

## Notas

- 1 Desde el primero de enero de 1991 el cargo mínimo para llamadas por operadora corresponde a un minuto.
- 2 Un aspecto importante de destacar es que los datos corresponden a facturación y no producción de las llamadas, puesto que no se disponía de este último tipo de información. Una revisión de tres puntos muestrales, para los cuales sí existía la información, permitió apreciar que el rezago existente entre producción y facturación era similar en los tres casos. Si el rezago se mantiene constante durante el período muestral, el trabajar con datos de facturación no traería mayores problemas.
- 3 Desafortunadamente no se pueden desagregar las cifras de minutos totales y número de llamadas según tipo de suscriptor, debido a la inexistencia de la información. Cualquier desagregación, como por ejemplo usando el número de líneas para cada tipo de suscriptor (que sí existe), sería en extremo arbitraria y no ayudaría mucho en la interpretación de los resultados. En el ejemplo dado no hay manera de saber quiénes llaman más y cuántos más llaman.
- 4 No se disponía de información que permitiera separar el tráfico según horario tarifario de modo de poder calcular una tarifa promedio.
- 5 Los ponderadores de tráfico por zona utilizados fueron estimados a partir del tráfico de salida para algunos meses de 1991, para los cuales se disponía de información de destino. Los ponderadores son los siguientes:
  - a) Para los minutos: América: 68,1%, del cual E.E.U.U. captura el 41,12%, Canadá y el resto de América captura el 40,38% y Argentina el 18,5%.
  - Europa: 22,2%, del cual España captura el 19,37% y el resto de Europa el 80,63% restante.
  - Otros: 9,7%, del cual Japón y Australia capturan el 20%.
  - b) Para las llamadas: América: 66,1%, Europa: 23,7% y Otros: 10,2%.
- 6 El estadístico  $LL = -2 \ln(LR)$ , donde LR es la razón de verosimilitud, resultó igual a 0,92, lo que no permite rechazar el modelo restringido.
- 7 Es importante hacer notar que los parámetros del modelo se alteran levemente al introducir esta restricción. Por ejemplo, las elasticidades obtenidas en el modelo sin restricciones son las siguientes:  $\ln P = -1,20$ ,  $\ln Y = 0,61$ ,  $\ln Z = 0,08$ ,  $\ln P = -1,23$ ,  $\ln Y = 0,60$ .
- 8 Para la ecuación agregada del número de llamadas, el test LM da un valor igual a 0,21 para autocorrelación de orden 1, con un nivel de significancia de 0,65 y da un valor de 0,595 para procesos de orden 2 con un nivel de significancia de 0,619. Para la ecuación agregada de exceso de minutos los valores son 0,024 para autocorrelación de orden 1 y 0,58 para autocorrelación de 2º orden con niveles de significancia de 0,876 y 0,749, respectivamente.

## Referencias Bibliográficas

- BEWLEY, R. A. (1982), "The Generalized Addilog Demand System Applied to Australian Time Series and Cross-Section Data", *Australian Economic Papers*, 21, pp. 177-192.
- BEWLEY, R. A. y FLEBIG, D. (1987), "International Telecommunications Forecasting: An Investigation of Alternative Functional Forms", *Applied Economics*, 19, 949-960.
- (1988), "Estimation of Price Elasticities for an International Telephone Demand Model", *The Journal of Industrial Economics*, 36 (4), junio: 393-409.
- MITCHELL, B.M. (1978), "Optimal Pricing of Local Telephone Service", *American Economic Review*, 68, 517-537.

## POLÍTICAS SOCIALES I: UN MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANALISIS\*

CRISTIAN AEDO\*\*

Programa de Posgrado en Economía  
ILADES/Georgetown University

OSVALDO LARRAÑAGA

Programa de Posgrado en Economía  
ILADES/Georgetown University

## Abstract:

*This article presents an analytical review of the main aspects that need to be considered in the design and evaluation of social programs. Seven topics are presented and discussed: funding of the Social Policy; costs and benefits of a decentralization process and its impact on the effectiveness of social programs; efficiency in public spending; the targeting of the Social Policy; public provision of public services; cost recovery in social programs; and finally, an analysis of the complementarities among different social programs.*

## 1. Introducción

La política social está dirigida hacia la superación de la pobreza. Por una parte, comprende aquellas actividades orientadas a la formación de capital humano, dotando a las personas de las capacidades que posibilitan la generación propia de ingresos, condición última para superar la pobreza. Por otra, están los programas asistenciales dirigidos a provisionar medios de vida a la población que vive en extrema pobreza o que está impedida de trabajar.

\* Este trabajo forma parte del estudio para Chile que los autores realizaron en el Proyecto de Red de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo en el tema: "Sistemas de Entrega de los Servicios Sociales: Un Marco para la Reforma".

\*\* Los autores desean agradecer la valiosa cooperación prestada por Flavio Kunzar, así como los comentarios recibidos por dos árbitros anónimos de *Revista de Análisis Económico*. Como corresponde, los autores son los únicos responsables por el contenido y conclusiones aquí expresadas.

En este artículo se ofrece una revisión analítica de los principales aspectos que es necesario tomar en consideración cuando se estructuran y/o evalúan programas de prestación de servicios sociales. Así, se presentan siete temas básicos vinculados con el financiamiento, la provisión y la organización de los programas sociales.

En la siguiente sección se analiza la importancia de un esquema de financiamiento sustentable para la producción de cualquier servicio social y su interrelación con aspectos políticos, macroeconómicos y de política fiscal. En la tercera sección se revisan los costos y beneficios de un proceso de descentralización administrativa y su impacto sobre la efectividad de un programa social. En la cuarta sección se discuten los problemas vinculados con la gestión pública y las posibilidades de incrementar la eficiencia de la misma en los programas sociales. La focalización del gasto social se analiza en la quinta sección, donde se describen los posibles costos de la misma y las alternativas existentes respecto de una focalización directa y explícita. En la sexta sección se discute el tema de la provisión privada de servicios sociales con financiamiento público y las consecuencias que ello tiene respecto de la mejora de la eficiencia en la prestación del servicio. En la sección séptima se analiza el problema de la recuperación de costos y las implicancias económicas del cobro al usuario por acceder a cualquier servicio social. Finalmente, se concluye el documento analizando las posibles complementariedades existentes entre distintos programas sociales y las implicancias que éstas tienen en la programación de los servicios sociales que se ofrecen.

## II. Financiamiento y sustentabilidad de la política social

La eficacia de la política social depende de su sustentabilidad en el tiempo. Las inversiones en capital humano son de larga duración y sujetas a etapas progresivas: educación preescolar, primaria y secundaria; control neonatal, cuidado nutricional y atención de salud del niño y del adolescente, etc. Por su parte, quienes dependen de subsidios monetarios para vivir, requieren la presencia continua y sostenida del gobierno como proveedor de ingresos.

Los años ochenta fueron aleccionadores respecto de la importancia del financiamiento. En la mayoría de los países los programas sociales experimentaron significativos recortes, producto de la reducción de ingresos fiscales (Easterly, 1989; Chibber y Khalizadeh-Shirazi, 1988). El rol del Estado fue de carácter procíclico. Así, se redujeron las pensiones y demás transferencias monetarias gubernamentales a la vez que se deterioraba la provisión de servicios sociales, producto de la caída en los salarios públicos, compra de insumos y gasto en infraestructura. Todo ello acentuó el efecto del ciclo recesivo sobre el bienestar de la población.

El financiamiento de los programas sociales se relaciona con aspectos políticos, macroeconómicos y de política fiscal. En primer lugar, el nivel de gasto sostenible en el tiempo depende de una decisión política: cuántos impuestos está la sociedad dispuesta a pagar y cuáles son sus usos prioritarios. En la medida que tal decisión sea fruto de un acuerdo político, se garantiza la continuidad de la política social más allá de gobiernos específicos o períodos electorales. En segundo término, el manejo macroeconómico tiene implicancias sobre la estabilidad temporal de los ingresos y gastos fiscales. En particular, el cuidado de los equilibrios macroeconómicos garantiza la estabilidad fiscal y posibilita el crecimiento económico, condición última para lograr el desarrollo social de un país. Tercero, el diseño de la política fiscal es esencial en la articulación de programas sociales de largo plazo y en establecer mecanismos robustos de financiamiento.

En suma, una política social eficaz y sustentable requiere de una estructura fiscal sólida, que se nutre del crecimiento económico y de la estabilidad macroeconómica, y de una opción política de la sociedad en materia de equidad y superación de la pobreza.

## III. Descentralización

El proceso de descentralización se refiere a la transferencia de responsabilidades desde el gobierno central a instancias más cercanas a los beneficiarios de los programas públicos. En muchas ocasiones el destinatario de tales responsabilidades son los gobiernos locales, lo cual es natural, puesto que permite canalizar las preferencias de los beneficiarios a través de la elección de las autoridades locales.<sup>1</sup>

La descentralización es un tema de la época, que surge como una alternativa natural a los modelos vigentes de política fiscal caracterizados por el centralismo, el exceso de burocracia, la verticalidad de las decisiones y la estandarización de los programas y contenidos de la labor gubernamental. Este modelo ha mostrado síntomas de agotamiento y ha perdido progresivamente su eficacia en la consecución de los objetivos finales de la intervención pública. Por otra parte, la descentralización aparece en armonía con reformas estructurales que privilegian el rol de los agentes privados, la desregulación y apertura de las economías.

Analicamente, existen poderosas razones que avalan un proceso de descentralización. Así, la cercanía de quienes se benefician y quienes deciden la política pública hace que la opinión de los primeros esté mejor representada en el diseño e implementación de los programas. Las necesidades heterogéneas de la población nacional son cubiertas más adecuadamente con un esquema descentralizado que dé cabida a la diversidad en la acción pública. La participación de la comunidad, un fin deseable en sí mismo, es incentivado y potenciado en los esquemas de descentralización. Además, la descentralización debiera inducir una mayor eficiencia a través del fomento a la competencia entre los distintos productores. En particular, en el caso de la descentralización geográfica los individuos "votarían con sus pies", asentándose en aquellas localidades que proveerán los servicios deseados a un mínimo costo (Tiebout, 1956).

Sin embargo, un proceso de descentralización está también sujeto a riesgos y dificultades. La descentralización puede agudizar las desigualdades regionales al privar a las localidades más pobres de transferencias fiscales originadas en zonas más acomodadas. Además, las comunidades locales no proveerán niveles adecuados de redistribución. Ello, puesto que un programa atractivo de beneficios locales atraerá a personas necesitadas de otras localidades y, por otra parte, provocará la migración de personas más acomodadas, implicando la fragilidad financiera de largo plazo de la política (Blank, 1983).

Por otra parte, desde una perspectiva de eficiencia un proceso de descentralización puede ser oneroso si requiere que cada comunidad replique labores que podrían ser eficientemente realizadas en el nivel central. Al respecto, existen economías de escala que es necesario considerar en la división de tareas entre las instancias centrales y locales. Otro costo potencial de la descentralización radica en la existencia de externalidades en la provisión de bienes públicos o meritórios. En esta situación las instancias locales se preocuparán sólo del bienestar de sus propios habitantes, ignorando los efectos externos en la decisión de cuánto proveer. Así, un argumento tradicional (Samuelson, 1954 y 1955; Laffont, 1988) indicaría que como resultado se obtendría una asignación ineficiente de los recursos. Al respecto, el teorema de descentralización de

Oates (1972) establece que cada servicio público debe ser provisto por la jurisdicción que cubra la menor área geográfica, sujeto a que internalice los beneficios y costos de tal provisión.

Un aspecto que ha obstaculizado en la práctica las experiencias concretas de descentralización que diversos países de América Latina iniciaron en la década de los ochenta ha sido la falta de capacidades —técnica, organizativa, etc.— a nivel local (Campbell, Peterson y Brakarz, 1991). Se trata, sin embargo, de un problema dinámico. Así, es lógico postular que en la medida que los cargos locales tengan mayores responsabilidades y sean mejor remunerados se atraerá a personas más hábiles y calificadas que en el pasado. Al respecto, es la transición entre el esquema centralizado y el nuevo sistema la materia a analizar cuidadosamente.

Por otra parte, la descentralización geográfica requiere la existencia de mecanismos democráticos de elección de los representantes locales, de modo que las preferencias de los habitantes sean efectivamente consideradas en el proceso de provisión de bienes y servicios públicos locales. Por último, pero no menos importante, la multiplicidad de decisiones de gasto e ingreso a nivel local puede ser inconsistente con la política macroeconómica.

Así visto, la descentralización es un instrumento potencial que puede incrementar la participación y el bienestar de las comunidades. Al mismo tiempo, un proceso mal diseñado puede ser ineficiente, poco equitativo y contradictorio con la política nacional. Por ello, la descentralización no constituye una panacea que asegure la superación de las insuficiencias del Estado centralizado. El éxito o fracaso de tal experiencia dependerá de elementos específicos a cada país: las capacidades locales versus centrales, el diseño de los programas, la profundidad y velocidad de las reformas, los esquemas de transferencias redistributivas entre las comunidades, etc.

#### IV. Eficiencia en la gestión pública

La eficiencia de la gestión pública cubre dos aspectos: (i) producir una cantidad dada del servicio al mínimo costo y, (ii) entregar un producto que refleje las preferencias de los beneficiarios. El problema así planteado tiene una solución natural en la provisión privada de un bien o servicio bajo el esquema de competencia de mercados. El problema es cómo asegurar los citados criterios de eficiencia en el marco de la provisión pública de los servicios sociales. Ello, en general, está asociado con la posibilidad que las distintas instituciones públicas internalicen los beneficios y costos de su labor.

Una manera de abordar el problema es a través de la estructura jerárquica y de incentivos del sector público. Esto es, cómo la instancia central de un gobierno puede controlar el resultado final en la provisión de un servicio. Ello se relaciona con el problema de agente-principal, profusamente desarrollado en la literatura económica de la última década (Laffont, 1989). La solución analítica a este problema consiste en el diseño de una estructura de incentivos que asegure que el agente cumpla el objetivo del principal. Esta solución, sin embargo, es de difícil aplicación en el ámbito del sector público debido a la existencia de múltiples principales (el público, el Parlamento, la Contraloría, etc.) y a la profusión de fallas de mercado (información, barreras a la entrada, etc.) (Levy, 1987).

Por otra parte, la modalidad elegida para transferir los recursos públicos desde el gobierno general hasta los proveedores del servicio tiene implicancias sobre la eficien-

cia y eficacia de tales programas. Al respecto, los esquemas pueden ser del tipo transferencias de suma fija, consistente en la entrega de recursos sin mediar contrapartida y sobre la base de criterios históricos o negociación directa; transferencias sobre la base de insumos, de manera que los recursos se entregan en relación con el nivel de insumos utilizados en la producción del servicio; transferencias sobre la base de resultados, es decir, en términos del producto obtenido, y, finalmente, están las transferencias entregadas a los beneficiarios de los programas (*vouchers*).<sup>2</sup>

Claramente, las transferencias de suma fija no incentivan eficiencia en la producción del servicio ni estimulan el hecho de que se considere las preferencias de los demandantes. Más aún, estos mecanismos están sujetos a discrecionalidad y poca transparencia. Las transferencias sobre la base del uso de insumos o la obtención de resultados tampoco garantizan eficiencia ni son permeables a la demanda; más aún, ellas pueden incentivar la sobreproducción del servicio. Sin embargo, resultan más satisfactorios en términos de su objetividad y transparencia. Por otra parte, un sistema de subsidios a la demanda representa en teoría un esquema ideal, puesto que al replicar el funcionamiento del sistema de mercado incorpora la dimensión de eficiencia productiva y las preferencias de los demandantes.

En general, la eficiencia de la gestión pública es fortalecida cuando se entrega un mayor peso relativo a los beneficiarios de los programas. Al respecto, en Paul (1991) se extienden los conceptos de salida (*exit*) y de voz (*voice*) introducidos por Hirschman (1970) al campo de la provisión de servicios públicos. *Exit* es la capacidad de los beneficiarios para acudir a un oferente alternativo en caso de enfrentar una provisión insatisfactoria de un servicio. *Voice* está referida a la capacidad de presión política o grupal que los beneficiarios poseen ante similar situación. La posibilidad de ejercer *exit* o *voice* está determinada por los respectivos beneficios y costos. Así, por ejemplo, la provisión de educación en zonas rurales está asociada a un bajo nivel de *exit* y de *voice* en la medida que no existen alternativas de oferta (economías de escala, barreras espaciales) y que el poder político de los beneficiarios es bajo (dispersión geográfica). Por otra parte, la provisión de educación en zonas urbanas puede tener un alto componente en términos de *exit*, en la medida que el financiamiento de las escuelas depende de la matrícula captada y, de esta manera, internalicen los beneficios de ser elegidos por las familias o los costos de un rechazo.

#### V. Focalización

Uno de los grandes temas en el área de la política social es la focalización del gasto social. Esto es, proveer servicios sociales subsidiados sólo a grupos objetivos de la población y, en particular, hacia quienes viven bajo pobreza. Se trata por tanto de una política por naturaleza selectiva, la cual debe ser contrastada con políticas universales, abiertas a toda la población, características de los Estados-Bienestar. Un caso que ilustra claramente la diferencia entre ambas concepciones es la educación superior. Quienes abogan por un gasto social focalizado ven en la educación superior el caso arquetípico de un programa que no debe ser subsidiado, puesto que se beneficiaría de preferencia a jóvenes de los estratos ricos de la población (Birdsall y James, 1990). En cambio, en un Estado-Bienestar la educación superior es provista en forma subsidiada sin mayores restricciones (Rose y Shtratori, 1986).

La línea divisoria es en todo caso ambigua. Así, la educación primaria es provista por el Estado en forma gratuita en la mayor parte de los países, independientemente de

la composición socioeconómica de los estudiantes y del grado de focalización que presente el resto de los programas sociales. Los economistas racionalizan tal situación en términos de las externalidades que allí se generarían; claramente, que una persona sepa leer, escribir y tenga conocimientos básicos de aritmética genera beneficios que exceden a los privados, justificándose el subsidio a la actividad. Por lo demás, la educación básica aparece como un derecho de las personas en la Constitución Política de la mayoría de los países. Esta dimensión es conceptualizada por Okun (1975), quien separa los bienes económicos de los derechos de las personas. Mientras los primeros son transables en los mercados, la provisión de los segundos es garantizada por la sociedad, independientemente del ingreso de las personas. Así, si la educación básica es un derecho, entonces corresponde al Estado garantizar su provisión. Eventualmente, las personas que prefieren pagar por un servicio diferente podrán adquirirlo a un proveedor privado.<sup>3</sup> En última instancia, en un Estado-Bienestar existe una mayor cantidad de bienes que reciben el trato de derechos.

Más allá de consideraciones filosóficas, la focalización aparece en muchas ocasiones como una consecuencia necesaria de la restricción de recursos fiscales. Esto es, un gobierno elige el contenido y alcance de los programas públicos sujeto a una restricción presupuestaria de carácter exógeno. En este contexto, focalizar es simplemente orientar los recursos fiscales escasos hacia sus fines más prioritarios.

En todo caso, la focalización tiene costos asociados, los que deben ser evaluados en conjunto con sus beneficios. Mientras estos últimos surgen del ahorro de recursos fiscales proveniente de una mayor eficiencia en la asignación del gasto,<sup>4</sup> los costos están asociados al gasto administrativo que supone seleccionar a los grupos objetivos y evitar filtraciones en el programa. La confluencia de beneficiarios y costos determina el alcance y naturaleza de los esquemas de focalización. Así, si la mayoría de la población es pobre y, por otro lado, no se han desarrollado los sistemas administrativos y de información necesarios, puede ser más rentable no focalizar. En otras ocasiones, se elige una solución intermedia, focalizando según características fácilmente identificables de los beneficiarios (edad, zona de residencia, etc.) aun cuando ello depare cierto costo en términos de filtraciones del programa (ver a este respecto, Besley, 1989; Keen, 1992, y Besley y Kanbur, 1988).

Una situación comúnmente observada es la provisión gubernamental de salud y educación en esquemas de tipo universal, abiertos a toda la población, al tiempo que tales servicios son provistos por productores privados a un costo y calidad superior a la contraparte pública. En estos casos, la focalización es un resultado *ex post* que resulta de la autoselección de los beneficiarios. Típicamente, las personas con mayores recursos prefieren adquirir servicios privados a cambio de una mayor calidad, comodidad y selectividad en la atención.

La autoselección en los programas sociales puede ser un objetivo implícito de la política social, en sustitución de un mecanismo explícito de focalización. Así, en ausencia de perfecta información respecto de las características de los beneficiarios, el gobierno puede focalizar introduciendo un costo en el acceso al beneficio. Este costo debe correlacionarse positivamente con el ingreso de las personas, de manera de que sólo a los más pobres les sea rentable adscribirse al beneficio. Así, por ejemplo, en los programas que entregan subsidios monetarios se ha propuesto exigir un requerimiento de trabajo para autoseleccionar a los beneficiarios cuyo costo de oportunidad sea realmente bajo (Besley y Coate, 1992b). En algunos casos funciona como filtro la autoselección de los demandantes, puesto que hay que estar dispuesto a pagar un costo en términos de

valoración personal para acceder a programas dirigidos a los grupos "pobres" (Mofitt, 1983; Besley y Coate, 1992a).

La autoselección como objetivo de política es la explicación racional que los economistas han otorgado a la existencia de subsidios en servicios (educación, salud) antes que en dinero.<sup>5</sup> En presencia de información imperfecta la discusión de política se realiza en el entorno del seguro mejor. En este contexto puede ser racional entregar el subsidio en especies para favorecer directamente al grupo objetivo, evitándose las filtraciones derivadas de la entrega del subsidio en dinero (Guesnerie y Roberts, 1984; Blackorby y Donaldson, 1988).

## VI. Provisión privada

La provisión privada de servicios sociales ha sido recientemente recomendada por diversos autores (Roth, 1987; Allen *et al.*, 1989). Se trata, por cierto, de provisión privada bajo financiamiento público, de manera que los beneficiarios reciban el servicio en forma subsidiada. Esta recomendación tiene su fundamentación básica en consideraciones de eficiencia, esto es, en la posibilidad que el sector privado pueda producir un servicio social en forma más eficiente que el sector público.<sup>6</sup> Ello, desde luego, incluyendo un excedente que motive la participación de los privados. La actividad privada, incluida la motivación del lucro, puede ser perfectamente compatible con la eficiente producción de un servicio social.

La participación del sector privado puede ocurrir a través de dos modalidades. En primer lugar, el gobierno puede subcontratar insumos o etapas en la producción de un servicio social. En segundo término, el sector privado puede proveer la totalidad del servicio a través de un sistema de *vouchers*; en este caso, los oferentes privados compiten entre sí para atraer a los demandantes (beneficiarios) del servicio social.

En última instancia, las ventajas comparativas del sector privado versus el público en la producción de un servicio social dependerá de las condiciones particulares de cada economía. Se trata, por tanto, de un tema donde el pragmatismo debiera ser la guía de decisión antes que el ideologismo. Véase, Imman (1987) para una revisión de las fallas del mercado versus las fallas del Estado.

Un tema adicional en la provisión privada de servicios sociales es la necesidad de regulación pública. En particular, la provisión de educación y salud están afectas a importantes problemas de información asimétrica y/o incompleta (Bar, 1992). En este caso se requiere la presencia gubernamental, sea proporcionando la información faltante o penalizando el uso indebido de ventajas informacionales.

## VII. Recuperación de costos

El tema de la recuperación de costos o pago por servicios sociales ha sido propuesto recientemente por diversos autores (véase, en particular, Jiménez, 1987). En lo fundamental, los argumentos están basados en la dimensión de la eficiencia. En primer lugar, el cobro por los servicios sociales incrementaría los recursos fiscales y permitiría expandir la infraestructura pública en áreas que presentaran altas tasas de retorno. Ello es consistente con una mayor eficiencia en la asignación de recursos. Segundo, el cobro por los servicios prestados racionaliza la demanda en favor de quienes muestren una mayor disponibilidad a pagar, reflejo de una mayor valoración del servicio. Tercero,

una estructura de precios señalaría a los productores las rentabilidades relativas de los distintos servicios sociales, lo cual conduciría también a una mayor eficiencia en la asignación de recursos.

Por otra parte, es claro que la provisión de servicios sociales está sujeta a externalidades, aspectos de no rivalidad en el consumo y, fundamentalmente, consideraciones de equidad. Por estas razones, el cobro al usuario no implica la plena recuperación de los costos de producción del servicio. La recuperación de costos puede ser acompañada por subsidios lo que, por cierto, es distinto al concepto de gratuidad.

### VIII. Complementariedad de programas

A objeto de analizar la complementariedad de programas es conveniente utilizar un enfoque de conducta de los hogares. Esto se debe a que muchas de las decisiones importantes que relacionan a los recursos humanos con pobreza son efectuadas por los hogares (Behrman, 1990).

La teoría económica tradicional presenta una clara distinción entre producción y consumo: las actividades de producción las realizan las empresas, mientras que las actividades de consumo pertenecen al dominio de los hogares o individuos. Las empresas venden productos finales (bienes y servicios) a los hogares a cambio de insumos (trabajo y servicios de capital). Esta visión comenzó a ser cuestionada a partir de los años sesenta. De acuerdo al nuevo enfoque (Becker, 1965) la fuente de bienestar no son los bienes y servicios en sí mismos sino "actividades" de consumo.

En el modelo de hogares, los padres toman las decisiones de asignación básicas actuando como si se maximizaran las preferencias del hogar. Estas preferencias dependen del consumo de "actividades", las cuales utilizan como insumos bienes y servicios de mercado, el uso del tiempo y de la calidad de los recursos humanos de cada uno de los integrantes del hogar. Se supone que los padres maximizan estas preferencias sujeto a restricciones de ingreso pleno (valor del total de recursos con que cuenta el hogar más transferencias totales recibidas) y sujeto a funciones de producción del hogar (las que relacionan los bienes producidos por el hogar—"actividades"— con los insumos de mercado y de tiempo).<sup>7</sup>

Este contexto analítico permite considerar posibles interacciones entre los insumos, algunas de las cuales pueden ser objeto de política. Por ejemplo, el nivel de educación nutricional de la madre—quien es en general la persona que toma las decisiones críticas sobre salud en el hogar—condiciona el impacto de programas de reparto de alimentos a menores. A la vez, existen efectos indirectos que no es posible incorporar en este contexto. Por ejemplo, una mejor salud en los perceptores de ingreso puede aumentar su productividad, lo cual redunda, a su vez, en un mayor ingreso que puede ser utilizado para aumentar la demanda por insumos de salud.

Entender estas interacciones y efectos indirectos es crucial para el diseño apropiado de la política social. Por ejemplo, existe una doble causalidad entre nutrición y salud: por una parte, un programa nutricional permite (si no hay dilución familiar) que mejore la salud del individuo debido a aumentos de los insumos dedicados a esta actividad; por otra, el grado de aprovechamiento de estos insumos depende del estado de salud del individuo. Así, también, una política de saneamiento de las viviendas aumenta la efectividad de un programa nutricional, al disminuir la probabilidad de enfermedades infecciosas.

### Conclusiones

En este documento se analizó un conjunto de aspectos relevantes para la implementación, manejo y evaluación de los programas sociales. Estos fueron básicamente:

a) La necesidad de estructurar un esquema de financiamiento sustentable, que se nutra del crecimiento económico y de la estabilidad macroeconómica.

b) La importancia y los riesgos de la descentralización administrativa en el desarrollo y la eficacia de los programas sociales. En general, se consideró que una derivación de responsabilidades del gobierno central hacia los gobiernos locales puede hacer que los programas sociales sean más sensibles respecto de lo que cada comunidad necesita. Sin embargo, existe también un conjunto de riesgos inherentes al proceso, tales como una posible agudización de las diferencias regionales; la presencia de economías de escala en el desarrollo de las actividades sociales a nivel central; y la existencia de externalidades en la provisión de los servicios sociales, lo que podría derivar en una producción subóptima de los servicios sociales por parte de los gobiernos locales.

Por ello, la descentralización no constituye una panacea que asegure la superación de las insuficiencias del Estado centralizado. El éxito o fracaso de tal experiencia dependerá de elementos específicos a cada país.

c) La importancia de una buena gestión pública y algunos elementos necesarios para asegurar la mejora de su eficiencia, tales como una adecuada estructura de incentivos, donde el problema agente-principal sea visto desde la perspectiva de las características específicas del sector público; el diseño de un esquema de transferencia de recursos eficiente; la participación activa de los beneficiarios en los programas sociales, así como su posibilidad de elección entre diversas alternativas de prestación de un mismo servicio, de forma tal que sea posible ofrecer incentivos adicionales, a quienes proveen el servicio, para mejorar la calidad del mismo.

d) La importancia de la focalización de los programas sociales, dadas las restricciones presupuestarias del gobierno central. No obstante, es importante tener en cuenta los costos que puede implicar dicho proceso, por lo que es necesario considerar las alternativas existente a un esquema de focalización directa, como la autoselección de los beneficiarios.

e) La provisión privada de servicios que cuentan con financiamiento público, abriéndose la posibilidad de que el afán de lucro—que está siempre presente en la actividad privada—sea positivamente canalizado, a fin de lograr una mejora de la eficiencia en la prestación de los servicios sociales.

f) Las posibilidades de recuperar costos en la provisión de un servicio social y los vínculos que ello tiene con una elevación de la eficiencia del servicio, ya que no solo permitiría incrementar los recursos fiscales—lo que abre la posibilidad de destinarlos a otras actividades productivas—sino que además permite la racionalización de la demanda, concentrando la provisión del servicio en aquellos que más lo necesitan o valoran.

g) La existencia de vínculos potenciales entre diversos programas sociales, lo cual puede constituir una señal respecto del conjunto de programas a priorizar y la secuencia y ordenamiento con que deben proveerse éstos.

La interacción de este conjunto de elementos vinculados con el diseño, la provisión, el financiamiento y la administración de los servicios sociales debe servir de guía para una adecuada planificación de los programas sociales que se desean ofrecer en el futuro y para la reestructuración de aquellos ya existentes.

#### Notas

- 1 Este es el campo estudiado por la doctrina del federalismo fiscal, la que incluye además la generación territorial de ingresos fiscales y las transferencias intergubernamentales. Una revisión actualizada del tema aparece en Shah (1991).
- 2 Véase, Albrecht and Ziderman (1992), para un análisis detallado del tema en el contexto de la educación superior.
- 3 Existen opiniones más extremas que niegan tal posibilidad.
- 4 Una focalización adecuada minimiza, además, los incentivos perversos de la política social: dependencia, conductas disfuncionales, etc.
- 5 Al respecto, un predecimiento básico de la teoría microeconómica recomendaría lo contrario.
- 6 La eficiencia del sector público puede ser restringida por diversos factores: carencia de incentivos, exceso de burocracia, clientelismo político, etc.
- 7 Algunos de estos insumos son endógenos al hogar (por ejemplo, la cantidad de proteínas y calorías consumidas diariamente o el tiempo dedicado por la madre y los menores a la producción de la "actividad"), mientras que otros son exógenos o predeterminados para el hogar (por ejemplo, el nivel educacional de los padres).

#### Referencias Bibliográficas

- ALBRECHT, D. and A. ZIDERMAN (1992), "Financing Universities in Developing Countries", PHREE Background Paper.
- ALLEN, J.W. et al. (1989), *The Private Sector in State Service Delivery: Examples of Innovative Practices*, The Urban Institute Press, Washington D.C.
- BARR, N. (1992), "Economic Theory and the Welfare State: a Survey and Interpretation", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX (6), pp. 741-803.
- BECKER, G. (1965), "A Theory of the Allocation of Time", *Economic Journal*, 75 (9).
- BEHRMAN, J. (1990), "The action of human resources and poverty on one another. What we have yet to learn", LMSM Working Paper Nº 74.
- BESLEY, T. (1989), "Means Testing versus Universal Provision in Poverty Alleviation Programmes", *Economica*, Vol. 57 (5).
- BESLEY, T. and R. KANBUR (1988), "Food Subsidies and Poverty Alleviation", *The Economic Journal*, Vol. 98 (9).
- BESLEY, T. and S. COATE (1992a), "Understanding Welfare Stigma: Taxpayer Resentment and Statistical Discrimination", *Journal of Public Economics*, Nº 48.
- (1992b), "Welfare versus Welfare: Incentives Arguments for Work Requirements in Poverty Alleviation Programs", *American Economic Review* (3).
- BIRDSALL, N. and E. JAMES (1990), "Efficiency and Equity in Social Spending: How and Why Governments Misbehave", PPR Working Papers (5), World Bank.
- BLAGORBY, Ch. and D. DONALDSON (1988), "Cash versus Kind, Self-Selection, and Efficient Transfers", *American Economic Review*, Vol. 78, Nº 4.
- BLANK, R. (1983), "Welfare, Wages and Migration", Mimeo, Princeton, N.J.: Princeton University.
- CAMPBELL, T., G. PETERSON and J. BRAKARZ (1991), "Decentralization to Local Governments in LAC: National Strategies and Local Responses in Planning Spending and Management", LAC Technical Department (7), The World Bank.
- CHIBBER, A. and J. KHALILZADEH-SHIRAZI (1988), "Public Finances in Adjustment Programs", PPR Working Papers (12), The World Bank.
- EASTERLY, W. (1989), "Fiscal Adjustment and Fiscal Financing during the Debt Crisis", PPR Working Papers (1), The World Bank.

- GUESNERIE, R. and K. ROBERTS (1984), "Effective Policy Tools and Quantity Controls", *Economica*, Vol. 52 (1), Nº 1.
- HERSCHMAN, A. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- INMAN, R. (1987), "Markets, Governments and the New Political Economy" en Auerbach y Feldstein, *Handbook of Public Economics*, Vol. 2.
- JIMENEZ, E. (1987), "Needs and Targeting", *Economic Journal*, 102 (1).
- KEEN, M. (1982), "Pricing Policy in the Social Sectors", The World Bank.
- LAFLOUNT, J.J. (1988), *Fundamentals of Public Economics*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- (1989), *The Economics of Uncertainty and Information*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- LEVY, B. (1987), "A Theory of Public Enterprise Behavior", *Journal of Economics and Organization*.
- MOPFITT, R. (1983), "An Economic Model of Welfare Stigma", *American Economic Review*, Vol. 73, pp. 1023-35.
- OATES, W. (1972), *Fiscal Federalism*, New York.
- OKUN, A. (1975), *Equality and Efficiency: The Big Trade Off*, Brookings Institution.
- PAUL, S. (1991), "Accountability in Public Services: Exit, Voice and Capture", PPR Working Papers (3), The World Bank.
- ROSE, R. and R. SHIRATORI (1986), *The Welfare State East and West*, Oxford University Press, New York.
- ROTH, G. (1987), "The Private Provision of Public Services in the Developing Countries", The World Bank, Oxford University Press.
- SAMUELSON, P. (1954), "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, 36.
- (1955), "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 37.
- SHAH, A. (1991), "Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations", PPR Working Papers (7), World Bank.
- TIEBOUT, C.M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, Vol. 64.