

Recomposición de actores en programas sociales: Consideraciones desde la experiencia latinoamericana*

Martín Hopenhayn

1. Modernización del Estado Social y gestión comunitaria

Desde hace alrededor de una década se viene enfatizando la necesidad de mayor eficiencia para utilizar el gasto social, de mejor coordinación entre distintos sectores sociales del Estado, de mejor información para focalizar, evaluar y corregir dinámicamente los programas de apoyo a los grupos más pobres, y de mayor agilidad para frenar el deterioro social y revertir la inercia burocrática. A estos rasgos suele aludirse cuando se habla de la modernización del área social del Estado. Se trata de combinar un ideal de gestión social, técnicamente actualizado, con un ideal de integralidad o acoplo multisectorial en torno a Fondos o Programas que puedan operar como ejes catalizadores.

La idea de focalización ha querido responder a este imperativo de modernizar y racionalizar el Estado Social, toda vez que se trata de racionalizar el sistema de apoyo social del Estado a los sectores más pobres mediante una mayor agilidad en las operaciones, mayor eficiencia en el uso de los recursos (sobre todo por reducción de costos de gestión y de ejecución), y un uso más tecnificado de la información social en función del impacto del gasto sobre el bienestar de los beneficiarios. La focalización en los sectores más pobres intenta también revertir un patrón clientelar de asignación de recursos por otro de racionalidad social en función de los grupos más vulnerables.

Del lado de la comunidad, se busca complementar la racionalización de la acción pública con una **demanda social racionalizada**. Se trata de buscar en la comunidad misma la capacidad para organizarse y traducir sus demandas en proyectos y programas, que a su vez impliquen un aumento sostenido de la productividad de los beneficiarios. Esto plantea una tarea de orden político-organizativo, a saber: desarrollar en los sectores populares la capacidad para presentar, gestionar y ejecutar proyectos de **promoción social**, vale decir, que traduzcan el tradicional sesgo asistencial en un sesgo de inversión productiva. Cuanto más puedan desplazarse del enfoque asistencialista al enfoque productivo los recursos públicos de apoyo a los sectores pobres, más se orientan también a revertir las condiciones de pobreza y mayor es su eficacia integradora.

El privilegio de ciertas áreas sobre otras en las políticas selectivas debe pensarse también según la temporalidad que se considera, vale decir, como **emergencia social** en el corto plazo y/o como **inversión social** en el mediano y largo plazo. Según el horizonte temporal en juego, distintas serán también las prioridades asignadas a la construcción de una demanda ciudadana y a la modernización del aparato social del Estado. El tránsito del Fondo Social de Emergencia al Fondo de Inversión Social en Bolivia puede constituir, en este sentido, un ejemplo pionero y paradigmático. Mientras la política social de emergencia y corto plazo puede privilegiar transferencias directas y tiene un rol compensatorio y protector sobre los grupos más afectados por la crisis, la política social de mediano y largo plazo implica una reforma de la estructura de funcionamiento y gerencia del aparato institucional que maneja los programas sociales, y la incorporación de los actores-beneficiarios en los procesos decisivos.

En síntesis, la orientación del gasto social en función de una demanda racional por programas de promoción social tiene un doble objetivo. En términos estrictamente técnicos, facilita el trabajo de gestión y ejecución al aparato social del Estado, en la medida en que descarga parte del trabajo sobre los propios beneficiarios; y contribuye a una mayor diligencia y desconcentración en las decisiones y acciones. En términos políticos, implica reemplazar los sesgos clientelares y paternalistas del apoyo social tradicional, por mecanismos más democráticos y participativos.

(*) Documento preparado para el Taller de Expertos "Participación de la Sociedad Civil en Programas Sociales", coauspiciado por el CLAD y la AECI. Caracas, 24 al 26 de abril de 1995.

2. La movilización de actores múltiples en nuevas modalidades de política social

Pero la asignación de recursos públicos contra demandas o proyectos de los beneficiarios organizados no tiene necesariamente un efecto focalizado hacia los más pobres, pues no son éstos los que con mayor frecuencia y visibilidad demandan recursos a los organismos pertinentes. En el caso de los Fondos en Bolivia esto trató de resolverse en el Fondo de Inversión Social (FIS) utilizando un sistema de promoción como instrumento para orientar la demanda hacia áreas de mayor pobreza, mediante una iniciativa de **promoción activa**¹.

Otro elemento que destacó en el caso de los Fondos en Bolivia fue el incentivo a la demanda de grupos y proyectos pequeños, pues muchas veces los más pobres se nuclean en torno a iniciativas de micro-escala. Para efectos administrativos es más simple y diligente el manejo con una demanda social que proviene de grupos más organizados, extensos, y que presentan proyectos de mayor escala. Sin embargo, los Fondos y programas masivos deben también sensibilizarse a las organizaciones más pequeñas, y tratar de coordinar bancos de proyectos de micro-escala que son planteados desde los sectores más dispersos y de menores recursos.

Sea vía Fondos Sociales o a través de programas especiales de apoyo a sectores pobres, en años recientes la región abunda en iniciativas que buscan reorientar la política social. En este contexto, los operadores públicos deben responder todavía a varias exigencias: optimizar el impacto directo en el uso de los recursos; combinar acciones de apoyo con acciones de promoción social; acercar el Estado Social a demandas de la propia sociedad civil (y sobre todo de los pobres); y coordinar/movilizar agentes diversos en la acción de apoyo y promoción social.

En la experiencia de Bolivia, el Fondo de Inversión Social ha tenido entre sus objetivos operar como brazo ejecutor de políticas fijadas por ministerios del sector social, y hacer de coordinador e intermediario de las ONGs, a fin de convertirse en catalizador de esfuerzos que hasta entonces permanecían dispersos. A ello se agrega la importancia concedida a su línea de Promoción como instrumento para incentivar, en las zonas más pobres, la demanda de apoyo desde la comunidad hacia el Fondo. Con todo ello se busca integrar la política sectorial, la red de apoyo solidario privado, y la movilización por demandas de los propios beneficiarios. Si bien es muy osado erigir el Fondo de Inversión Social en paradigma, su trayectoria sugiere un corolario: la coordinación sectorial desde un organismo desburocratizado permite garantizar, al menos en cierta medida, que las obras y los servicios financiados tengan continuidad y puedan integrar planes de desarrollo sectorial.

Una función similar quiso cumplir también el Programa de la Red Comunitaria de Atención Infantil en Ecuador², que fue en el pasado gobierno un programa nutricional-educativo con base en centros comunitarios, dirigido a niños pre-escolares y a sus madres, asentados en zonas de pobreza rurales y urbanas. Dicho Programa se propuso operar como foco de integración de energías sociales e institucionales. Para ello se planteó también objetivos y acciones que incluyen la movilización de la comunidad y la coordinación inter-agentes. Entre estos objetivos destacan los siguientes:

- i) Optimizar las redes de movilización social de las organizaciones populares, los comités de padres, las cooperativas, grupos de interés, organizaciones juveniles y femeninas, para propiciar la participación e integración de servicios y con el objeto de mejorar el desarrollo infantil.
- ii) Articular las acciones y programas con otras organizaciones estatales y privadas, orientadas al mejoramiento del ingreso, dotación de servicios básicos, alfabetización y educación básica, atención primaria de salud y abastecimiento de alimentos de primera necesidad, con el fin de incidir en las condiciones de vida de la familia y la comunidad.
- iii) Coordinar con los gobiernos seccionales, Consejos Provinciales y Concejos Municipales, para ligar las instituciones y organizaciones populares a fin de consolidar acciones puntuales como el diagnóstico de situación de los ambientes concretos que rodean al niño, adecuaciones de locales, equipamiento y seguimiento de actividades.

De este modo, la Red Comunitaria ha podido nuclear el esfuerzo de varias instancias estatales: el Ministerio de Bienestar Social, el Instituto Nacional del Niño y la Familia, el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, y los otros tres ministerios que integran el Frente Social. Con esto no sólo buscó incrementar la cobertura de niños atendidos, sino también optimizar la capacidad no utilizada e incorporar otros programas de atención no convencional a fin de ir creando un sistema nacional de atención a la infancia **en torno a** un Programa-núcleo, cual es el de la Red Comunitaria. También se recurrió al mecanismo de subcontratación con entidades y organizaciones de la sociedad civil y de gobiernos locales acreditados, con objeto de descentralizar funciones y movilizar agentes.

Otro programa social que movilizó agentes múltiples para su ejecución (oferentes, beneficiarios y ejecutores) lo provee el Programa Beca Alimentaria de Venezuela, que ha suministrado subsidios para alimentos a los niños que asisten a escuelas asentadas en zonas consideradas pobres³. Dicho Programa aprovechó una infraestructura montada, se apoyó en el sector financiero y comercial privados para ejecutar las transferencias, incorporó la estructura ministerial, y enfrentó simultáneamente problemas de nutrición y de asistencia escolar⁴. Para atender a más de dos millones y medio de beneficiarios, el Programa ha utilizado y movilizó la estructura organizativa preexistente en el Ministerio de Educación, evitando crear una burocracia pública adicional y reducido los costos de operación del Programa. Por otro lado, el uso de la Red Bancaria y la Red Comercial del sector privado en las transferencias eliminan no sólo la necesidad de crear estructuras organizativas adicionales para cancelar los beneficios en dinero y en especie, sino también los riesgos y costos de operación que ocasionaría el manejo del dinero, así como el almacenamiento, la conservación y distribución de alimentos. Al mismo tiempo, se moviliza a bomberos, policía y defensa civil, quienes se hacen presente los días de los operativos de pago y entrega de alimentos para prestar ayuda logística, organizativa y de resguardo de la ciudadanía⁵.

3. La movilización de actores múltiples en programas de apoyo y promoción social de los pobres rurales

Las políticas de apoyo productivo a los pobres rurales constituyen un eje medular para superar la pobreza, y esto por varias razones: i) porque los pobres rurales son, por peso relativo y condición social, uno de los grupos-objetivo centrales en políticas selectivas anti-pobreza en la región; ii) porque son un factor central de **reproducción** de pobreza, hacia adentro y hacia afuera; y iii) porque su inserción en procesos de modernización depende en gran medida tanto de su capacidad de movilización frente al Estado y frente a proveedores de recursos productivos, como del acceso que puedan tener a los eslabones del mejoramiento productivo **sostenido** (crédito, recursos naturales, tecnología, mercados, etc.).

Conforme a un estudio sobre el Programa DRI en Colombia⁶, existe en las instituciones ejecutoras de este Programa también la doble necesidad de articulación inter-agentes y de movilización de la propia comunidad en el desarrollo de los programas. Los pequeños productores que constituyen el grupo-beneficiario de los programas en cuestión reconocen la importancia (y la dependencia) respecto de un conjunto diversificado de servicios, para lo cual requieren relacionarse con instancias públicas igualmente diversas: asistencia técnica, crédito, bancos de maquinaria, información de precios para mejor articulación con el mercado, servicios de comercialización y transformación de los productos. Además requieren equipamientos colectivos que condicionan la productividad -servicios de acueductos, electrificación rural, caminos vecinales, distritos de riego, centros de salud y escuelas-.

El apoyo a la sustentabilidad de los pequeños productores rurales (con un criterio de promoción más que de mera asistencia) requiere, pues, de una instancia de coordinación entre beneficiarios y proveedores de servicios, que compatibilice la amplia gama de instrumentos requeridos por la comunidad. Esta instancia intenta constituir el conjunto de programas de Desarrollo Rural Integrado:

un organismo desburocratizado, que moviliza agentes múltiples y que trabaja en estrecha vinculación con la propia comunidad de beneficiarios.

Sector privado comercial, privado solidario, estatal-central y estatal-local constituyen una red de apoyo requerida para atacar simultáneamente los distintos nudos de la cadena productiva. Un estudio sobre manejo de microcuencas en la zona andina de Cusco ⁷, enfatiza la necesidad de incorporar las escuelas rurales y las universidades regionales para desarrollar y diseminar nuevas formas de tratamiento de aguas y de cultivo de huertos y granjas experimentales. Otro estudio sobre microcuencas hidrográficas en el Brasil ⁸ señala que uno de los elementos que más ha contribuido al impacto del programa ha sido, precisamente, la coordinación entre distintos niveles: comunitario, municipal, estadual y nacional, así como la coordinación entre distintos niveles de programación y asesoramiento en las diferentes fases del Programa de ejecución. Para el caso del DRI en Colombia, el estudio citado sugiere conformar en la instancia municipal Comités Municipales de Desarrollo Rural que permitan hacer de nexo entre la comunidad organizada, el municipio (como unidad básica de planificación) y el Sistema Nacional de Planificación. En el caso del Proyecto de Microcuencas Hidrográficas en Paraná, Brasil, el programa de asistencia técnica cuenta con la participación coordinada de la Empresa Paranaense de Asistencia Técnica y Extensión Rural (EMATER/PR); las cooperativas agrícolas, representadas a nivel estadual por la Organización de Cooperativas del Estado de Paraná (OCEPAR); empresas de asistencia técnica, representadas por la Asociación de las Empresas de Planificación del Estado de Paraná (APEPA); empresas de fomento; y prefecturas municipales.

Un estudio consultado sobre el caso del Programa Nacional de Solidaridad de México ⁹, muestra el apoyo a iniciativas en que las organizaciones sociales y/o comunidades son quienes presentan sus propias estrategias y métodos de trabajo, participan en el diseño, la toma de decisiones, la ejecución, el seguimiento, el control y la evaluación de los proyectos concertados. La participación también se expresa como aporte de recursos y materiales de la región, y vigilancia en el manejo de apoyos para asegurar que se beneficie quien más lo requiere (una suerte de contraloría social). En las comunidades campesinas o indígenas, y entre las colonias populares, se forman comités a partir de la concertación entre la comunidad y el Programa Nacional de Solidaridad a nivel local, para realizar proyectos y programas que la comunidad decida. Estos comités se eligen en asambleas públicas y se coordinan con las autoridades para definir proyectos, ejecutar, planear, estimar costos y reinvertir. Para fines de 1991 existían registrados 82.160 comités de solidaridad en los 31 estados del país.

También los Fondos de Apoyo a la Producción, y el Programa de Empresas de Solidaridad, ambos del Programa Nacional de Solidaridad de México, operan con esta lógica **de competencia democrática en la oferta de proyectos**. Los sujetos del Programa Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad son mexicanos de escasos recursos, que se organizan para impulsar proyectos productivos viables y rentables, y no cuentan con fuentes alternas de financiamiento. Este programa busca asociarse con los grupos organizados para crear o consolidar sus empresas mediante el aporte de capital de riesgo, o de esquemas de crédito, o de ambos. Ello se acompaña de asistencia técnica para identificar el proyecto de inversión, pero la iniciativa debe partir de los grupos o las propias comunidades interesadas. El Programa de Empresas de Solidaridad se ha constituido en un importante instrumento para asesorar a los grupos de beneficiarios potenciales en diseñar y gestionar proyectos viables, aportando apoyo a su vez para compensar la insuficiencia de créditos preferenciales, para articularse con los mercados, y para el desarrollo de la capacidad de gestión y empresarial.

El cruce entre un sistema coordinado de apoyo a programas participativos (vía ONGs con municipios), y **un sistema de oferta de recursos y servicios contra demanda** (vía Fondos de Inversión o programas de Desarrollo Rural Integrado, y con una demanda traducida a capacidad para gestionar proyectos productivos de parte de los propios beneficiarios organizados), constituye un eje de rearticulación de los programas sociales para enfrentar la pobreza rural.

4. Pobres urbanos y políticas de apoyo productivo

Dado que la pobreza urbana se asocia cada vez más a la informalidad productiva, la política social de apoyo a los sectores populares urbanos requiere orientarse más a la promoción productiva de los actores excluidos de la economía moderna. La importancia proporcional de la informalidad y de la microempresa en el empleo urbano y en la pobreza urbana están ampliamente documentadas en América Latina. En Colombia, por ejemplo, el Estado reconoció en 1984 la existencia de la microempresa como el componente principal del sector informal, y como factor que articula y dinamiza las relaciones de mercados con el sector formal, generando empleo e ingresos para una amplia franja de la PEA ¹⁰. Para 1990 la microempresa en Colombia absorbía el 24.7% de la PEA (empresas de hasta 10 trabajadores), y componían el 87.3% del total de establecimientos. De allí que se haya convertido en área prioritaria de acción en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y que el Estado haya convocado a distintas entidades públicas y privadas que realizaban acciones de apoyo a la microempresa, a fin de obtener mayor impacto y cobertura mediante un elemento de articulación, como ha sido el Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa ¹¹.

En El Salvador, según información oficial el porcentaje de PEA urbana informal aumentó desde el 37.5% en 1988 al 50% en 1989, estimándose en 52.4% para 1990 ¹². Por otra parte, el 54% de la población ocupada en 1989 en dicho país se registró en empresas con menos de 4 personas y, de este contingente, el 31% se ocupó en empresas de una sola persona. Respecto de los cuentapropistas, se estima que alrededor del 60% se encuentra bajo la línea de pobreza. Esto explica que, para dicho país, los beneficiarios de los programas de las instituciones en materia de capacitación, asistencia técnica y crédito individual o solidario, son: población ocupada o subocupada en el sector informal en actividades por cuenta propia y vinculada a microempresas; con bajo nivel de ingreso, bajo nivel educativo y sin acceso a crédito formal para emprender actividades productivas; y con conciencia de que requiere de oportunidades que no tiene para su desarrollo empresarial.

Imperativos como los de "productividad" y "competitividad" comienzan a privar en programas masivos de apoyo a la actividad de las microempresas. No significa que valores como el apoyo solidario o el alivio a la pobreza queden desplazados por la primacía de una lógica empresarial, sino que en los segmentos urbanos de baja productividad **no puede prescindirse ni de la lógica de la productividad ni de la lógica del apoyo a la pobreza**. Tampoco significa que la capacitación y las acciones de apoyo a la microempresa deban apuntar a su crecimiento para convertirla en pequeña o mediana empresa; no es imprescindible para cualquier microempresa aumentar su tamaño sino sus **ingresos** por vía de mayor productividad, rentabilidad y competitividad. En el caso de los programas de apoyo a la empresa informal, esto implica que, de no considerarse y evaluarse las condicionantes objetivas de la inversión institucional, del costo individual del beneficiario y del entorno institucional en capacitación y asistencia técnica, la rentabilidad y competitividad del esfuerzo para generar autoempleo o crear/fortalecer microempresas puede tener un impacto muy reducido en la productividad.

Todo lo anterior obliga a articular distintos agentes institucionales en el impulso a programas productivos para dicho sector. La concurrencia de agentes diversos es tanto más requerida cuanto más se quiere combinar una política anti-pobreza con políticas productivas. En este marco, durante los últimos años han cobrado mayor peso el siguiente tipo de acciones concertadas:

- servicios y programas estatales de capacitación que preparan y orientan en oficios a jóvenes desempleados o subempleados, y que asesoran en la formación de microempresas;
- apoyo del sector solidario privado a grupos vulnerables, mediante iniciativas diversas de organismos no gubernamentales que transmiten a dichos grupos mayor capacidad de gestión y organización, sea para emprender programas de auto-ayuda con financiamiento extra-estatal, sea para ejercer presión sobre las instancias decisorias del Estado a fin de obtener apoyo en actividades de asistencia y promoción;

- políticas productivas de apoyo a créditos, tecnología y mercados para microempresas y pequeñas empresas, a fin de hacerlas más viables, sustentables y competitivas;
- co-participación del sector empresarial privado en cuestiones vinculadas a la eficiencia, la selectividad y la competitividad de las pequeñas empresas y las microempresas, y sobre todo para fortalecer encadenamientos entre el sector empresarial formal y la empresa informal.

Las políticas anti-pobreza de apoyo productivo al sector informal, combinan esfuerzos que deben articular distintos actores para dar continuidad y viabilidad al desarrollo productivo de este sector. Entre estos esfuerzos reconocidos como condiciones necesarias para la sustentabilidad productiva del sector, destacan: identificar actividades y agentes para un programa masivo de apoyo a la economía popular urbana, identificando productos y servicios ajustados al perfil de la economía popular urbana en que puedan ser altamente competitivos; resolver los problemas de mercado de la economía popular urbana calificando su oferta, creando canales de comercialización y removiendo los obstáculos legales, a fin de que el producto pueda llegar a mercados dinámicos y exigentes; promover exenciones temporales, bonificaciones al número de puestos de trabajo, y pisos mínimos debajo de los cuales se estaría exento de tributación; y crear sistemas crediticios especiales, lo que requiere mayor cercanía y conocimiento directo del cliente, mayor inserción de la banca en la comunidad, adecuación de los préstamos a los ritmos propios del cliente, y mayor eficacia en la intermediación.

Este desglose somero de acciones, en que deben concentrarse diversos agentes (ministerios del área social, agentes de mercadeo, institutos de capacitación, instituciones legislativas y crediticias), difiere de la política social sectorial. La concurrencia de agentes múltiples también implica una articulación muy distinta entre el Estado y los sectores pobres urbanos, y entre ejecutores y beneficiarios de las políticas. Si las políticas de promoción social se concentran en actividades tales como capacitación, apoyo a la gestión productiva, comercialización, mercadeo, facilidades de crédito, provisión de una mínima infraestructura de producción, los beneficiarios dejan de ser meros receptáculos de asistencia social y constituyen los protagonistas de las políticas.

Esto obliga a replantearse la articulación entre la base social y la política pública-social. Requiere, entre otras cosas: crear sistemas de información para que los beneficiarios puedan acudir a las distintas instituciones de apoyo productivo maximizando el uso de opciones y minimizando la intermediación; crear sistemas de feedback o retroalimentación para que desde los organismos ejecutores se maximice eficiencia y eficacia en la asignación de recursos técnicos y monetarios; promover formas de organización productiva a escala micro compatibles con las modalidades de apoyo diseñadas en el ámbito estatal-social; y poner en marcha la asignación de recursos contra **proyectos** productivos presentados y gestionados por los propios beneficiarios.

5. La reforma educacional: un caso de política social sectorial con redefinición de actores

En distintos países de la región existe un amplio reconocimiento de la necesidad de reformar profundamente los sistemas de educación formal, tanto en materia curricular como en aspectos de gestión y de financiamiento. Las falencias acumuladas en las últimas décadas pueden sintetizarse en tres grandes rasgos: i) inadecuación del sistema existente en la preparación de recursos humanos para una economía moderna, sobre todo en el marco de la modernización y reinserción productivas y en la perspectiva del intercambio económico global; ii) acceso inequitativo a la oferta educativa de calidad, con persistencia de altas tasas de deserción y bajos rendimientos en sectores de bajos ingresos; y iii) falta de flexibilidad y adaptabilidad del sistema a nuevas formas de aprendizaje y nuevas tecnologías de adquisición de conocimientos.

Lo anterior ha llevado a repensar el rol del Estado en materia de política y gestión educacional. Mientras pierde presencia el Estado en reformas con alto componente de descentralización, reformula su presencia mediante funciones de control, seguimiento y asesoría¹³. Existen experiencias nacionales en que se ha intentado dar mayor protagonismo tanto al nivel meso (municipio) como micro

(establecimientos educacionales) en el diseño curricular, la administración de recursos y la gestión de proyectos educativos. Pero no es muy claro el papel de regulación, evaluación y supervisión que el organismo central (Ministerio de Educación) tiene que cumplir en esta dinámica que combina delegación de funciones con mayor protagonismo de la base del sistema educacional. No es clara, por ejemplo, la delimitación de competencias entre municipio y Ministerio, como no lo es tampoco entre la escuela y el municipio.

En materia de reforma educativa con redefinición en el rol de los distintos agentes, el caso chileno ofrece particular interés por cuanto el país ha experimentado una reforma significativa del sistema educativo respecto de la descentralización, gestión y administración de recursos. La municipalización, la privatización de la educación en distintos estratos sociales, la flexibilización en la gestión, y el consiguiente cambio en el papel del Estado en el sistema educativo, se encuentran en plena marcha y permiten formular diagnósticos críticos y propuestas de mejoramiento¹⁴.

El actual gobierno chileno busca generar mayor descentralización educativa y autonomía de los establecimientos fomentando la capacidad de gestión de las propias escuelas. El financiamiento complementario para las escuelas municipalizadas ejerce un importante estímulo a la gestión de base, a través de Proyectos de Mejoramiento Educativo que las propias escuelas concursan hacia el nivel central (Ministerio de Educación). Este instrumento de financiamiento central contra proyectos locales (de las propias escuelas o municipios) es provechoso siempre que se genere un sistema meritocrático que **desde la instancia de gobierno** premie los establecimientos por iniciativas de gestión, indesligable de un sistema meritocrático que **desde la instancia administrativa de la escuela** premie a los docentes por participar de dichas iniciativas. Esto contribuye a revertir la reticencia del cuerpo docente a involucrarse en proyectos orientados a mejorar y modernizar la oferta educativa. Sin embargo, se reproduce la inequidad por la segmentación en la capacidad de gestión de los establecimientos y de los municipios. Los municipios pobres tienen escasa capacidad en materia de gestión, y los establecimientos municipales difícilmente cuentan con apoyo técnico suficiente para diseñar y gestionar proyectos de mejoramiento educativo que sean financiados por el Ministerio de Educación. Falta todavía desarrollar desde el nivel central capacidades de monitoreo, apoyo técnico y seguimiento, que son esenciales en la reformulación del papel del Ministerio en un contexto de descentralización del sistema educativo.

En el contexto de una política sectorial que asuma el reto de renovar la gestión y los contenidos educativos, la participación de actores de la sociedad civil puede darse en distintos niveles, a saber: i) como partícipes en diálogos nacionales que debaten en torno a las necesidades de mejoramiento en el sistema educativo, y como agentes en la construcción de consensos nacionales en torno a contenidos de la reforma educativa; ii) como movilización de expertos, profesionales, dirigentes sociales y comunicadores que pueden aportar en tareas de capacitación, difusión y apoyo técnico para el mejoramiento de la calidad de la educación; iii) como movilización de actores que desde el nivel meso (municipio) o micro (escuela y comunidad) diseñan y gestionan proyectos de mejoramiento educativo a escala local (curricular, de infraestructura, de equipamiento tecnológico, de interacción escuela-comunidad, de financiamiento complementario, etc.); y iv) mediante grupos organizados de presión (colegio de profesores, juntas de vecinos, movimientos regionales, etc.), que emprenden acciones de movilización política en **la pugna por ganar recursos y apoyo** técnico para el mejoramiento de la educación pública.

6. Distintas lecturas sobre la modernización del Estado Social en América Latina

Las consideraciones precedentes tienen por objeto sintetizar nuevas tendencias en la forma de hacer política social en la región. Estas tendencias llevan tanto a la recomposición de los actores involucrados -como ejecutores y como beneficiarios-; como a mutaciones en la racionalidad de la gestión y de la aplicación de programas sociales. Mucho se habla de un cambio en el "paradigma" del

Estado Social, en cuyo marco se incluye la racionalización del gasto social (más eficiencia y eficacia), la desburocratización de las secretarías y ministerios del área social estatal, la focalización de programas de apoyo a los sectores vulnerables, y una nueva composición público-privado en la prestación de servicios.

Estas mutaciones no están exentas de interpretaciones y valoraciones divergentes. Tanto en el ámbito político como teórico, algunas palabras han cobrado una carga semántica insospechada, y por más de una década han animado acaloradas discusiones. Este atrincheramiento semántico no siempre se corresponde con disyuntivas tan antagónicas en criterios de políticas. Pero sí cabe consignar que el discurso de la política social en la región se ha ido reconstituyendo en base a un mapa semántico de supuestas oposiciones polares: focalización vs. universalismo de las políticas; eficiencia social vs. burocracia estatal; gestión descentralizada vs. centralismo y verticalismo; y participación democrática vs. paternalismo y/o clientelismo.

Esta polarización de los términos disimula una realidad que es más compleja y matizada. Pero sirve de referente ilustrativo para comprender cómo se han ido desplazando los ejes de la reflexión en torno a los modos de diseñar y hacer política social en nuevos escenarios -escenarios de restricción del gasto social, de nuevos grupos vulnerables, y de exigencias de intersectorialidad-. Siempre es posible leer desde varias perspectivas esta transición en que confluyen la crisis del Estado Social, el ajuste fiscal y los procesos emergentes de democratización. En un extremo, la lectura ejercida por la trinchera crítica ostenta fuerte sesgo ideológico, pero también es suspicaz cuando muestra los nuevos eufemismos de una modernización excluyente. Así, interpreta críticamente los nuevos términos que circulan en la política social: denuncia que tras el llamado a focalizar se sacrifica el sentido más universal del desarrollo social; que tras la invocación a racionalizar el gasto se acatan las recetas de los prestamistas internacionales en el sentido de recortar recursos socialmente producidos destinados a apoyar el desarrollo social del país; y que el "boom" de la gestión moderna y de la eficiencia le imponen al desarrollo un sesgo fuertemente ingenieril, sacrificando la pregunta por el **sentido** y los valores que debieran regir los proyectos colectivos de futuro.

En el otro extremo del arco interpretativo encontramos la perspectiva pragmática, menos ideologizada y más regida por la lógica de resolución de problemas. En esta línea adquieren connotación positiva los conceptos de focalización, eficiencia, gerencia social, informatización de servicios, acceso al conocimiento estratégico, y otros. Las palabras **gestión, demanda social y descentralización** tienden allí a convertirse en clave semántica para reivindicar la posibilidad de una mayor participación social en el diseño de políticas, una recomposición en el rol de distintos actores en programas sociales, y una mayor democratización en procesos decisorios. Sin duda las páginas precedentes reflejan este punto de vista.

En vistas de esta diversidad interpretativa pareciera importante, tanto en el campo de la reflexión como de la acción pública, encontrar puntos de encuentro entre estas posiciones divergentes. ¿Cómo ejercer la reflexión crítica sin ser apocalípticos? ¿Cómo compatibilizar la euforia democratizadora y el imperativo modernizador sin demoler el Estado Social, asimilando **selectivamente** los cambios requeridos para que la política social no sea el último vagón en el tren de las estrategias nacionales? El ímpetu racionalizador e instrumental no es necesariamente perverso, pero requiere complementarse con una lectura crítica respecto de los efectos excluyentes que puedan generar nuevos patrones de inserción global desde la región. Es imprescindible resituar la dimensión social del desarrollo en el centro de la acción y preocupación públicas. La política social no puede funcionar como la ambulancia que va recogiendo los damnificados de un desarrollo concentrador y generador de pobreza múltiples. Tampoco puede reducirse el Estado Social a una instancia de compensación o asistencia en casos de urgencia social.

La reflexión crítica sólo puede entroncar con la reformulación de la política social, promoviendo una articulación sinérgica entre el desarrollo social y el desarrollo económico. Esto

no deja inmune la orientación estratégica de la política económica, pues fuerza a repensar el modo en que ésta se articula con una agenda nacional para los grandes temas del desarrollo social, a saber: cómo complementar, en una lógica de beneficio mutuo, la transformación de la estructura productiva con un desarrollo más integrado de los recursos humanos, con un mejoramiento sostenido en las condiciones de salud y de vivienda, con un salto educativo que sea extensivo a toda la población en edad escolar, y con un acceso más justo y difundido a servicios básicos. No basta con la invocación discursiva de complementariedad entre políticas, ni con apelar a la fuerza semántica que puedan adquirir términos "aggiornados" de gestión y descentralización. La complementariedad que se requiere está todavía por construirse. Los elementos innovadores que se han descrito en páginas precedentes no son el desenlace, sino parte de los insumos posibles para esa nueva dinámica.

7. A modo de corolario: paradigmas de articulación Estado social-sociedad civil en la dinámica de la modernización

Lo que se presenta a modo de corolario no pretende reducir a un esquema formal el complejo proceso de redefinición del Estado Social en nuevas condiciones de modernización y democratización en América Latina. Pero sí se ha querido ilustrar la intensidad de estos cambios mediante una tipificación de tres paradigmas contrastantes. De estos tres paradigmas, los dos primeros corresponden al modelo del Estado Planificador Periférico y al del Estado Neoliberal, mientras el tercero coincide en mayor grado con las tendencias emergentes enunciadas en este trabajo.

a. Papel del Estado

Paradigma del Estado Planificador Periférico (en adelante Paradigma 1): El Estado tiene un rango central y unificante y un rol de proveedor de servicios y de integrador social. Centraliza el diseño, financiamiento y ejecución de las políticas sociales, organizadas sectorialmente.

Paradigma del Estado Neoliberal Moderno (en adelante Paradigma 2): El Estado tiene un rango subsidiario, y cede al sector privado (nacional o internacional) parte de sus funciones sociales; y mantiene una función jurídica reguladora y subsidiaria en relación a los pobres.

Paradigma del Estado Democrático Moderno (en adelante Paradigma 3): El Estado tiene funciones de regulación en el desarrollo social y recupera también funciones redistributivas aunque indirectas, pero a la vez amplía los espacios de **concertación estratégica** con actores sociales para legitimar el ejercicio de estas funciones. El mercado cumple una función racionalizadora pero con permanentes "correcciones" desde entes reguladores.

b. Sentido de la equidad

Paradigma 1: Entendida sobre todo en sentido extensivo como justicia social, la equidad se asocia a la distribución del ingreso y al acceso universal a servicios básicos, educación, salud y seguridad social.

Paradigma 2: La equidad se entiende en sentido restringido como igualdad de oportunidades: ausencia de trabas para la competencia, regulación anti-monopólica, etc. Tiene también un alcance compensatorio, mediante inversión en subsidios para elevar la productividad de los pobres, atender urgencias más básicas y garantizar, por esa vía, mayor gobernabilidad económica. Se entiende el derecho a la equidad como derecho individual, y se considera que ciertos niveles de equidad son funcionales a la gobernabilidad sistémica.

Paradigma 3: La equidad es vista como simbólicamente real y tendencialmente material, vale decir: como extensión universal de ciudadanía política (derecho a negociar demandas, a presencia pública, capacidad de gestión extendida a todos los actores); y como extensión progresiva de acceso a los beneficios de la modernización. Se considera que la equidad es funcional a un proyecto de gobernabilidad progresiva.

c. Mecanismos de toma de decisiones

Paradigma 1: La toma de decisiones en materia de asignación de recursos en el área social se concentra en el poder ejecutivo y luego se distribuyen sus efectos, de manera patrimonialista, hacia el conjunto de la sociedad.

Paradigma 2: Tiende a privar el mercado o los criterios de mercado en las decisiones vinculadas a la asignación del gasto social; la adopción de decisiones se subordina a criterios de costo-beneficio en la inversión social y la racionalización de recursos.

Paradigma 3: Las decisiones emanan cada vez más del juego democrático de procesamiento de demandas, conjugado con una descentralización progresiva en el diseño y la ejecución de políticas.

d. Patrones de articulación Estado-sociedad

Paradigma 1: Patrón "clientelar-burocrático", patrimonialista y con un corporativismo de sesgo estatista. Débiles mecanismos de representatividad institucional vs. fuertes relaciones directas entre las bases sociales, el liderazgo del Estado y las cúpulas de los partidos de masas.

Paradigma 2: Sesgo "tecnocrático-verticalista" en la relación entre el Estado Social y la "sociedad de los pobres", y una tendencia corporativista de mercado (mediante lobbies e instituciones intermedias diversas) en el juego de presiones desde la sociedad hacia el Estado.

Paradigma 3: Sistema institucional para procesar demandas de un amplio espectro de actores; instituciones transparentes en la resolución de conflictos y la asignación de recursos; mecanismos de financiamiento con gestión compartida entre el Estado y distintos grupos organizados de la sociedad civil; y actores sociales constituidos con capacidad para incidir en las pugnas redistributivas y en el diseño de estrategias nacionales.

e. Magnitud y perfil de los sectores sociales del Estado

Paradigma 1: Sectores grandes y macrocefálicos en el aparato del Estado (en educación, salud y seguridad social): Estado-Benefactor con políticas sociales a escala y cobertura universal que van generando grandes "aparatos" sectoriales.

Paradigma 2: Sectores reducidos pero eficientes en el Estado para el diseño, la gestión y la ejecución de políticas sociales, con tendencia a centralizar y dar más eficiencia a la asignación y gestión de recursos; complementado con reducción de los sectores sociales, descentralización en ejecución de políticas, metas de autofinanciamiento a mediano plazo, y privatización de la oferta de satisfactores con calidad según capacidad de pago del cliente.

Paradigma 3: Tamaño flexible y dinámico según desafíos y necesidades, con eficiencia tecnológica y manejo de la complejidad y la incertidumbre. Tendencia a la **co-gestión** entre distintas entidades y actores para diseñar y ejecutar políticas; a la **concertación** entre actores para recursos y tipos de apoyo; y al abordaje **sistémico** de necesidades sociales que trasciende el enfoque sectorial. Papel central de la información y la comunicación en la relación entre los sectores sociales, por un lado, y los beneficiarios y demandantes de servicios, por el otro lado.

f. Descentralización

Paradigma 1: Predomina la planificación regional centralizada, en aras de la diversificación económica y la integración nacional.

Paradigma 2: Descentralización parcial, asociada a la privatización, la eficiencia, la reducción del gasto social-estatal y el descargo de funciones sociales hacia entidades descentralizadas (públicas y privadas).

Paradigma 3: Descentralización asociada al fortalecimiento de los poderes locales y a la desconcentración de recursos. Lo local (municipios) se concibe como nuevo eje de la gestión y

ejecución de programas y políticas sociales; y también como receptáculo de las demandas sociales de la comunidad. La descentralización se asocia tanto a la desburocratización como a la democratización del Estado.

Notas

¹ Ver Armando Godínez, "Fondo Social de Emergencia (FSE) y Fondo de Inversión Social (FIS): dos experiencias de focalización en Bolivia" (CEPAL, Doc. LC/L.714 -Conf.82/3-, add.1, 1992). Según el texto citado de Godínez, uno de los mayores énfasis del FIS ha sido precisamente fortalecer la línea de Promoción para incentivar la demanda en las zonas y sectores más pobres. A mediados de 1992 el FIS ya había logrado revertir la tendencia heredada por el FSE, y contaba con mayor demanda en áreas de prioridad 1 y 2 (las más pobres).

² Ver Lautaro Ojeda, "Red comunitaria de atención infantil en Ecuador: logros, problemas y perspectivas" (CEPAL, Doc. LC/L.714 -Conf. 82/3-, Add. 3, octubre de 1992).

³ Ver al respecto: Boris Lima, "Focalización de programas masivos: el caso venezolano de la beca alimentaria" (CEPAL. Doc. LC/L. 714 -Conf. 82/3, Add. 5, octubre de 1992).

⁴ El Programa de la Beca Alimentaria integró tres objetivos: mejorar el poder adquisitivo y la capacidad de consumo de familias en situación de pobreza crítica; superar las deficiencias nutricionales de los niños en edad escolar; y asegurar la permanencia de los escolares en el aula y mejorar su rendimiento escolar. Los efectos sobre los índices nutricionales de menores en edad escolar son favorables. El año anterior a la aplicación del Programa (1988), el déficit fue de 17.1%, mientras que para 1991, cuando ya regían los distintos componentes del Programa, bajó a 13.8%. Del mismo modo, la deserción escolar bajo de 178.370 casos registrados para 1987-1988, a 89.336 casos registrados para 1989-1990 (ver Boris Lima, op. cit.). Si bien no todo este logro es imputable al Programa, no puede negarse la incidencia del mismo por tratarse de la acción más masiva y de mayor respuesta popular.

⁵ La movilización de agentes privados y públicos diversos en la ejecución del Programa ha redundado en una importante economía de costos. Para los tres años de vigencia del Programa, se ha producido un aumento sostenido del presupuesto con costos de ejecución que han permanecido invariables en bolívares, y con un notable aumento de beneficiarios (desde 951.748 en 1989 a 2.518.573 en 1991). La relación porcentual costo/beneficiario se redujo de 17.25 en 1989 a 1.50 en 1991. La razón principal para este aumento exponencial de eficiencia ha sido, precisamente, la movilización del sector privado, de distintos sectores del Estado y de la propia ciudadanía en la ejecución del Programa.

⁶ Raúl Castro Murillo "Los impactos del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) sobre la productividad y el nivel de vida de los pequeños productores rurales en Colombia" (CEPAL, Doc. LC/L. 711 -Conf.82/2-, octubre de 1992).

⁷ Adolfo Figueroa, "Manejo de cuencas y productividad campesina: el caso de Cusco (Doc. CEPAL LC/L. 711 -Conf. 82/2- Add. 5, octubre de 1992).

⁸ Luiz Antonio Cascao, "O programa brasileiro de microbacias hidrográficas: o caso do Paraná" (CEPAL Doc. LC/L. 711 -Conf. 82/2- Add. 1, octubre de 1992).

⁹ Rosa Elena Montes de Oca, "El combate a la pobreza rural a través del apoyo a la producción en México" (CEPAL Doc. LC/L. 711 -Conf. 82/2- Add. 4, octubre de 1992).

¹⁰ El estudio en que nos basamos (Lucio Moncayo: "El programa de atención a la microempresa del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- de Colombia: experiencias, evaluaciones, conclusiones y aportes", en CEPAL, Doc. LC/L. 715 -Conf. 82/4- Add. 1, octubre de 1992), define la microempresa como una unidad permanente de producción de bienes o servicios, con incipiente separación entre el capital y el trabajo, escasa división de tareas y con una forma de producir tradicional, más intensiva en mano de obra que en capital.

¹¹ Lucio Moncayo, op. cit. El papel del SENA dentro de dicho Plan es brindar asesoría, capacitación y asistencia técnica a las microempresas individuales, y participar en las estrategias de creación de

empresas y empresas asociativas, y con algunas ONGs adelantar un programa de desarrollo tecnológico. En cuanto al PNDM, importa señalar que si se compara el último Plan con el primero, se observa que el número de microempresarios a capacitar es 34 veces mayor, el número de empresas a asesorar es 106 veces superior y el número de créditos a otorgar es 4 veces superior. Por otra parte, las ONGs estiman que un 15% de las microempresas que atienden logran ingresar al sector formal.

¹² Véase: Sandra Vásquez de Barraza: "Programa de capacitación para microempresarios urbanos. El Salvador" (CEPAL Doc. LC/L. 715 -Conf. 82/4- Add. 3, octubre de 1992).

¹³ Véase CIDE, La experiencia internacional en el diseño curricular y en las estructuras de los niveles medios de los sistemas educativos, Leonor Cariola et.al., Programa Mece-Medio, Santiago de Chile, julio de 1993.

¹⁴ Ver: Ministerio de Educación de Chile, Programa MECE, Programa de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación media, 1995-2000: fundamentos, estrategia y componentes, Santiago, 29 de diciembre de 1994; y Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena designado por S.E. el Presidente de la República, Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI, Santiago, septiembre 1994.