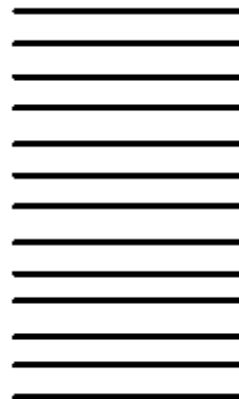


DOCUMENTOS DE TRABAJO
DEL INDES



**Entrega de Servicios Sociales
Modalidades y cambios recientes en
América Latina**

Carlos Gerardo Molina



Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Octubre 2002. Serie de Documentos de Trabajo I-50

Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)

ENTREGA DE SERVICIOS SOCIALES
Modalidades y cambios recientes en América Latina

Carlos Gerardo Molina

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, abril 2002

Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library

Molina, Carlos Gerardo.

Entrega de servicios sociales: modalidades y cambios recientes en América Latina /
Carlos Gerardo Molina

p. cm. (INDES Working paper series; I-50)
Includes bibliographical references.

1. Human services --Latin America--Finance. 2. Human services --Latin America--
Management. I. Inter-American Development Bank. Inter-American Institute for
Social Development. II. Title. III. Series

361.61. M48—dc21

2002

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América

El presente trabajo es uno de los estudios de investigación sobre los principales
problemas económicos y sociales que afectan a América Latina y el Caribe,
auspiciados por el BID. Pueden obtenerse copias en la librería del Banco
Interamericano de Desarrollo, 1300 New York Avenue, Washington, D.C. 20577,
Estados Unidos de América.

La serie de documentos de trabajo tiene por objeto dar a conocer los resultados y las
conclusiones de los estudios realizados por el Instituto Interamericano para el
Desarrollo Social y promover el intercambio con ideas y opiniones sobre temas
relacionados con el desarrollo social. Asimismo, el propósito de la serie es dar a
conocer los trabajos lo más pronto posible, aún cuando se podrían mejorar los detalles
de su presentación.

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición
oficial del Banco o de sus países miembros.

INDICE

Introducción	1
Tendencias emergentes en la entrega de los servicios sociales	1
Dimensiones y cambios en el financiamiento de la entrega de los servicios sociales	3
<i>Fuentes de financiamiento</i>	4
<i>Asignación de recursos</i>	12
Dimensiones y cambios en la organización de la entrega de servicios sociales	20
<i>Descentralización</i>	21
<i>Articulación de oferentes</i>	22
<i>Normas y regulación</i>	23
<i>Participación ciudadana</i>	25
<i>Evaluación</i>	25
Conclusiones	26
Bibliografía	29

Introducción

En los últimos años, han ocurrido en América Latina cambios importantes en el financiamiento y organización de sus servicios sociales. Ejemplos de estos cambios son: el financiamiento de la demanda; el creciente papel asignado a los mercados; la focalización; la descentralización y la participación comunitaria. Es a través de ellos que se empiezan a forjar nuevas tendencias que permean la discusión y el quehacer públicos y a recomponer el intrincado andamiaje que define la política social de un país.

La proliferación de nuevas modalidades de entrega de los servicios sociales en la región, es, en parte, el desenlace de las reformas económicas y los cambios institucionales ocurridos en la última década, como también el fruto del reconocimiento de que, a través de ellos, se pueden mejorar los resultados de los servicios sociales, que, hoy por hoy, son inferiores a sus posibilidades reales, sobre todo en la satisfacción de las necesidades de la población.

Los cambios ocurridos en los ámbitos del financiamiento y la organización son, por definición, propios de la entrega de los servicios sociales. Merecen ser estudiados a la luz de la aparición de nuevas modalidades y sus impactos, como también en función de cómo se relacionan entre sí y con los contextos sectoriales, económicos e institucionales en donde se desenvuelven. Esto último es particularmente importante para la región, caracterizada por la falta de articulaciones adecuadas entre sus modalidades de entrega de servicios, como entre ellas y los contextos en que se ofrecen los mismos.

El objetivo de esta sección es, presentar las distintas modalidades de entrega de los servicios sociales –financiamiento y organización- y analizar sus alcances, limitaciones e impacto sobre la provisión de los mismos.

Tendencias emergentes en la entrega de servicios sociales

Los servicios sociales existen y cobran vida cuando el usuario finalmente los recibe, es decir en el momento de la entrega misma del servicio. Para que ello ocurra han mediado, implícita o explícitamente, decisiones relacionadas con la forma de financiamiento y su organización. Las modalidades adoptadas en esos ámbitos pueden ser el resultado del modelo que orienta la política social del país, siempre que aquel sea lo suficientemente explícito en precisar los cambios deseados en la entrega de los servicios sociales. Sin embargo, eso rara vez sucede, porque básicamente dichos modelos, cuando existen, se centran en los objetivos que se persiguen y no en cómo obtenerlos. También, porque responden a cambios institucionales y económicos o a intereses particulares, los cuales no necesariamente están en sintonía con los objetivos generales de la política social de un país.

En consecuencia, el financiamiento y la organización terminan teniendo su propia dinámica, generalmente no explícita, en que la modalidad, adoptada responde a una tradición o a los intereses de los involucrados con mayor poder de decisión o a

cambios contextuales. Por lo tanto, no siempre conduce a que la modalidad adoptada sea la más adecuada para la entrega del servicio. Para compensar esta dinámica es necesario conocer y hacer explícitos los impactos de cada una de las modalidades a la luz de criterios, tales como la equidad o la eficiencia en la prestación de los servicios. Este hecho, así como el reconocimiento de los condicionantes políticos e institucionales detrás de cada modalidad, son, entonces, los elementos centrales en la discusión de la entrega de servicios sociales.

La práctica actual en la entrega de los servicios sociales en sus dos categorías básicas de financiamiento y de organización, se pueden estudiar desde las siguientes siete dimensiones:

- ✓ Fuentes de los recursos financieros;
- ✓ asignación de los recursos;
- ✓ articulación de los oferentes;
- ✓ descentralización;
- ✓ regulación;
- ✓ participación ciudadana y
- ✓ evaluación

Cada dimensión ofrece, a su vez, una amplia gama de modalidades para ser desarrollada, en cuya adopción y manera de articulación se están moldeando en la práctica gran parte de las políticas sociales de un país.

En el Cuadro 1 se presenta un esquema sobre las tendencias recientes en las diferentes dimensiones de la entrega de los servicios sociales.

Cuadro 1. Cambios recientes en la entrega de servicios sociales		
	Modalidad tradicional	Modalidad nueva
Financiamiento		
• Fuentes	Público y nacional	Diversidad de fuentes
• Asignación de recursos	Asignación a la oferta	Asignación a la demanda
Organización y gestión		
• Distribución y poder	Centralización	Descentralización
• Oferentes	Monopolio público	Multiplicidad de oferentes (públicos y privados)
• Participación	Excluida	Énfasis en participación
• Regulación	Alta y formalmente normada	Simplificación de normas y regulación de prestadores privados
• Evaluación	Como control y prescindible	Formativa pero aún Incipiente
Fuente: Elaboración propia.		

Estas modalidades, en conjunto, pueden estar moldeando la tendencia emergente de la política social de la región, destacando los siguientes lineamientos:

- ✓ El financiamiento público y nacional se cambia por uno más descentralizado – las finanzas subnacionales empiezan a tener mayor importancia- y el pago directo de los usuarios –financiación privada- tienen también mayor peso.
- ✓ Los recursos se quieren asignar, hoy en día, de modo directo a los usuarios o, si se prefiere, se utilizan mecanismos que tengan abiertamente en cuenta los comportamientos de la demanda.
- ✓ Los servicios sociales tienden a estar administrados de forma más descentralizada, con las consecuentes alteraciones en la tradicional concentración de poder de las decisiones y del manejo de los servicios sociales.
- ✓ Los servicios dejan de ser ofrecidos por un único proveedor, generalmente público y dependiente directamente de los ministerios de línea, y pasan a ser ofrecidos por diversos proveedores, algunos de los cuales son privados.
- ✓ Los espacios de participación de la comunidad son, mal que bien, cada vez mayores en la nueva organización de los servicios sociales.
- ✓ Las normas experimentan un cambio importante hacia una mayor simplificación –antes muy complejas para el sector público- y se asigna una creciente pero todavía incipiente regulación al sector privado.
- ✓ El espíritu de evaluación empieza a cambiar para convertirse en el instrumento por excelencia de aprendizaje y mejora de los programas sociales.

A continuación se discute la dirección de los cambios en cada una de las dimensiones señaladas, destacando las modalidades que las desarrollan dentro de una variedad amplia de posibilidades. En cada caso se analizan los efectos sobre los cuatro criterios básicos: eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad¹ de las modalidades tradicionales y de las nuevas. Aunque este esquema no muestra las articulaciones entre dimensiones, sí ofrece las claves para que el lector pueda sacar sus propias conclusiones en función de su contexto, país y sector, acerca de las modalidades dominantes para su país y cómo se articulan entre sí. La presentación no toma partido con alguna de las modalidades particulares, pues las ventajas y desventajas de cada una deben ser analizadas a la luz del contexto, especialmente de índole institucional y de desarrollo sectorial en cada país.

Dimensiones y cambios en el financiamiento de la entrega de servicios sociales

En el financiamiento de los servicios sociales se han producido cambios importantes que se pueden clasificar en dos grandes grupos y complementarios entre sí. Un grupo abarca los cambios sucedidos en cómo se financian los servicios –fuentes de financiamiento- y el otro, en cómo se asignan los recursos a los prestadores de los servicios –mecanismos de asignación. En ambos, la gama de modalidades es hoy

¹ Para tener mayor claridad sobre las definiciones de estos criterios, referirse a Karen Mokate, “Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?”, INDES, 201. [Documento de Trabajo].

mayor, lo que permite que haya mayores posibilidades de combinación; además, las modalidades dominantes empiezan a cambiar. A continuación, se discuten los cambios en cada uno de estos grupos.

Fuentes de financiamiento

- Modalidades en las fuentes de financiamiento

Los tipos de financiamiento de los servicios sociales pueden ser de fuentes públicas y de fuentes privadas. Cada una tiene, a su vez, diferentes modalidades de desarrollo, algunas de las cuales se mencionan a continuación:

Las fuentes públicas son las ya tradicionales y mayoritarias. Varían según quién las recauda y quién tiene la autonomía para disponer sobre ellas. A *grosso modo* –y teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto– se puede hablar de dos grandes modalidades de fuentes públicas: nacionales y subnacionales. Las primeras tienen como fuente dominante los ingresos corrientes de la nación, que dan lugar a los presupuestos nacionales, y que se dividen, a su vez, en las modalidades de ingresos tributarios, contribuciones a la seguridad social –aportes empleado/empleados, llamados a veces cotizaciones y destinados a cubrir las pensiones o la seguridad social en salud– e ingresos no tributarios, destacan los impuestos directos –que pueden aplicarse directamente a los salarios de las personas o a los ingresos de las empresas– y los impuestos indirectos –como el impuesto al valor agregado– que hoy en día son los mayoritarios en la región². Dentro de la modalidad de fuentes subnacionales, es decir departamentales y municipales, destacan los impuestos a la propiedad, vehículos, juegos de azar, licores, cigarrillos, timbres, otros.

Las fuentes privadas tienen básicamente dos modalidades: los aportes directos de los usuarios, que pueden financiar total o parcialmente el servicio social (co-pagos, tarifas moderadoras, matrículas, otros) y los distintos aportes monetarios o en especie de las comunidades.

La discusión sobre las fuentes de financiamiento y, por ende, las modalidades que pueden ser adoptadas, ha estado dominada por dos tensiones:

√ ¿hasta dónde llega el financiamiento público y hasta dónde el privado?

² Una característica de la evolución de los impuestos en América Latina es la importancia creciente de los impuestos indirectos, tal como los impuestos al valor agregado (CEPAL, 1998; BID, 1998). Actualmente, los recaudos de impuestos indirectos alcanzan una suma tres veces mayor al de los impuestos directos. Ello es opuesto a la estructura de países como los de la Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). La inclusión y fortalecimiento dados a los impuestos sobre las ventas (Impuesto sobre el Valor Añadido, IVA), propio de la región, no promueven el carácter redistributivo de los impuestos. Este tema es, sin embargo, polémico. Parte de la literatura se inclina a reforzar el objetivo primario de los impuestos, cual es recaudar fondos y no a tratar de alcanzar con ellos la redistribución. Para este grupo, la redistribución debe hacerse sobre todo a través de la asignación del gasto público. Otro grupo, en el que nos inscribimos, insiste en que los impuestos deben ofrecer, además de la eficacia en el recaudo, una estructura redistributiva.

✓ Y, recientemente, ¿hasta donde llega el financiamiento subnacional (departamental y municipal)?

La primera tiene que ver con la responsabilidad –y también la posibilidad real– del Estado de asegurar los servicios sociales. La segunda está relacionada con quien tiene la autonomía y, por lo tanto, el poder de orientar y administrar los recursos. Adicionalmente, el telón de fondo a estas tensiones lo constituyen los retrasos atávicos y al hecho de que, ante las crecientes demandas por los servicios sociales, se puede elevar el nivel de recursos de los sectores sociales de manera que éstos sean suficientes para responder a las necesidades de la población. A esta discusión, se añaden tres nuevos elementos que la complementan: ¿cómo darle mayor estabilidad a los recursos públicos destinados a los sectores sociales para que sean menos susceptibles a los vaivenes políticos y económicos propios de la región? ¿cuáles son las formas más eficaces de obtener dichos recursos? ¿cuáles las que mejor contribuyen a la equidad? En gran medida, la adopción de las modalidades en las fuentes, no excluyentes, es consecuencia de la manera en que estas tensiones se han venido resolviendo en cada país.

Si bien la consecución de recursos no ha sido un tema tradicional y cercano a los planificadores sociales, hoy día está ganando importancia entre ellos, pues se empieza a reconocer los impactos directos que tienen las formas de recaudación sobre los criterios básicos que califican los resultados de los servicios sociales. En efecto, las modalidades de recaudo están en la base de proporcionar no sólo mayores recursos –lo que sugiere que se puede avanzar hacia su eficacia- sino también en su sostenibilidad y equidad respecto de los sectores sociales. Por ejemplo, el financiamiento del servicio basado en aportes directos de los usuarios, es regresivo.

Finalmente, la distribución de los ingresos entre sectores, niveles y servicios, si bien es propia de la asignación de recursos, tiene también relación con sus fuentes. En efecto, no puede olvidarse que es frecuente la creación de fuentes específicas de financiamiento de un servicio, tal como en el caso de las cotizaciones para financiar la seguridad social o los timbres para financiar una universidad. Así, desde las fuentes mismas, pueden estar definiéndose las prioridades y la orientación de los recursos disponibles.

- *Implicaciones de las modalidades en las fuentes de financiamiento*

La selección de opciones en las fuentes de financiamiento tiene implicaciones sobre la eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad de los servicios sociales. Estas implicaciones se sintetizan en el Cuadro 2, donde se muestra el efecto de cada modalidad sobre los cuatro criterios. Cuando el efecto de la modalidad es positivo sobre los resultados sociales se indica con el signo (+); si es negativo, con el signo (-). El impacto descrito en cada celda del cuadro se debe interpretar *ceteris paribus*, es decir que se supone que las otras modalidades son fijas. Por ejemplo, la modalidad de pago por parte del usuario tiene un impacto negativo sobre la eficacia porque aleja al usuario del servicio y, por ende, no se pueden obtener resultados –servicios

entregados- sobre el usuario. Sin embargo, su impacto sobre la eficiencia es positivo, pues disminuye el sobreuso o la demanda por los servicios, ya que el usuario racionalizará su uso al tener que pagar parte de los costos. Su impacto sobre la equidad es negativo, pues quienes son más afectados con el pago directo, son los usuarios con menos recursos.

Cuadro 2. Implicaciones de las modalidades de fuentes de financiamiento

Modalidad	Eficacia	Eficiencia	Equidad	Sostenibilidad
Ingresos nacionales	(+) Hay experiencia y capacidad institucional	(-) Servicio al costo cero	(+) Redistribución regional	(+/-) Depende de volatilidad de estos ingresos
Ingresos departamentales y municipales	(-) Sin tradición ni capacidad institucional	(+) Acerca el prestador al financiador	(-) Menor redistribución regional	(+/-) Depende de volatilidad de estos ingresos
Otros ingresos públicos	(+) Agrega nuevos recursos (+) Puede tener destino específico hacia lo social		(-) Crea sistemas paralelos	(+) Siempre que se apoyen en fuentes no sujetas a ciclos económicos
Pago usuario	(-) Aleja al usuario del servicio	(+) Disminuye sobreuso	(-) Regresivo	(+) Genera compromiso de usuarios

Fuente: Elaboración propia.

Independientemente del efecto teórico que cada modalidad tiene sobre los criterios, la misma puede ser diseñada a su vez de distintas maneras. La intensidad de los efectos anotados variará según el diseño adoptado. Así, por ejemplo, el pago o co-pago por el usuario tiene impacto regresivo sobre la equidad al condicionar el otorgamiento del servicio al pago de parte del mismo por el usuario. Pero, este efecto se incrementa en cuanto qué representa este pago –sea como porcentaje del valor de servicio o como porcentaje del ingreso del usuario- o si debe ser asumido o no por todos. Es decir, en función del diseño que se haga de esta modalidad.

Como ejemplo, la modalidad de los ingresos nacionales tiene un efecto positivo, en principio, sobre la eficacia de los resultados ya que puede promover mayores recaudos –base de mayores resultados- pues se tiene mayor experiencia en su recaudo. Sin embargo, no promueve la eficiencia en la prestación de los servicios sociales, ya que con esta modalidad la imagen del servicio es de “costo cero”. En efecto, en vista de que los recursos vienen desde arriba, ni los usuarios, ni los proveedores tienen conciencia acerca de los recursos que se están invirtiendo, ni de las dificultades inherentes a su consecución. A la luz de los prestadores y, particularmente, de los usuarios, el servicio, parece no tener costo.

Como los servicios sociales suelen considerarse como ineficientes –lo cual no es cierto pues no hay metodologías válidas que permitan medir su eficiencia –no es de

extrañar que la racionalidad dominante en el cambio de las fuentes sea la búsqueda de mayor eficiencia. Esto es particularmente claro en las modalidades que descentralizan las fuentes y que buscan acercar al financiador y al prestador, induciendo por esa vía mayor conciencia de los costos incurridos en los servicios sociales.

Es de notar que si bien cada una de las nuevas modalidades para las fuentes puede tener efectos positivos sobre la eficiencia, no necesariamente permanecen cuando se agregan todas las fuentes. En efecto, las diferentes modalidades de fuentes no siempre son armoniosas al regirse por dinámicas opuestas y, en forma agregada, pueden tender a distorsionarse entre sí afectando la eficiencia global.

El efecto es negativo sobre la equidad de las modalidades de ingresos subnacionales, de otros ingresos –tal como las cotizaciones- y de pagos por el usuario –los que, como se verá enseguida, son dos de las modalidades emergentes. Ejemplos constituyen la segmentación de los servicios producida por las cotizaciones y los efectos regresivos de los co-pagos. En efecto, las cotizaciones tienden a crear sistemas paralelos de prestación de servicios. En este caso, quienes financian los servicios –empleadores y empleados pertenecientes al sector formal de la economía- quieren mantener independencia en sus sistema de prestación, puesto que son “sus” aportes y que al ser superiores a los de los de otros sectores de la población, les permiten esperar beneficios mayores. Se crean así dos sistemas paralelos, el de seguridad social y el público. El primero es mejor financiado que el segundo y se acrecientan las dificultades para tener un sistema armónico de prestación de servicios.

El pago de los servicios por parte del usuario si bien evita el sobre-uso de los mismos, tiene evidentemente efecto regresivo ya que las personas que no tienen capacidad de pago se ven excluidas o intimidadas para utilizarlos.

El efecto sobre la sostenibilidad de los servicios sociales sigue siendo un punto crítico de las modalidades de fuentes de financiamiento. Aquellas basadas en los ingresos nacionales siguen siendo tan volátiles como la economía misma. Las basadas en otros ingresos departamentales o municipales buscan, en principio, apoyarse en fuentes diferentes –juegos de azar, propiedades, timbres, otros- con cierta independencia de los ciclos económicos. Su efecto sobre la sostenibilidad continúa siendo incierto ya que gran parte de las nuevas modalidades siguen siendo igualmente vulnerables a los vaivenes de la economía. Además, su recaudo depende de la capacidad administrativa e institucional de los niveles departamentales o locales, que es muy variable.

- Tendencias emergentes en las fuentes de financiamiento

Las tendencias emergentes en las fuentes de financiamiento han buscado, entonces, dar mayor estabilidad a los recursos para los sectores sociales y aumentar su volumen. Ellas se pueden sintetizar así:

- ✓ Diversificación de las fuentes de financiamiento. De los servicios financiados casi exclusivamente por fuentes nacionales y públicas, se ha pasado a servicios

cuyo financiamiento proviene de recaudos nacionales y, adicionalmente, de recaudos crecientes –aunque todavía incipientes- de fuentes departamentales y municipales y, en algunos casos, de aportes privados o si se prefiere directamente de los usuarios.

- √ Fortalecimiento de los impuestos con destino específico. A diferencia de la tradicional forma de recaudo que origina recursos de libre asignación, distribuidos a través de los presupuestos en que compiten los distintos sectores, los nuevos recaudos tienen destino específico y no pueden ser asignados a otros sectores distintos para los cuales fueron creados. Estos últimos impuestos buscan contrarrestar la debilidad de los sectores sociales en la negociación de los presupuestos públicos.

Estas últimas medidas no son consensuales y sus opositores han destacado que este tipo de rentas atadas restan flexibilidad y dinamismo a la economía. Pero también han sido vistas como la tabla de salvación a la cual han acudido los sectores sociales, sobre todo en momentos de crisis económica cuando los recortes golpean de manera particularmente fuerte a los servicios sociales.

Los impuestos nacionales con destino específico más significativo son las cotizaciones a la nómina, instituidas en un amplio grupo de países de la región para financiar los sectores de la salud y la seguridad social. Tienen, por su construcción, vínculos estrechos con la economía formal. En los departamentos y municipios destacan algunos timbres como por ejemplo los impuestos específicos para financiar las instituciones universitarias o los impuestos a los juegos y bebidas, cuyo recaudo se destina a financiar el sector de la salud. Asimismo, los porcentajes de cumplimiento obligatorio son crecientes en la región. Se definen como un porcentaje fijo de los presupuestos –nacionales o locales- que debe ser dirigido a un sector en particular, generalmente la educación o un nivel educativo o la salud. Estos porcentajes tienden a estar atados a los ingresos nacionales o a las transferencias hechas desde el nivel central a los niveles regionales y locales.

Un efecto no despreciable de estas fuentes con destino específico, es que ha influido en la mayor complejidad del manejo y entendimiento de las finanzas de cada sector, tendiendo un velo de incertidumbre sobre el volumen total de recursos asignados y sobre las competencias de los diferentes niveles para manejarlos. No siempre hay claridad contable sobre estas fuentes, ni armonía en ellas.

Otro cambio importante que bien podría ser otra tendencia emergente, ha sido la concentración de las fuentes públicas y, particularmente, las nacionales en los servicios sociales básicos. Esta última tendencia ha implicado el que algunos servicios, antes cubiertos con fondos nacionales y considerados como no básicos, empiecen a financiarse con aportes directos de los usuarios. Es básicamente en este contexto que se entiende la **privatización** en los sectores sociales: sólo en los servicios sociales no básicos donde puede decirse que se ha dado simultáneamente la disminución significativa del gasto público y, asimismo, el incremento de los aportes privados directos. En ellos, el servicio pasa a depender en gran medida de la

capacidad de pago de los usuarios. En cambio, la privatización ha sido poco significativa en los servicios sociales básicos, los que tienden a conservar el carácter compartido y solidario de sus fuentes. Con todo hay ejemplos contrarios, paradigmáticos con esta afirmación, como es el cambio en los sistemas de pensiones hacia sistemas de ahorro individual, sujeto a los aportes individuales, dejando de lado sus elementos anteriores de solidaridad. Es también el caso de los sistemas de salud en la región, como en Chile, en que una parte se ha privatizado y donde el aporte individual es de uso exclusivo para cubrir su propio seguro de salud.

- Descentralización. Detonante de las tendencias emergentes

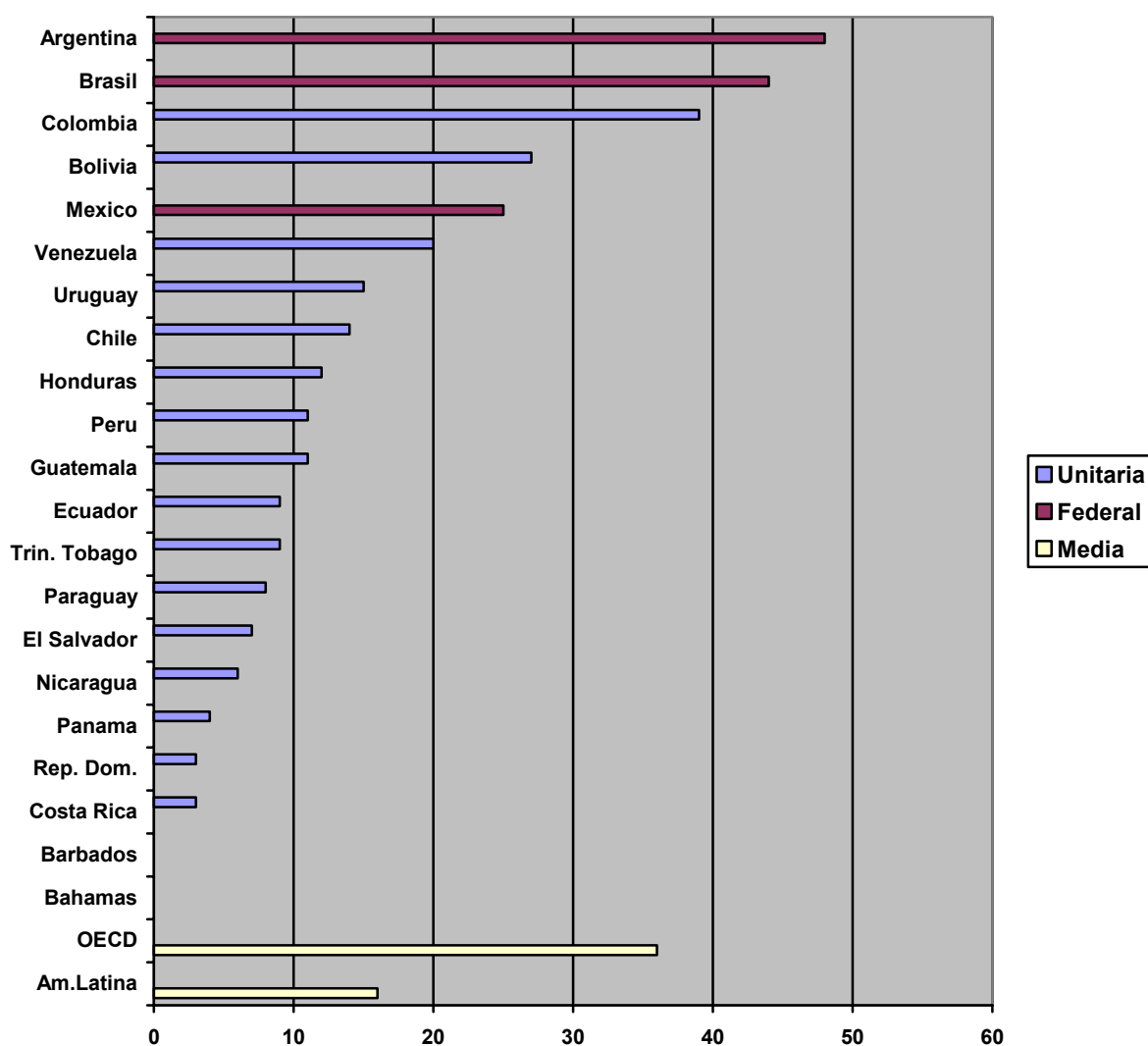
Estas tendencias, y particularmente la primera, han ido de la mano de la descentralización. En la medida en que los gobiernos centrales han reconocido que los gobiernos departamentales y municipales tienen la capacidad de orientar y administrar algunos de los programas y políticas bajo su responsabilidad, les han delegado esta responsabilidad.

La descentralización de los servicios y de las responsabilidades ha conducido, a su vez, a la descentralización del gasto. Por efecto de la descentralización, el gasto departamental y municipal, han venido ganando participación –a mediados desde la década de los noventa. El gasto departamental y municipal representaba el 19% del gasto público total, habiendo ganado cuatro puntos de participación en éste en los últimos diez años. La proporción de esos gastos es ya mayor en tres países de la región (Argentina, Brasil y Colombia) al promedio de los países de la OECD (Fig. 1).

Para ser congruentes con este proceso, parte de los recaudos –si no todos- deberían también descentralizarse. Sin embargo no es así. La escasa información existente sobre los recaudos departamentales y municipales en América Latina señala que los gobiernos departamentales y municipales siguen dependiendo fuertemente de las transferencias de los niveles superiores y que su incremento en recaudación directa no ha sido significativo.

Lo que está en juego, además de la pérdida de poder en el manejo del presupuesto, es objetivamente qué tipos de impuestos pueden ser recaudados de modo más eficaz y eficiente a nivel departamental o municipal. Intervienen consideraciones logísticas – el recaudo de impuesto es exigente en la capacidad organizativa y, en algunos casos, hay claras economías de escala que no lo hacen rentable a pequeña escala- las de atribución de la propiedad del impuesto y de sus beneficios –el lugar de recaudo no necesariamente coincide con el de origen de la actividad productiva, donde residen las personas o donde se debe canalizar el beneficio del recaudo- y las redistributivas – existen impuestos que deben recaudarse nacionalmente para que efectivamente puedan distribuirse con criterios redistributivos entre toda la población.

Descentralización, 1995



Gasto de Gobierno subnacional/total (%)

Fig. 1. Descentralización del gasto en países de América Latina y el Caribe

Fuente: BID, 1997, Informe de Progreso Económico y Social en América Latina (Gráfico 3.3)

Puede afirmarse que la incipiente descentralización de los recaudos ha pretendido favorecer su eficacia y, en parte, su eficiencia. Al igual que en el caso de los gastos, lo que se busca al acercar la fuente de financiamiento al proveedor e incluso al usuario mismo, es aumentar su potencial para ser controlado por los usuarios. No se ha avanzado más, ya que la cesión de recaudos lleva, además de los elementos objetivos ya anotados, una importante cesión del poder central.

- Eficiencia. Criterio dominante de las fuentes

En general se puede afirmar que la introducción de nuevas opciones en las fuentes, ha tenido como racionalidad dominante la búsqueda de mayor eficiencia en el uso de los recursos. No en vano todas las opciones emergentes tienen, teóricamente, impactos positivos sobre la eficiencia como consecuencia básicamente de acercar el ente que financia al proveedor y de darle un papel más activo al beneficiario. Sin embargo, no puede afirmarse que se haya conseguido mejorar la eficiencia de los resultados. En parte, los resultados sociales están también condicionados por los efectos de las otras modalidades financieras y las organizativas –aún no discutidas. Asimismo las ganancias teóricas en eficiencia –que individualmente pueden introducir nuevas modalidades en las fuentes, como la diversificación de fuentes- dificultan el manejo y la eficiencia en la consecución agregada de resultados. En efecto, la diversificación de fuentes sin articulación introduce ineficiencias al concentrar a cada uno de los financiadores sólo en sus competencias que, a veces, son sólo parte del servicio. Sin combinar adecuadamente las distintas fuentes, se limita la prestación de todo el servicio. Asimismo, no siempre la diversificación supone mayores recursos, particularmente cuando hay poca claridad en la contabilidad y en los mecanismos para agregar los diferentes recursos. En la práctica pueden estar produciéndose sustituciones entre fuentes y lo que se gana en unas de ellas, se pierde en otras, en especial si son públicas.

El telón de fondo de estos movimientos seguirá siendo entonces la búsqueda de mayores recursos. Al respecto, en América Latina y el Caribe, se mantienen, en promedio, restricciones importantes: los ingresos tributarios de la región, por ejemplo, representaron el 13% del Producto Interno Bruto (PIB) frente al 29% de los países de la OECD, en un promedio grueso de los porcentajes observados en el quinquenio 1990-1995 (CEPAL, 1998). La otra dificultad es que sin una contabilidad clara y pocas posibilidades de combinar adecuadamente los recursos, no necesariamente las nuevas fuentes se traducirán en más recursos o en un mejor uso de ellos.

Respecto de la sostenibilidad y la equidad, no se presentan avances significativos. Los compromisos de la sociedad alrededor de las fuentes públicas tradicionales de financiamiento, siguen siendo débiles. Aunque se han querido diversificar las fuentes, los aportes de las nuevas fuentes, como ya se dijo, son aún insignificantes. No hay fuentes alternativas que sean enticíclicas, como los fondos en caso de recesión, y que mantengan el nivel de inversión de los servicios sociales.

Por lo tanto, no se ha avanzado en la configuración de un verdadero “pacto fiscal” (CEPAL, 1998). El pacto alrededor del financiamiento se verá fortalecido solo si se mejora la forma en que se invierte el gasto público. En cuando a la equidad y la descentralización fiscal, no son favorecidas por la privatización de algunos servicios que no son básicos, ni por los impuestos recientes. El aporte privado a través de los

co-pagos como tendencia emergente, si bien compromete más al usuario con el servicio, tiene claros efectos regresivos.

Asignación de recursos

- Modalidades de asignación de recursos de los servicios sociales

Las modalidades de asignación de recursos a los servicios sociales en América Latina, son quizás las que, recientemente, han tenido mayores cambios. El menú de modalidades para transferir recursos entre los distintos niveles de la administración pública –como por ejemplo entre el nivel nacional, los departamentos y los municipios, y entre éstos y las instituciones prestadoras de los servicios- se han venido ampliando. En la asignación de recursos se reconocen al menos cinco modalidades principales:

- ✓ Pago por insumos;
- ✓ Pago por presupuesto histórico;
- ✓ Pago por reembolso;
- ✓ Capitación;
- ✓ Bonos.

Las primeras tres corresponden a esquemas que privilegian el comportamiento de la oferta y las dos últimas el de la demanda. El énfasis puesto en ellos ha venido cambiando y se observa el fortalecimiento de las modalidades respecto de la demanda, en contraste con las tradicionales que financian directamente la oferta.

En los *esquemas de financiamiento de la oferta*, la atención está en cómo financiar a la institución prestadora de los servicios. En algunos casos, aquella termina por enfatizar tan sólo cómo financiar los insumos necesarios en principio, para poder ofrecer los servicios. Así sucede en la modalidad de asignación por insumos, en la cual se financian directa y separadamente los insumos que, una vez agregados, conforman la oferta del servicio. Bajo esta modalidad, por ejemplo, se financian por aparte los insumos del servicio educativo: docentes, infraestructura escolar y textos. Esta asignación no asegura, sin embargo, que el servicio se esté prestando –por ejemplo, la atención educativa de un alumno– ni que sea adecuado –como la calidad educativa. Esta modalidad no asegura tampoco que haya coordinación y complementariedad entre los insumos –correspondencia entre docentes e infraestructura escolar, por ejemplo- ni tampoco que la demanda haga uso de la oferta disponible (¿están siendo utilizados los servicios educativos?).

La asignación por insumos hace que cada insumo adquiera vida propia y se convierta en un fin en sí mismo, perdiendo de vista el que los insumos son tan sólo medios para proveer un servicio. En efecto, según esta modalidad, lo importante termina siendo cómo producir cada uno de los insumos y no cómo asegurar el servicio. Como consecuencia, esta forma de asignación no necesariamente favorece ni la eficacia ni la

eficiencia. Tampoco favorece la equidad pues no quiere decir que los insumos están respondiendo a la necesidad de la población, en particular de la más pobre.

También hay que entender porque es común la asignación vía los insumos. En su origen, está la complejidad de la producción misma de cada servicio y, sobre todo, de cada insumo, como también la necesidad de superar rápidamente las deficiencias de capacidad instalada de un insumo en particular. Por ejemplo, el insumo “recurso humano” es el más importante en la prestación de los servicios sociales y a la vez es el más difícil de preparar y de poner a disposición del servicio. Su tratamiento individualizado es necesario para poder responder adecuadamente a las complejidades y necesidades de su formación y capacitación, selección y remuneración. Por lo demás, hoy en día se siguen requiriendo cambios estructurales en la formación, remuneración y organización de los recursos humanos de los sectores sociales, pero nunca se han encontrado el *momentum* político y económico para enfrentarlos. Sin embargo, dedicarse a desarrollar el recurso humano no va a asegurar que el servicio se preste.

Puede afirmarse lo mismo de la infraestructura de los servicios sociales, que generalmente ha sido financiada como un insumo particular. En efecto, las complejidades en la construcción de escuelas u hospitales pudo haber conducido a generar dinámicas separadas para este insumo, como también la necesidad de construir de manera rápida cuando haya deficiencias en la infraestructura social.

Dadas las dificultades políticas para cambiar la administración de los insumos sociales básicos –recursos humanos e incluso la infraestructura social- y para cambiar su relación con la prestación del servicio, en la región se ha preferido seguir arrastrando con modalidades arcaicas de administración. Pero, ante la imposibilidad de modernizar la administración del recurso humano, ha ocurrido la caída en su estatus y remuneración. El cambio en la organización y manejo de los recursos humanos es, entonces, uno de los temas pendientes. Así como que algunas de las nuevas modalidades que se están adoptando, tengan, como se verá, efectos importantes en este campo. En vista de lo difícil de que llegue el *momentum* para avanzar en estas grandes reformas estructurales de la organización de los recursos humanos, se ha preferido el esquema de cambios incrementales. Falta acelerar su transformación para que su efecto sea más integral y modernizante.

La asignación por presupuestos históricos es también una modalidad de asignación de recursos vía la oferta. Entendida así, los presupuestos son sólo el resultado de agregar los insumos, pero sin que en ello haya mediado la verdadera integración para una eficiente producción del servicio o adecuación a las necesidades de la población. En estos presupuestos, las cantidades demandadas de cada insumo responden, entonces, a crecimientos inerciales y no a cambios en las necesidades de la población. La elaboración de verdaderos presupuesto, ya no históricos sino en consonancia con los cambios y necesidades en la demanda, en un estadio rara vez alcanzado en la región.

En los *esquemas de demanda*, los recursos se orientan directamente a los usuarios o demandantes. Estos últimos, al poseer los recursos, buscarán la manera más

conveniente de proveerse de los servicios. Con las formas de asignación vía la demanda se busca favorecer al consumidor para que tenga la posibilidad de selección del servicio. Se busca también fomentar la competencia entre los proveedores del servicio, con el ánimo de favorecer el comportamiento del mercado en los sectores sociales. Todo ello intenta aumentar la eficiencia.

Las modalidades de asignación de recursos vía la demanda tienen su expresión más pura en los bonos entregados directamente a los usuarios para que compren el servicio que requieren. Ese es el caso de los subsidios de vivienda, dados directamente a los usuarios, para que construyan o contraten la construcción de su vivienda. Se diferencia en forma marcada de la modalidad de oferta en la cual el que financia se encargaba de construir la vivienda. Otro ejemplo de financiamiento vía la demanda es la entrega de becas o bonos escolares a los estudiantes, equivalentes al valor de la matrícula escolar. Una tercera modalidad de demanda, aunque no es pura, pues se combina con la oferta –y que luego se discutirá- es la capacitación.

Los mecanismos de asignación de recursos vía la demanda requieren, sin embargo, un gran número de condiciones para su éxito. Entre ellos, vale destacar la necesidad de poseer adecuada cuantificación del servicio, y que supone no sólo delimitar las características básicas del servicio que se quiere proveer sino también darle adecuada valoración monetaria a las mismas. En la práctica, ello ha resultado ser difícil, puesto que se trata de servicios complejos y variables en el tiempo como en el caso de aquellos de índole social. También, porque el costo y las características del servicio pueden variar según la población.

Otra condición necesaria para el funcionamiento adecuado de las modalidades de demanda es que el usuario tenga información suficiente para tomar decisiones adecuadas, así como que exista la posibilidad real de acudir a diferentes proveedores. Ese no es el caso de los servicios sociales donde generalmente hay poca infraestructura social, la que tiende, además, a estar concentrada en la prestación de los servicios especializados. Pero también, porque no hay suficiente información para que los usuarios puedan diferenciar y conocer los servicios a los que pueden acudir.

A veces se habla también de *esquemas de asignación para resultados* que incentiven la provisión y uso del servicio. En esos, el acento para obtener los resultados –el servicio- puede estar más en la producción del servicio, lo que permitiría verlos como subsidios a la oferta o más en el uso del servicio por la demanda, lo que permitiría verlos como subsidios de demanda. Estos esquemas tienen como criterio dominante la búsqueda de la eficacia, pues persiguen que las acciones adelantadas se traduzcan realmente en resultados sobre la población usuaria. Una modalidad que caracteriza este tipo de asignación de recursos, cuando el énfasis está en la oferta, es el reembolso por servicios prestados. En este caso, hay certeza de que el servicio fue entregado –se asegura un resultado- porque, de lo contrario, el oferente no sería pagado. Es eficaz, pero no necesariamente es eficiente.

Cuando el acento para asegurar los resultados está puesto en el comportamiento activo de la demanda, de manera que el financiamiento a los oferentes quede supeditado a las

decisiones de los usuarios, se tienen modalidades vía la demanda que privilegian los resultados. Una modalidad que caracteriza lo anterior es la capitación o pago per cápita. El financiamiento por capitación asigna y desembolsa recursos según la estimación del costo del servicio que se propone entregar en un determinado período de tiempo y del número de personas a quienes se propone dar atención. Ejemplos de asignaciones per cápita son el pago global que se puede hacer a un establecimiento escolar para que atienda a un alumno durante el año escolar o para que una entidad asegure a sus afiliados todos los servicios contemplados en un paquete o “menú” de servicios de salud

La capitación tiene el elemento de oferta pues financia directamente a las entidades prestadoras y les da un margen importante en la forma como pueden organizarse y proceder en la entrega de los servicios. Pero es una modalidad de demanda, pues la asignación del recursos a los proveedores está en función del número de usuarios del servicio –una aproximación de resultados y del comportamiento de la demanda- y, sobre todo, cuando se asegura que el usuario tenga la posibilidad de seleccionar al proveedor del servicio. Para que esa selección sea acertada, el usuario debe tener la información de sus alternativas frente a los oferentes y que, además, sean reales.

La modalidad de capitación involucra riesgos pues los recursos se asignan con base en la proyección de los comportamientos y necesidades de la población-objetivo –se estima, por ejemplo, los materiales y servicios pedagógicos que se necesitarán para asegurar el aprendizaje o los servicios médicos y las causas para acudir a ellos- y de los costos de los servicios. La estimación de costos es definitiva y depende de la demanda de servicios y de los costos de los insumos. Evidentemente, entre más complejos sean los servicios, más difícil será estimar su costo per cápita. En la aplicación de la capitación es fundamental definir quién asumirá los costos asociados con el riesgo cuando aparezcan posibles costos adicionales al pago per cápita previstos al inicio.

Volviendo al ejemplo del pago al colegio para que atienda un alumno durante el año escolar, la cuantificación del valor de un año “típico” es definitiva: si la estimación es deficitaria, se traducirá en una educación deficiente y de mala calidad. Los riesgos, en este caso, corresponden a los costos adicionales que supone atender a un alumno con dificultades de aprendizaje y que requiere insumos adicionales o estrategias pedagógicas, que mejoren su aprendizaje. Si los riesgos los asume el establecimiento, deberá complementar a su costo la educación ofrecida. Pero evidentemente no siempre el establecimiento estará en disposición de hacerlo. Si los asume el beneficiario, será él quien deberá financiar directamente los servicios adicionales con las implicaciones que ello tiene sobre su comportamiento.

Se observa que las modalidades de asignación cambian los papeles de los actores, usuarios y niveles de administración. La asignación puede convertir a los entes subnacionales que reciben los recursos en entes activos, siempre que medie la autonomía financiera, o, en el otro extremo, en sólo tramitadores de estos recursos. Las modalidades de demanda cambian dramáticamente el papel de los usuarios, convirtiéndolos en actores activos.

No está demás observar, asimismo, que las modalidades de la asignación de recursos guardan relación estrecha con el desarrollo institucional del sector en que se aplican, como también con el grado de madurez de dicho sector. Por ejemplo, los sectores con retraso en infraestructura y/o con deficiencias en sus recursos humanos, tienden a favorecer opciones de pago por insumos que les permitirían impulsar el desarrollo de los insumos deficitarios. Otros sectores o países que intentan corregir las ineficiencias y que posean buena capacidad instalada y buen desarrollo institucional, quizás se inclinen más por las modalidades de subsidios a la demanda y particularmente a la capitación.

- Implicaciones de las modalidades de asignación de recursos

Las modalidades de asignación de recursos tienen implicaciones sobre la eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad de la prestación de los servicios sociales. Estas se presentan de manera esquemática en el Cuadro 4, donde se observa que las modalidades de asignación vía la demanda pueden estar favoreciendo mayor eficiencia pero no necesariamente mayor equidad. Esto es contrario a las modalidades de oferta que no favorecían la eficiencia, aunque sí la sostenibilidad de la oferta.

Cuadro 4. Implicaciones en las modalidades de asignación de recursos				
Modalidades	Eficacia	Eficiencia	Equidad	Sostenibilidad
Pagos por insumos	(-) Insumos se convierten en el fin	(-) Insumos sin articulación y sin relación con población-objetivo	(-) Dominada por la inercia	(+/-) Sostiene insumos, pero no necesariamente resultados
Reembolso por servicio prestado	(+) Asegura que el servicio se entrega	(-) Incentiva sobre-uso	(-) Se benefician quienes tienen ventajas (mejor información, mayor capacidad de presión, etc.)	(-) Por sobre-uso insostenible económicamente
Subsidio Demanda	(+) Tiende a traducirse en servicio prestado	(+) Requiere estimar costo del servicio (-/+ Dependencia de cuantificación del servicio	(+) Cuando se asigna a quienes más lo necesitan	(+) Papel activo al usuario
Capitación	(+) Define población asegurada y alcance de servicios ofrecidos	(+) Relaciona pago con servicios potenciales predefinidos (+) Incentiva formas de organización del proveedores	(-) puede desestimular servicios costosos (-) Puede generar selección adversa (+) Por aseguramiento (+) Cuando el per-cápita responde a características usuarios	(+) Usuario conoce derechos y puede exigirlos

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se presentan en detalle algunas de las implicaciones de las distintas opciones:

Implicaciones sobre eficacia: El pago por los insumos no promueve siempre el cumplimiento de resultados, es decir la provisión y el uso de los servicios. Por lo tanto, no estimula la eficacia de los servicios. En la medida en que el énfasis esté en la adquisición y producción de los insumos, cada uno terminará por convertirse en un fin en si mismo. Si ello no se traduce en prestación real de servicios, se atenta contra su eficacia.

En contraste, las modalidades de reembolso por servicio prestado, de subsidios a la demanda y de capitación, asignan recursos cuando se ofrece realmente un servicio. Por ende, su énfasis está en la prestación de servicio y con ello se promueve su eficacia.

Implicaciones sobre eficiencia: En la medida en que el pago por insumos no promueva la eficacia, tampoco conduce a la eficiencia. Pero aún en el caso en que

haya eficacia, es decir que la provisión de los insumos –medicamentos, médicos y otros recursos humanos y equipos, por ejemplo –realmente se traduzca en servicios, el impacto esperado sobre la eficiencia es negativo. En efecto, en esta modalidad, los énfasis y procesos de decisión giran alrededor de la ubicación de insumos, sin asegurar que los insumos sean provistos en las cantidades y con las relaciones correctas entre ellos y de acuerdo a las necesidades de la población. Se generan, por lo tanto, ineficiencias. Igual sucede con la modalidad de reembolso por servicio prestado que incentiva el sobreuso. Al no vincular el uso con las necesidades reales, se pagan servicios que no son necesarios, generando su ineficiencia.

En contraste, la asignación por capitación incentiva la eficiencia, al relacionar el pago directamente con la provisión de “servicios promedio”, tanto en el uso como en el valor de los mismos, y cuya estimación es el *quid* del problema. Además, se incentiva que el proveedor se organice de la mejor manera, promoviendo eficiencia en el uso de los recursos.

Implicaciones sobre equidad: Ninguna de las modalidades anteriores de asignación de recursos incentiva directamente la equidad, salvo que, en su diseño, se incorporen elementos correctivos de manera abierta en esa dirección. La asignación por insumos reproduce los desajustes históricos, resultado de la inercia, y por lo tanto no tiende naturalmente de forma proactiva a corregir las desigualdades. Para hacerlo, los decisores tienen que introducir criterios redistributivos en la asignación de los recursos nuevos –por ejemplo, ubicar los puestos de salud sólo en zonas pobres- pero se encontrarán dificultades para promover la equidad con los recursos ya existentes. Esto puede ocurrir, en parte, porque se enfrentan restricciones físicas –la infraestructura escolar o sanitaria no se puede cambiar de lugar- pero sobre todo por restricciones debidas al rechazo del recurso humano a ser cambiado de lugar, de manera que su ubicación responda a las necesidades de la población, especialmente si está en sitios de su agrado, tales como en las grandes ciudades.

Además, el bono al usuario responde a criterios redistributivos sólo cuando se asigna a los más necesitados, es decir bajo el criterio de **focalización**. De allí la creciente importancia asignada a este instrumento de valoración. Sin embargo, si su valor no está relacionado con el costo de un servicio de calidad, igual al valor promedio del servicio, puede convertirse en un mecanismo de segmentación. Es importante destacar que las asignaciones complementarias a los bonos básicos para cubrir gastos que permitan reducir las desigualdades de uso o de resultados, es una estrategia que tienen gran impacto en mejorar la equidad en la prestación de los servicios.

La asignación por capitación tiene implicaciones mezcladas sobre la equidad. Puede ser adversa a la equidad al reducir la entrega de los servicios costosos aunque necesarios, pues el proveedor, para no incurrir en costos mayores, fuerza al usuario a desistir de su derecho al servicio, especialmente de aquellos con menos voz. De la misma manera, puede llevar a los proveedores a no atender a quienes tienen mayores riesgos o dificultades –selección adversa. De esta manera tendría un efecto regresivo sobre los más débiles. Sin embargo, también, tiene ventajas: el aseguramiento de un paquete de servicios que sea igual para todos. Además puede crear incentivos a los

proveedores para que enfaticen acciones preventivas que, a la postre, resultan en beneficio de la equidad en el uso. Complementariamente, cuando el pago per cápita varía en función de las características de la población, se fortalece el efecto positivo en la equidad. Así, por ejemplo, si los costos de atención en salud básica de las zonas rurales son superiores a los de las zonas urbanas, será más equitativo que las asignaciones per cápita para las zonas rurales sean superiores a las de las zonas urbanas.

Las modalidades de asignación de recursos pueden, en la práctica, definir qué tipo de canasta y estructura de los servicios básicos se esperan, y que están a la base de la equidad. En salud, por ejemplo, es posible favorecer bajo la modalidad de capitación los servicios preventivos frente a los curativos cuando en la estructura y el costeo del servicio queden ciento por ciento incluidos los primeros. En educación, las formas de asignación pueden orientar los recursos hacia los niveles básicos y, también en la valoración previa del servicio, favorecer la inclusión de ciertos apoyos diferenciados que tengan presente las necesidades diferenciadas del usuario.

Implicaciones sobre sostenibilidad: La sostenibilidad en la entrega de los servicios se promueve con las asignaciones vía la demanda –bonos y capitación– por el papel activo asignado al usuario, pero siempre que el usuario esté en capacidad de asumirlas. En general puede decirse que las modalidades que incentiven la participación del usuario y que no riñan con la eficiencia, tienden a favorecer la sostenibilidad. Al contrario, las modalidades de asignación, como el reembolso por servicio prestado, que incentiven la ineficiencia, pueden llevar a que los servicios resulten económicamente insostenibles.

- Tendencias emergentes en la asignación de recursos

Se pueden observar tres tendencias particulares en los cambios de los mecanismos de asignación de recursos:

- ✓ Diversificación de la tradicional asignación vía la oferta hacia otras que empiezan a privilegiar el comportamiento de la demanda.
- ✓ Inclinación por esquemas de asignación que incentivan los resultados, es decir la provisión de servicios integrales con estándares de calidad, previamente aceptados, y que sean utilizados realmente por los usuarios.
- ✓ Focalización de recursos hacia los pobres.

Ya se discutió la debilidad inherente a las modalidades de asignación de recursos en promover la equidad, especialmente si son nuevas. El énfasis de estas últimas es mejorar su eficiencia y bajo este rasgo surgen las dos primeras tendencias. Se discutió, también, que para compensar su efecto adverso a la equidad, el diseño de estas modalidades se vuelve determinante. Más aún, este diseño, en parte, está en la base de la aparición de la tercera tendencia.

En efecto hay una línea emergente de política social en la región que condiciona tanto el diseño de las modalidades de las fuentes, así como en especial las de asignación de recursos. En esta última, la acción del Estado se ha venido concentrando en la atención de grupos particulares de población, generalmente más vulnerables, y en la población pobre. Este principio, llamado de focalización, condiciona la aplicación de gran parte de las modalidades de asignación de recursos y aparece como un instrumento apetecido para orientar los recursos del Estado. Si no es administrado en forma adecuada presenta, sin embargo, el riesgo de generar acciones públicas tan sólo subsidiarias, carentes de impacto en el mediano y largo plazo. Es el caso del asistencialismo per-se. Su éxito radica no sólo en llegar a quienes más los necesitan sino también en favorecer realmente la igualdad de acceso y permanencia de los servicios de buena calidad entre los distintos grupos de la población. En este contexto, la tendencia se ha movido más que todo al desafío de cómo llegar a la población pobre, pero se ha avanzado poco en asegurar las condiciones que permitan que los servicios ofrecidos y el uso que se les puedan dar en igualdad a los otros grupos de población.

Puede decirse que las modalidades emergentes en la asignación de recursos no parecen beneficiar la equidad. Este hecho, añadido al efecto adverso sobre la equidad de las tendencias respecto de las fuentes financieras, podría estar agravando la desigualdad que caracteriza a la región. Los efectos de estas modalidades son adversos sobre la equidad salvo que, en su diseño, estén explícitos los instrumentos que la favorezcan. Por ejemplo, se tiene la capitación, una de las opciones en boga exigente en condiciones institucionales y existencia de información, que puede resultar como la modalidad que fomente la equidad si su valor tiene en cuenta las diferencias entre departamentos o municipios, donde el costo del uso y la consecución de un mismo resultado no son los mismos entre los grupos de población, siendo más costosos para los pobres.

Es claro, entonces, que sin una formulación clara y explícita de la forma cómo las modalidades pretenden ayudar a corregir esas desigualdades, el resultado natural será el tradicional, cual es acrecentar las ya enormes diferencias en igualdad de oportunidades de acceso, uso y resultados en la región. Este es el desafío que enfrentan las reformas en la asignación de recursos, es decir, en cómo desde su diseño logran influir positivamente en la equidad de la entrega de los servicios.

Dimensiones y cambios en la organización de la entrega de servicios sociales

En la organización de la entrega de los servicios se pueden analizar al menos cinco dimensiones que, también, han venido cambiando sustancialmente en los últimos años:

- √ Descentralización;
- √ Articulación de oferentes;
- √ Regulación;
- √ Participación ciudadana;
- √ Evaluación.

De modo general puede decirse que los cambios en la organización de los sistemas de entrega han modificado los esquemas tradicionales y centralizados, en los cuales el gobierno central era el único prestador y sin participación ciudadana, a sistemas descentralizados con múltiples prestadores, tanto públicos como privados, en que se promueve la participación ciudadana en la gestión, financiamiento y procesos de decisión. Se ha pasado de sistemas altamente normados hacia otros donde las normas tienden a limitarse a lo esencial y donde aparece con gran fuerza la necesidad de la adecuada regulación para los proveedores privados. Asimismo se empieza a pasar de esquemas, donde la evaluación se utilizaba escasamente y sólo como mecanismo de control, a otros, donde la evaluación se convierte en instrumento básico para el aprendizaje.

A continuación se presentan esquemáticamente algunos cambios en estas dimensiones. Su discusión a profundidad será objeto de futuros análisis.

Descentralización

Un gran cambio reciente ha sido la forma en cómo se distribuyen las competencias entre los niveles de la administración pública. De servicios eminentemente centralizados, propios de décadas pasadas, se está pasando a aquellos mucho más descentralizados. Ello tiene implicaciones sobre la distribución del poder en la toma de decisiones y la responsabilidad que asumen en la acción cada uno de los niveles del poder público. Si bien en un inicio existió el convencimiento de que con la descentralización se resolverían gran parte de los problemas en la entrega de servicios sociales, hoy es claro que la descentralización ofrece ventajas pero tiene sus límites. Su éxito depende de varios factores, tales como la sintonía que exista con los cambios políticos y el desarrollo institucional del país; la armonía entre las competencias (responsabilidades) y el manejo autónomo de recursos financieros que permitan llevarlas a cabo; el reconocimiento que no todas las competencias se pueden descentralizar hasta los mismos niveles de la administración pública. Se reconoce también que la estrategia seguida para avanzar en el proceso de descentralización debe ser diseñada claramente en relación a las capacidades institucionales, coyunturas políticas y posibilidades de los distintos actores, y que influirá significativamente en los resultados que pueden ser obtenidos.

Por eso, si bien la característica inicial fue ir hacia servicios descentralizados, sin precisar mucho lo que ello significaba, hoy se observa la búsqueda por determinar dónde ubicar las competencias dentro de ese gran abanico, cuyos extremos son los sistemas totalmente centralizados y los totalmente descentralizados. Sigue vigente el concepto de subsidiariedad que propone delegar en los entes locales la provisión de los servicios que no ofrezcan alguna ventaja comparativa para ser ofrecida por los niveles superiores. Además empieza a reconocerse que cualquiera sea la ubicación dentro del abanico de posibilidades que ofrece la descentralización, ella cambia con el tiempo en función de la evolución y el desarrollo de las instituciones que ofrecen los servicios.

En consecuencia, con la descentralización, el paso hacia mayor autonomía a nivel de los prestadores de los servicios ha estado a la base de las reformas y ha servido para potenciar las innovaciones y cambios de las formas de gestión de los distintos servicios. En educación, por ejemplo, uno de sus cambios más importantes es el fortalecimiento de la gestión escolar –escuela, colegio y centros educativos, en general (Puryear, 1997; BID, 1998). En salud, igualmente, se han dado pasos importantes hacia la autonomía de la gestión institucional en hospitales y puestos de salud. Gran parte de estos cambios son promovidos por la introducción de mecanismos de asignación a la demanda que incentivan la eficiencia en la gestión de los prestadores de servicios y, en menor grado, por la introducción de incentivos que premian las instituciones más exitosas. Ejemplos de estos incentivos para el sector educativo son: en Chile, el sistema de incentivos a instituciones escolares exitosas (Mizala y Romaguera, 1999); en Colombia, el sistema de incentivos a los docentes e instituciones educativas (Herrán y Uribe, 1999); y en Brasil, el premio a las instituciones exitosas (Casa Civil, 1997).

Articulación de oferentes

En años recientes, se ha pasado de los sistemas con un único proveedor, por demás público, a los sistemas con multiplicidad de oferentes, públicos o privados. La multiplicidad y diversidad de oferentes exigen requerimientos de articulación que permitan garantizar la entrega efectiva de los servicios de calidad. De una parte, se requieren mecanismos que aseguren armonía, complementariedad e integración entre los servicios ofrecidos por los proveedores, así como también la existencia de la adecuada y efectiva regulación sobre los proveedores.

En el sector de la salud, por ejemplo, esa articulación se relaciona tanto con la organización que pueda darse entre el usuario y los múltiples prestadores de servicios con la integración de servicios entre los proveedores de los diferentes niveles de atención, como con la forma en que se relacionan las agencias aseguradoras y los prestadores de servicios. En la organización entre usuarios y asegurador, debe incluirse la administración de riesgo –aseguramiento- la administración del acceso –procesos que determinan la entrada y la salida de los clientes en el sistema de seguros- y la representación –compra de servicios en nombre de los consumidores. Hay que cuidar y regular que las aseguradoras, en tanto son agentes del mercado, aseguren la buena calidad del producto, la satisfacción del consumidor y el uso efectivo de los recursos, lo que pasa por el cumplimiento de los planes de salud ofrecidos por ellas. De allí que es vital observar lo que sucede con la articulación entre aseguradoras y prestadores de servicios.

Esta articulación se realiza a través de tres funciones principales: diseño de los incentivos que las aseguradoras ofrezcan a los proveedores –especialmente en el manejo del mecanismo de pago y formas de contratación que aseguren una oferta de calidad y costos adecuados- el diseño de beneficios para los consumidores y la gestión de la calidad, por ejemplo a través de la certificación de la competencia de los proveedores; y el monitoreo de los procesos y la evaluación de resultados de la atención. Tiene que ver también con la regulación.

Normas y regulación

Una característica de los sectores sociales de la región es el elevado número de normas formales, amparadas en intrincados y complejos marcos legales, y originadas en sistemas centralizados, como los sociales, propios de décadas pasadas. Tanto la descentralización como la tendencia a incorporar mayor número y diversidad de proveedores públicos y privados, obligan a que las normas sean más flexibles y sobre todo más sustantivas. Asimismo hacen que la función reguladora, responsable por garantizar el acceso y la calidad en igualdad de condiciones entre diferentes proveedores, sea una dimensión cada vez más trascendental en la entrega de servicios sociales.

La regulación se hace todavía más necesaria. Sin ella, las tendencias recientes la exigen, tales como el deseo de introducir o simular mercados en los sistemas sociales; el paso hacia múltiples financiadores, dejando de lado al ente financiador único y central; y la necesidad de fortalecer los efectos redistributivos de los servicios sociales –redistribución que en la práctica ha sido elusiva. Se ha planteado así la idea de la “regulación social” para acentuar la regulación en la producción y entrega de bienes y servicios de calidad en el ámbito social. Su justificación es, sobre todo, la de corregir fallas de mercado a través de la intervención gubernamental.

En los servicios públicos, estas fallas tienen que ver con la existencia de monopolios; en los sociales, la necesidad de la regulación surge también del hecho de que la información es imperfecta, es decir, falta de información y asimetría de información entre grupos. En el primer caso, los consumidores no tienen suficiente información para hacer la mejor selección entre las opciones disponibles, especialmente en lo concerniente a la calidad de selección de los servicios ofrecidos. Al no existir información de calidad, el consumidor no está en condiciones de castigar a los malos proveedores, por ejemplo, cambiando de proveedor. Por lo tanto, el control debe venir por otras vías, como la regulación. Es común en el sector de educación que los padres de los estudiantes no tengan conocimiento exacto de la calidad de la enseñanza ofrecida o de la administración de los colegios. Igualmente en el caso de la salud, existe escasez de información sobre insumos, costos, rendimiento y resultados. La asimetría de la información es particularmente importante porque quienes mayormente la poseen, mayor información reciben –se apropian- sobre los mayores beneficios. Además, los proveedores generalmente pueden inducir determinados comportamientos en la demanda a través de la información que poseen y que el usuario desconoce.

La regulación cuenta con tres mecanismos principales: precio, cantidad y calidad. Tradicionalmente, la regulación de precios ha tenido como objetivo principal proteger a los consumidores de los excesos de precios de los monopolios y, a la vez, promover la eficiencia. En los servicios sociales, la regulación de precios es, sin embargo, la menos utilizada. En el caso de la educación, se ha centrado en controlar los precios de las matrículas, las pensiones y los costos de los materiales educativos empleados por el sector privado.

La regulación de la calidad ha sido aplicada en forma más amplia en los sectores sociales. Se ocupa de regular los estándares de calidad de los insumos como los resultados de los servicios sociales. En educación, se persigue regular la calidad de su insumos: calidad del docente, a partir de exigencias en cuanto a su experiencia y formación; de los textos, a partir del establecimiento de estándares básicos que deben ser llenados en los mismos o a través de asegurar su producción por especialistas acreditados. Asimismo, se busca que el material didáctico y la infraestructura cumplan con estándares básicos de calidad. Más recientemente, se comienzan a usar las pruebas de logro como instrumentos de regulación de resultados. La regulación de calidad es, particularmente, importante en tanto la consecución de un producto de calidad es uno de los fines de los servicios sociales.

La regulación de la cantidad es también importante en los servicios sociales. El acceso a la educación y los servicios básicos de salud constituye un derecho básico de los ciudadanos. Para asegurar su calidad, se busca regular el número de los proveedores, logrando con ello que todo proveedor cumpla determinados estándares de calidad. Los procesos de certificación y entrega de licencias de funcionamiento han sido dos instrumentos frecuentemente utilizados en la regulación de la cantidad de los servicios.

La regulación trata no solamente de ofrecer incentivos para servicios de calidad, sino también de evitar la selección adversa o el rechazo de los grupos más vulnerables. En esto, sin embargo, los avances a la fecha han sido reducidos.

Es frecuente que las modalidades de regulación no logran cumplir sus metas. Eso sucede, en primer lugar, porque los mismos agentes reguladores no tienen toda la información necesaria para tomar decisiones inteligentes y terminan siendo prisioneros de la información de quienes proveen los servicios, los que son, a la vez, los entes regulados. Así, la falta de eficacia de la regulación se puede atribuir a que ella termina siendo víctima del contexto de economía política, donde se desenvuelve, y las personas, encargadas de ejecutarla, terminan siendo guiadas por los intereses dominantes.

Hay que tener presente, entonces, que la regulación es incluso más exigente que la gerencia adecuada. Ello pone en entredicho el éxito de gran parte de las nuevas opciones de entrega que dependen, en medida importante, de la buena regulación de los servicios. Los primeros afectados con la mala regulación son los grupos más desfavorecidos, claramente en detrimento de la equidad. Una segunda dificultad que debilita hoy en día los procesos reguladores, es que los consumidores son quienes reciben el peso de los costos de la regulación, a través de precios más altos. En algunos tipos de regulación social, como la ambiental, los costos de los mandatos pueden resultar excesivamente onerosos.

Participación ciudadana

En la región se ha dado una gran transformación en la participación ciudadana. Antes inexistente, ha pasado a ser vital en la toma de decisiones –especialmente locales- en el financiamiento y la gestión de los servicios.

La participación ciudadana ha sido promovida por dos dinámicas: descentralización y democratización. La primera ha sido tanto administrativa como de poder de los gobiernos centrales hacia los locales. La segunda ha promovido el fortalecimiento de distintas organizaciones de la sociedad civil en cantidad, incidencia y legitimidad. Todo ello ha contribuido a favorecer la voz de los distintos actores y sectores, fortaleciendo las actividades clave en el proceso de formación de las políticas públicas.

La participación ciudadana describe el proceso de participación de los usuarios directos en la preparación, diseño, gestión y evaluación de los proyectos, programas o políticas de sus comunidades. Trata de expandir la participación de todos los involucrados, sean los tradicionales –como los representados por los entes gubernamentales, el sector empresarial, los partidos políticos- o los no tradicionales – como los distintos miembros de la sociedad civil. En particular se esfuerza por incorporar los sectores marginados de la sociedad. Tiene como eje central la idea de que los individuos de la comunidad deben desempeñar un papel importante en la toma de las decisiones y programas que tienen impacto sobre sus vidas.

Varios estudios han mostrado que la participación ciudadana tiene impactos positivos sobre la eficacia de los proyectos. Es más probable que un proyecto logre sus objetivos si los involucrados ayudan a diseñarlo, implementarlo y evaluarlo. Si la comunidad participa en las decisiones, entenderá y moldeará el programa según sus necesidades haciéndolo pertinente y buscará su éxito. Pasará a ser un actor activo y dejará de ser receptor pasivo. Con la mayor participación, se crean mecanismos que tienden a fortalecer el proceso democrático en la toma de decisiones y a “dar poder” a los más débiles, promoviendo la estabilidad política y social.

Asimismo, su impacto sobre la sostenibilidad es, también, importante. Cuando los involucrados establecen prioridades y definen objetivos comunes y legítimos; cuando desarrollan estrategias compartidas; y cuando generan y comparten información, se impulsa un tipo de “aprendizaje social” que favorece los compromisos y la sostenibilidad del programa.

Evaluación

En la evaluación de los servicios sociales, se empiezan también a producir cambios significativos. De una evaluación casi inexistente, utilizada en el mejor de los casos como mecanismo de control y penalización, se está pasando a una evaluación que empieza a ser base del aprendizaje, necesaria para reconocer los avances y problemas que puedan estar presentándose en todos los momentos del proceso de desarrollo de una iniciativa. Se concentra en buscar indicadores verificables que señalen los

avances en los resultados esperados de los programas sociales. Su dificultad radica en que para ser legítima, debe haber interpretado adecuadamente los objetivos del programa, lo que supone al menos tres problemas. De una parte, los objetivos de los programas sociales son, por lo general, poco claros, responden a distintos intereses y son difíciles de delimitar. En segundo término, si hay discrepancias en cuanto a los intereses –que es muy frecuente- no siempre es fácil llegar a consensos o acuerdos que los hagan legítimos. En tercer término, una vez delimitados los objetivos, no siempre resulta fácil traducirlos a unidades de medida verificables. La evaluación, así entendida va de la mano con la mayor precisión de los objetivos perseguidos, quitándoles su tradicional ambigüedad, y con la posibilidad de darle seguimiento permanente a cómo se van alcanzando a través del tiempo. Este tipo de evaluación, todavía incipiente, se convierte entonces en la base del aprendizaje y el conocimiento permanente de lo que está sucediendo; y en una actividad formativa y de vital importancia en la consecución de los resultados deseados.

Un ejemplo de ello es la transformación sucedida en la evaluación educativa: desde puramente administrativa y formal, de control de tareas y de asignación de recursos, a una de seguimiento de la calidad de los insumos y, más recientemente, a una más refinada de seguimiento del acceso, uso y resultado de los servicios entregados. En efecto, desde sistemas de información netamente de asignación de recursos dentro del sector educativo, los actuales sistemas de evaluación se ocupan más de los indicadores de resultados –acceso, permanencia, otros- y se empiezan a complementar con otros de logro –calidad- y con otros que buscan identificar los determinantes de estos logros.

Conclusiones

En este artículo, se han presentado algunas tendencias emergentes en la entrega de los servicios sociales. Entre ellas se destaca el que los recursos empiezan a asignarse en función del comportamiento de la demanda y no, como ha sido tradicional, de la oferta; que hay mayor diversificación en las fuentes de financiamiento y, dentro de ellas, las contribuciones directas de los usuarios empiezan a ganar importancia; y que la organización de los servicios empieza a cambiar de manera significativa tanto por el proceso de descentralización como por el cambio en el número y tipo de proveedores, que ahora pueden ser tanto públicos como privados. En consecuencia, los sectores sociales han empezado a incursionar, todavía con resultados inciertos, en la regulación y la articulación de sus oferentes. El fortalecimiento de la participación ciudadana es una de las tendencias emergentes con mejores resultados, dándole mayor pertinencia a la acción pública.

En este artículo, se discuten particularmente algunas características de las modalidades del financiamiento y organización de los servicios sociales. El menú de modalidades se han ampliado y su éxito radica en saberlas combinar para que su impacto sobre la prestación de servicios, sea el esperado. La elección de cada modalidad y la manera como ellas se articulan, moldean, en gran medida, el alcance y la dirección de las políticas sociales. Son ellas las que “dan polo en tierra” a los modelos sociales y señalan cómo llevarlas a cabo.

Pero no se trata de elecciones fáciles. En primer lugar, no hay ninguna modalidad que sea mejor que las otras. También porque la bondad de cada modalidad está en función de su diseño, integración y adecuación a los contextos económicos e institucionales en que se ofrecen los servicios sociales, como su relación con las otras modalidades de entrega de los servicios sociales. Esta elección está también sesgada por los intereses dominantes de quienes participan en las políticas sociales de un país y las posibilidades coyunturales.

Las modalidades de entrega se complementan unas a otras y es en conjunto que, al final, promueven o no la eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad de los servicios sociales.

La búsqueda de mayor eficiencia ha sido el criterio dominante en la adopción de las nuevas modalidades de entrega de servicios. En efecto, la constitución de mercados, con su lógica de eficiencia, limitada en los sectores sociales, ha guiado las decisiones en la elección de las nuevas modalidades de entrega. En particular, las modalidades que van en esa dirección, son la asignación de recursos vía la demanda y, en cierta forma, la descentralización de fuentes y el fortalecimiento del pago directo por parte de los usuarios. Incluso, esta lógica ha también guiado las nuevas modalidades de organización, tal como el caso de la descentralización administrativa que ha tenido como una de sus racionalidades dominantes el deseo por disminuir las ineficiencias causadas por la distancia entre el proveedor y el usuario. La regulación y articulación entre proveedores nacen para asegurar la sana competencia, base de la búsqueda de eficiencia.

La eficacia se ha visto parcialmente favorecida por las modalidades de asignación de recursos a la demanda, que privilegian que haya resultados, es decir servicios prestados. Igualmente, los cambios en la evaluación que persiguen la mayor claridad en los objetivos y que continuamente se puede observar si se están cumpliendo, ayudan a la eficacia. La descentralización y participación ciudadana han también promovido, aunque indirectamente, la eficacia, pues aumentan los compromisos ciudadanos y de los servidores públicos en todos los niveles administrativos de los servicios sociales.

La sostenibilidad se ha visto sólo marginalmente favorecida por los incipientes cambios en las fuentes, los que se han querido desligar de los ciclos económicos y porque se ha buscado que las fuentes sean de asignación específica a los sectores sociales. Pero, es particularmente el impulso dado a la participación ciudadana y a la descentralización administrativa el que más ha favorecido la sostenibilidad. En ambos casos, al acercar las decisiones a los usuarios, puede haber mayor compromiso de la comunidad con los servicios, lo que favorece, en principio, las posibilidades de mantener las acciones.

En cambio, la equidad es el criterio que poco o nada se ha favorecido. En efecto, el financiamiento parcial, y a veces total, de algunos servicios sociales por parte del

usuario, es regresivo. Asimismo, las deficiencias observadas en la información y la regulación no han podido contrarrestar los efectos negativos sobre la equidad de las otras modalidades en boga, mayoritariamente orientadas a la promoción de los mercados. Pero sobre todo porque ninguna de las modalidades dominantes de entrega favorece naturalmente la equidad.

Este efecto regresivo puede revertirse sólo si se cuidan los diseños de cada una de las modalidades, para que tengan presentes, explícita y claramente, sus acciones de avanzar en la equidad. Ello no constituye, desafortunadamente, el caso actual y sólo en el diseño de algunas modalidades de asignación de recursos para unos pocos países se empiezan a tener presentes los mecanismos complementarios y las acciones precisas, que aseguren el acceso, uso y resultados en la población pobre. Todo empieza por reconocer que la falta de equidad es el problema central en la provisión de servicios sociales y que sin acciones orientadas hacia eso, el problema no se resolverá. Así ha sido hasta la fecha. Incluso, si no se tiene cuidado, y por el dominio de modalidades que privilegian la eficiencia y que no apuntan naturalmente a la equidad, podría agravarse la falta de equidad.

En conclusión, la equidad está hoy en el filo de la navaja. Para avanzar hacia ella, se requieren consensos políticos, económicos y sociales que permitan su fortalecimiento. Una expresión de ello es que los modelos de políticas sociales la afirmen y que, salvo algunos destellos particulares, no es la realidad actual en la región. No ha sido el caso, por ejemplo, el de los modelos centrados en el asistencialismo, que no promueven la focalización y olvidan que este instrumento es útil si favorece realmente la igualdad de oportunidades para todos. Se requiere, también, como se discutió en este artículo, que se den pasos certeros en el diseño de distintas modalidades de financiamiento y organización de los servicios sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. 1997. *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Washington, DC.: Banco Mundial.

_____. 1997. "The Costs and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries". *Policy Research Working Papers 1773*. Washington, DC.: Banco Mundial.

BID. 1998. "América Latina frente a la desigualdad". *Informe de Progreso Económico y Social*. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. 1996. "¿Cómo organizar con éxito los servicios sociales?" En: *Informe de Progreso Económico y Social en América Latina*, Parte III, capítulo 3. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo. [Separata].