalización y descentralización, permitiría evitar los riesgos que han detectado algunos analistas, cuando afirman que “en materia de equidad, [la descentralización] ha dado lugar también a notables diferencias entre territorios en términos de infraestructura y equipamiento para la prestación de servicios sociales, e incluso en la calidad de estos servicios” (Finot, 1996).

e) Ningún proceso de descentralización es igual a otro. Podría decirse que existe un *continuum* desde situaciones en que la descentralización resulta una demanda articulada por comunidades que tienen conciencia de su diferencia (o por alguna élite que tiene la necesidad de crearla) hasta el extremo de países cuyas regiones son dibujos administrativos trazados sobre un mapa, que carecen de peculiaridades que, en principio, les permitan desarrollar una personalidad propia, y donde tampoco hay actores sociales que puedan dar sustento a una demanda descentralizadora. Es probable que este segundo polo pueda considerarse el gran éxito del Estado unitario, que es dominante en América Latina.<sup>vi</sup> Por esos mismos niveles diferentes de “maduración” de los procesos de descentralización, en cada caso hay que analizar la forma que adoptara la transferencia de funciones de política social.

En muchos países, existe una gran debilidad de estructuras institucionales de base local e, incluso, muchas autoridades subnacionales carecen de práctica en estos asuntos. Hay, además, grandes desigualdades en los equipos profesionales, las infraestructuras disponibles y los recursos con que cuentan las diferentes instancias encargadas de cumplir con las responsabilidades descentralizadas. Esas diferencias existen al interior del mismo país, por lo cual termina dándose una inaceptable variación en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas. Por lo mismo, es una tarea que debe acompañar a la descentralizar la de incrementar la capacidad de gestión de esas unidades.

f) Hay que definir si la transferencia de potestades se generalizará a todas las entidades subnacionales implicadas o, alternativamente, la transferencia se efectuará cuando, en cada caso, se cumplan determinadas condiciones que demuestren que tiene capacidad de llevarlas a cabo. En el primer caso, el avance en el proceso descentralizador tendría en cuenta las peculiaridades de cada entidad subnacional.

g) El éxito de los programas sociales depende de que existan mecanismos de monitoreo y evaluación de los proyectos instalados desde su puesta en marcha. Dado que el Estado tiene la responsabilidad constitucional de asegurar los derechos económicos, sociales y culturales, debe mantener bajo su tutela los mecanismos de control y evaluación de los programas, aunque sean otros actores los que llevan a cabo la puesta en práctica de los programas. Como también la participación resulta un objetivo y una condición para el éxito de la descentralización, la información generada por tales mecanismos debería ser puesta a disposición de la comunidad para viabilizar su participación y potenciar la transparencia.

### **El rol de la participación en la descentralización**

El sujeto de descentralización no son los aparatos gubernamentales, sino las comunidades subnacionales que tendrán la posibilidad de decidir sobre la provisión de bienes públicos ajustados a sus preferencias geográficamente diferenciados. Por ello tiene tanta importancia la participación. Pero usualmente no existiría una representación equitativa de los intereses de todos los ciudadanos en las decisiones (Finot, 2002:143).

Esto es especialmente importante para la política social. Y por ello hay que prestar atención a cómo incrementar la participación de aquellas comunidades tradicionalmente excluidas en su propia entidad territorial, en especial en los programas que se dirigen a ellas.

Distintas evaluaciones han mostrado que existe una fuerte correlación entre el nivel de participación de la población-objetivo en la formulación e implementación de las propuestas de solución y el grado de éxito en el logro de los objetivos de impacto de los programas y proyectos sociales (Cohen y Franco 1992:115). Esta identificación con el proyecto y puede contribuir a orientar la estrategia de resolución de los problemas sociales haciendo coincidir la oferta pública de bienes con las necesidades sociales priorizadas por la población a la que están destinados.

En la misma dirección otro autor señala que los programas sociales con activa participación comunitaria en su diseño, gestión y evaluación, tienen resultados muy superiores a los programas de corte tradicional burocrático vertical. Menciona como apoyo, un estudio del Banco Mundial (Narayan, 1994) analizó el rendimiento bajo diversas modalidades organizacionales de 121 proyectos de dotación de agua potable a grupos campesinos pobres en 49 países de África, Asia, y América Latina. Los proyectos donde la participación comunitaria fue elevada tuvieron un alto rendimiento en el 80% de los casos, un rendimiento mediano en el 20% restante, y ninguno tuvo bajo rendimiento. En cambio entre los proyectos con baja participación comunitaria sólo tuvieron un alto rendimiento el 2,7%, tuvieron rendimiento bajo el 57,3% (Klitsberg, 2000).

El éxito de los procesos de descentralización y de las políticas sociales, tiene que ver con la participación. Y para que ésta sea amplia se requieren ciertas condiciones mínimas:

- Los programas sociales deben superar el enfoque de considerar a la comunidad simplemente la

población-beneficiaria, vale decir, una receptora pasiva de las intervenciones. Para ello se requiere promover su participación activa en el programa.

- Para que la participación sea viable se requiere que los programas sociales tengan mecanismos de diseminar la información más allá de quienes tienen que tomar decisiones. Dado que la información es poder, si se carece de ella, se sufre una asimetría que limita la calidad de la participación y genera una actitud pasiva en los involucrados.

- También se requieren mecanismos que operacionalicen las demandas y prioridades de la comunidad, reflejando así el compromiso efectivo de las unidades descentralizadas.

- De la misma forma que es necesario fortalecer la organización social, también es imperativo adecuar al Estado para incorporar los aportes generados por la participación social.

## **Mecanismos de mercado en las políticas sociales**

Entre las ventajas que se atribuyen a los mecanismos de mercado para la provisión de bienes o servicios se encuentran los incentivos a la innovación y a la reducción de costos que genera la competencia. Asimismo, promueve la capacidad de elección de los consumidores. “Los mecanismos de mercado tienen muchas ventajas sobre los mecanismos administrativos: los mercados están descentralizados; son (por regla general) competitivos; dan responsabilidad a los consumidores sobre sus opciones; y vinculan directamente los recursos con los resultados. Los mercados también responden con rapidez a los cambios rápidos” (Osborne y Gaebler, 1994).

Para que un mercado funcione, se requieren ciertas condiciones, sin las cuales su funcionamiento será defectuoso, y desaparecerá la competencia real y, por ende, las ventajas que debían derivar de ella. Cuando los consumidores o beneficiarios de un bien o servicio carecen de la información adecuada, se abusa de ellos; cuando el comportamiento de los proveedores no está correctamente regulado, se desarrollan conductas oportunistas.

La estructuración de los mercados es consecuencia de la interacción eficaz entre diversos agentes económicos y políticos y de que las reglas del juego sean socialmente aceptadas. Los mercados competitivos y eficientes no existen por sí solos. Hay que crearlos, desarrollarlos y protegerlos. Y es el Estado el que establece y aplica las “reglas del juego” que garanticen los derechos de propiedad y faciliten la realización de transacciones.

En este sentido cabe recordar las reflexiones de Crozier (1987:108): “El mercado no es en efecto, un estado de la naturaleza que se vería perturbado de vez en cuando por intervenciones exteriores abusivas; es una construcción humana muy delicada que para surgir, afirmarse y desarrollarse exige enormes esfuerzos colectivos. No hay ningún gran mercado abstracto que se corresponda con la visión útil, pero no realista, de los teóricos de la economía clásica, sino mercados concretos, muy numerosos, muy diversos, muy complejos en sus interrelaciones. Al lado de los mecanismos automáticos que los fundan, esos mercados siempre implican otras regulaciones garantizadas por reglas escritas y no escritas, algunas decretadas por el poder público, otras consuetudinarias, otras apenas conscientes”.

La prestación político-administrativa de dichos servicios que ha sido criticada aduciendo que carece de los estímulos para la innovación y reducción de costos que se derivan de la competencia.

Sin embargo, recurrir al mercado para conseguir objetivos públicos no significa dejar los asuntos públicos en manos del mercado, sino crear incentivos para mejorar su manejo.

Es necesario que se cumplan una serie de requerimientos para que los mecanismos de mercado puedan ser adoptados y generen beneficios. Si no se dan, hay que construirlos, y si ello no se lograra, corresponde continuar utilizando los mecanismos administrativos.

Los requisitos son:

1. **Por el lado de la oferta**, que exista una número suficiente de proveedores que asegure que habrá competencia;

2. **Por el lado de la demanda**, que los consumidores (o beneficiarios) tengan el suficiente poder adquisitivo para comprar el bien o servicio (combinando recursos propios, si es el caso, con transferencias monetarias vía subsidios o bonos) y que tengan interés en ejercitar tal poder;
3. **Accesibilidad**: Los proveedores deben ser fácilmente accesibles a los compradores
4. **Información**. Los consumidores deben disponer de la información adecuada sobre el precio, la calidad y los riesgos de un producto; de no ser así, pueden tomar decisiones erradas.
5. **Normativas**. Directrices y regulaciones que establece la Administración debe establecer directrices y regulaciones adecuadas para viabilizar las condiciones anteriores.
6. **Política**. La Administración actúa como el árbitro y garante de los derechos de los agentes económicos y los ciudadanos (Osborne y Gaebler, 1994).

Los mecanismos de mercado son de diversos tipos y pueden ser diferenciados por el lado de la oferta y la demanda.

La provisión de servicios públicos presenta modalidades que van desde la prestación privada, en la que el consumidor decide lo que quiere y lo compra hasta la provisión pública, en la que es una agencia estatal decide qué se va a proveer, quién va a producirlo y cómo se lo financiará. En la realidad se dan combinaciones de responsabilidades públicas y privadas.

Es posible identificar diversas alternativas de orientación a la oferta: la aplicación de tasas o fijación de precios públicos por la prestación de servicios; la contratación externa de la provisión de bienes o servicios; y la promoción de estructuras de cuasimercado.

Por el lado de la demanda, las alternativas más comunes son la transferencia del poder de compra a los consumidores y la introducción del sistema de bonos o *vouchers*.

El mecanismo de mercado utilizado con mayor recurrencia es la externalización o contratación al exterior de la provisión de bienes o servicios. La investigación llevada a cabo sobre los cinco programas sociales latinoamericanos revelaron aspectos que resultan de gran interés para un funcionamiento adecuado de este tipo de mecanismos.

## La externalización

Es claro que “si bien existe una relación entre la provisión pública de un bien o servicio y su producción pública, esta relación no es inevitable. El Estado puede contratar y contrata a empresas privadas (u organizaciones sin fines de lucro) la producción de bienes suministrados por él” (Stiglitz, 1995:7:213).

El hecho que la Administración contrate la producción de un bien o servicio con proveedores particulares, no elimina su responsabilidad ya que sigue estando a cargo de la planeación, el financiamiento y la supervisión de la calidad de los bienes y servicios que el programa debe proporcionar a los beneficiarios y por tanto tiene que asegurar que el empresario privado contratado presta tales servicios con las características de calidad y cantidad establecidas en los objetivos del programa.

La externalización era muy utilizada en los programas sociales latinoamericanos estudiados en la investigación realizada por CEPAL. Más allá de la mera contratación de la producción o distribución de productos (complementación alimentaria, apoyo crediticio, capacitación, o servicios de atención en salud), la externalización incluyó otras dimensiones de la gestión, tales como la selección de los beneficiarios del programa, la evaluación *ex-ante* y *ex-post* de proyectos, así como la supervisión y la contratación de servicios especiales (desarrollo informático, estudios de costos, etc.).

Hubo casos en que la aplicación de tales mecanismos de mercado generó beneficios, mientras que en otros provocó costos derivados de inadecuada implementación, ausencia (o insuficiencia) de marcos reguladores o desconocimiento de la realidad institucional en los que fueron introducidos.

En la externalización es vital que el comportamiento de los agentes privados frente a la Administración se encuentre regulado, para evitar el desarrollo de conductas oportunistas y se prevea que se apliquen las sanciones adecuadas cuando ello ocurra, para evitar enviar señales equivocadas sobre las reglas del juego existentes.

**Debilidad en la creación de escenarios de mercado.** Para que la externalización opere deben generarse escenarios que permitan que operen las leyes de mercado. Los programas analizados violan uno o varios de sus prerequisites básicos. Las debilidades más frecuentes son:

1. **Oferta insuficiente de proveedores.** En el diseño de los programas se asume, normalmente, la existencia de un mercado de oferentes (ONG's, empresas, etc.) suficientemente amplio y competitivo como para garantizar una calificada oferta de servicios.

El respectivo mercado suele ser, en realidad, muy pequeño o simplemente inexistente. En este contexto la elevación de precios, el fraccionamiento y la reducción del número de competidores son sus efectos habituales

2. **Incapacidad técnica de los proveedores.** Como no existen catastros fiables, se enfrenta el riesgo de contratar proveedores poco calificados o que producen bienes y servicios de baja calidad. Existen errores de efectividad (dejar entrar malos proveedores) y costos de oportunidad (marginar a los buenos proveedores) por no contar con procesos de selección adecuados. En los programas estudiados, resulta frecuente la falta de estudios sistemáticos sobre la capacidad instalada y técnica de los proveedores.

3. **Vulnerabilidad financiera de los proveedores.** Una gran parte de las empresas contratados no contaba con capital suficiente que les permitiera competir y subsistir de manera autónoma, por lo cual se volvían dependientes de los contratos que obtenían de los programas sociales para los que habitualmente trabajaban. Como no logran generar estrategias de sobrevivencia de largo plazo para la empresa, los contratados sólo persiguen solucionar sus problemas económicos, a los que sitúan sobre los intereses de la población objetivo del programa.

4. **Fallas en la regulación de los mercados.** El que existan condiciones de mercado adecuadas para llevar a cabo la externalización, no garantiza que automáticamente se obtendrán los beneficios de los mecanismos de mercado. La gestión y regulación del mercado es tanto o más importante que las condiciones para su operación. Las fallas encontradas son:

**Déficit de regulación al externalizar la selección de beneficiarios.** Entre las razones identificadas que explican la selección adversa de beneficiarios -es decir la inclusión de aquellos que están fuera de los parámetros de focalización del programa y que constituyen, por tanto, no deberían haber sido incluidos-, se encuentran la incapacidad técnica de los proveedores para realizar diagnósticos adecuados, así como el que incurran en conductas oportunistas privilegiando su propio interés por sobre lo acordado contractualmente. En los programas analizados se observa la situación en que un mismo ejecutor actúa como responsable tanto de la oferta de servicios como de la realización de diagnósticos y selección de beneficiarios, situación que fomenta el riesgo del oportunismo.

**Déficit en las relaciones contractuales.** La definición imprecisa de estándares de volumen, calidad y precio del programa a los proveedores crea oportunidades para que éstos desarrollen comportamientos "oportunistas". Una adecuada relación contractual siempre obliga a incurrir en dos tipos de costos: a) los derivados de medir los atributos físicos y legales intercambiados, como vigilar y garantizar el cumplimiento del contrato; y b) los de la incertidumbre (riesgos) reflejados en el grado de imperfección de la medición y garantía de los términos del intercambio.

**Inadecuados sistemas de monitoría y evaluación.** Estos sistemas deben cumplir dos funciones: a) aseguran que los productos que entregan los proveedores cumplan con los requerimientos contractuales y propiciar la corrección de divergencias; y b) evalúan la contribución que deriva de la externalización en la eficiencia e impacto del programa. En todos los programas estudiados, la primera se cumple de manera insuficiente y la segunda está prácticamente ausente. Esto no es raro porque también suele estar ausente en los programas cuyos productos son generados directamente por el Estado.

**No garantizan el acceso al servicio en todas las áreas geográficas** que incluye el programa. Los proveedores guiados por el criterio de rentabilidad, limitan el acceso a beneficiarios a los que les cuesta más llegar, provocando situaciones de inequidad.

**No protegen los intereses de los usuarios**, No hay una buena atención de las consultas que realizan los usuarios y de la resolución de sus reclamos. Asimismo, los contratos establecidos con los particulares por los programas sociales estudiados no establecían, por regla general, explícitamente la obligación del contratista de informar, atender consultas de los beneficiarios, y solucionar los reclamos.

**Faltan políticas explícitas orientadas al fortalecimiento de los proveedores**. Si bien, en algunos de los programas analizados existían iniciativas orientadas a tal fin, como programas de transferencia tecnológica, estrategias de mantenimiento y de introducción de mejoras en la articulación del programa con el tercer sector, ellas eran insuficientes. En varios casos, las características de la gestión y el monto de los recursos disponibles, hacen que el desarrollo de este tipo de políticas, no sea una prioridad.

**¿Qué externalizar y con quién hacerlo?** Es interesante la propuesta de Gaebler y Osborne acerca de las ventajas que presentan, por un lado, las empresas privadas y el tercer sector (agentes particulares con y sin fines de lucro) y, por otro, la Administración.

“Hay cosas que la empresa privada hace mejor que el gobierno”<sup>vii</sup>. Pero hay cosas que el gobierno hace mejor que la empresa privada. El sector público tiende a ser mejor, por ejemplo, en la gestión política, la regulación, la garantía de estabilidad y continuidad de los servicios y la garantía de cohesión social (a través de la mezcla de razas y de clases, por ejemplo en las escuelas públicas). La empresa privada tiende a ser mejor en el cumplimiento de tareas económicas, en la innovación, en la adaptación a cambio rápidos, en el abandono de actividades infructuosas u obsoletas. El tercer sector tiende a ser mejor en el cumplimiento de tareas que generan pocos beneficios o ninguno, exigen de los individuos compasión y compromiso profesional y una casi ilimitada confianza de parte de los beneficiarios o de los clientes, que necesitan dedicación personal directa (como las guarderías o los centros diurnos para la tercera edad, el asesoramiento y los servicios a los enfermos o a los minusválidos), e implican la imposición de códigos morales y responsabilidad individual de la conducta” (1994:82).

La introducción de mecanismos de mercado, como la externalización, debe ser precedida por un análisis de los requerimientos organizativos e institucionales que posibilitan su aplicación, así como de los costos de transacción que implicados.

El adecuado funcionamiento de los mercados requiere de intervenciones para corregir sus imperfecciones. Estas se plasman en el fortalecimiento de la oferta de proveedores (en calidad y cantidad) y en el perfeccionamiento de los mecanismo de regulación.

También se deben profundizar los mecanismos de regulación, para lo que es útil contar con un sistema de monitoreo estratégico de las entidades prestadoras de servicios que permita controlar la calidad de los servicios y la pertinencia de las prestaciones.

En algunos casos las iniciativas de cambio se apoyan en viabilizar y profundizar la participación ciudadana como una forma de regulación de los mecanismos de mercado, favoreciendo la evaluación, la fiscalía administrativa y la gestión.

Es injusto atribuir los fracasos derivados de su aplicación, a los instrumentos en sí mismos, sin considerar que la causa de gran parte de ellos reside en no considerar los requisitos para su operación.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ADELANTADO, J.** (coordinador) (2000) *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona, Icaria Antrazyt, Universidad Autónoma de Barcelona.
- ARIDA, P.** (1987) “Déficit de cabeças”, en A. Solnik, *Os pais do cruzado contam porque nao deu certo*. Sao Paulo, L&PM.
- BRESSER PEREIRA, L. C. y N. CUNILL GRAU**, editores (1998) *Lo público no estatal en la reforma del*

- Estado*. Barcelona, Buenos Aires, México D.F. Paidós, CLAD.
- BRESSER PEREIRA, L. C.** (1999) *Reforma del Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*. Buenos Aires, EUDEBA, CLAD.
- BRUGUÉ, Q. y R. GOMÀ**, coordinadores (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- CEPAL** (1998) *El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos*. Santiago, Libros de la CEPAL, No. 47
- COHEN, E. y R. FRANCO** (1992) *Evaluación de proyectos sociales*. México D. F., Siglo XXI editores.
- CROZIER** (1987) *No se cambia el Estado por decreto*
- FINOT** (2002) “Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía”, en *Revista de la CEPAL*, No. 78, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2001) *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago, ILPES/CEPAL, Serie Gestión Pública No. 12, LC/L.1521-P
- \_\_\_\_\_ (1999) “Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina”, en *Reforma y democracia*, Caracas, CLAD.
- FLEURY, S** (1997), *Estado sin ciudadanos*. Buenos Aires, Lugar editorial
- FRANCO, R.** (1996) “Paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*.
- \_\_\_\_\_ et al. (2001) “Derechos económicos sociales y culturales en América Latina: su situación actual”, en *Orden económico internacional y derechos fundamentales. Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Granada, Universidad de Granada No. 35:59-82.
- \_\_\_\_\_ (2002a) “Dilemas de gestión social: principios e instrumentos”, presentado al VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, 8-11 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2002b) “Gobernabilidad y descontento social: el papel de las políticas sociales”, presentado al Seminario sobre Gobernabilidad y descontento social en democracia, organizado por la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP) y celebrado en FLACSO sede México, Ciudad de México, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2002c) “Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe”, en Carlos Sojo editor, *Desarrollo social en América Latina: Temas y desafíos para las políticas públicas*. San José, Costa Rica, FLACSO/Banco Mundial.
- GINER, S. y S. SARASA**, editores (1997) *Buen gobierno y política social*. Barcelona, Ariel Ciencia Política
- GOMA, R. y J. SUBIRATS**, coordinadores (1998) *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- KLIKSBERG, B.** “¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?”, en *Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, IIG N° 6
- OCAMPO, J. A.** (2000) “A Broad Agenda For International Financial Reform”, p. 41-62.  
En: Ocampo, José Antonio, ed.; Zamagni, Stefano, ed.; French-Davis, Ricardo, ed.; Pietrobelli, Carlo, ed. *Financial Globalization And The Emerging Economies*. Santiago: ECLAC, 2000. 328 p., Libros de la CEPAL, 55, LC/G.2097-P
- OEA/MIDEPLAN/CEPAL** (1998) *Institucionalidad social para la superación de la pobreza y la equidad*. Editor: R. Franco, Santiago de Chile
- OSBORNE Y PLASTRIK** (1994) *Reinventar el gobierno. Cómo el espíritu empresarial está transformando el sector público* Barcelona, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (1998) *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Barcelona, Paidós.
- STIGLITZ** (1995)

## RESEÑA BIOGRÁFICA

**Rolando FRANCO** es Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de las Naciones Unidas, institución a la que está vinculado desde 1972.

Es director del **Panorama Social de América Latina**, publicación anual de la CEPAL .

Ha coordinado la preparación de **La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social**,

presentado por la CEPAL a la Primera Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre de Desarrollo Social (Sao Paulo, 1997) y también de **La brecha de la equidad. Una segunda evaluación**, documento que dicha institución preparó para la Segunda Conferencia Regional, preparatoria de Copenhague+5, que se llevó a cabo en Santiago en abril de 2000. También dirigió el documento conjunto de la CEPAL y la OPS **La salud en la transformación productiva con equidad**, presentado a la Conferencia de la Organización Panamericana de la Salud (1997).

Sus publicaciones incluyen más de 400 artículos aparecidos en revistas especializadas (sobre desarrollo económico y social, políticas sociales, reforma del Estado, etc.) y 25 libros, entre ellos:

**Sociología del desarrollo, democracia y políticas sociales. Estudios en homenaje a Aldo E. Solari**, Siglo XXI editores, México D.F., 2001 (coordinador)

**Evaluación de proyectos sociales** (con Prólogo de Enrique V. Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo) (Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988; y versión revisada por Siglo XXI editores, México y Madrid; cuatro ediciones; versión portuguesa: Petrópolis, Editora Vozes)

**Inequidad y Políticas Sociales**, editor (Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1999)

**Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina** (Santiago, CEPAL, agosto de 1999).

**Gestión del Estado y desburocratización** (con Prólogo de Julio M. Sanguinetti, Presidente del Uruguay) (El Libro Libre/Oficina de Servicio Civil, Montevideo)

**Doctor en Derecho y Ciencias Sociales**, por la Universidad de la República, Uruguay y **Master en Sociología**, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago, Chile.

- 
- \* Presentado al Seminario “Descentralización y Políticas Sociales en América Latina: Dilemas políticos y estrategias de gestión pública”, organizado por el Centro de Estudios Internacionales de Barcelona (CIDOB), Barcelona, 3-4 de abril de 2003.
- \* Director, División de Desarrollo Social, CEPAL (e-mail: rfranco@eclac.cl)
- ø Agradezco los aportes y observaciones críticas de Ernesto Cohen.
- i Un libro de la Inter-American Foundation se titula Ellos saben cómo...
- ii Un ejemplo literario que muestra la oposición entre un Estado central “progresista” y una oligarquía local conservadora, en Mario Vargas Llosa, *La guerra del fin del mundo*, múltiples ediciones.
- iii “Las decisiones últimas de la sociedad son de carácter político pero la preparación de cualquier decisión tiene que ser técnica”. “Hay un punto más allá del cual las decisiones son políticas. Pero no se sabe a priori cuál es ese punto”. Un criterio puede ser que “El arte de la buena conducción económica (y social) es extender al máximo el límite de la esfera técnica de decisión” (Arida, 1987).
- iv En un cuasimercado la demanda se define políticamente, mientras que la producción se genera a través de la competencia (Finot, 2002).
- v En los últimos años, se ha generado “una gran confusión” entre los instrumentos – como la focalización– y los principios que deben guiar las reformas del sector social” (Ocampo, 2000). Hoy se generaliza el consenso sobre que “la focalización... no se contrapone a la universalización de los derechos sociales y mucho menos significa desmontar los derechos conquistados”, sino que “se trata de una (forma) de discriminación positiva” a favor de grupos requieren de atenciones especiales para su efectiva inclusión societal, sino que es un instrumento para que los servicios sociales tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad”. Véase Franco, 2002a.
- vi Los países con organización federal son únicamente cuatro, Argentina, Brasil, México y Venezuela, pero si se considera su territorio, producto y población resultan, sin duda, de una importancia trascendental en la región..
- vii Para Osborne y Plastrik una función puede dejarse por completo en manos del mercado, a) Si el mercado puede proveerla. Si la adquieren los compradores y las personas que no paguen pueden ser excluidas de su disfrute, entonces las suministrarán los productores privados; b) Si beneficia principalmente a individuos o grupos en lugar de a la sociedad en su conjunto (es un bien privado) y c) Si a la comunidad no le importa que todo el mundo tenga acceso a ella, si no existe preocupación sobre la equidad o el acceso universal (Osborne y Plastrik, 1998).