

POJOAJU.

Para PNUD III Foro Invertir en la Gente

Proyecto Gasto Social en el Presupuesto (PGSP)

Agosto 2006

POLITICAS SOCIALES y COMBATE A LA POBREZA.

Insumos para el Debate. Reflexiones preliminares.

Genoveva Ocampos

Buenas expresiones de deseos no rinden frutos cuando predomina la desinformación, la improvisación, la falta de visión estratégica. Problemas de método, de enfoque y de gestión pública explican porqué las ofertas actuales no generan empatía ni sinergias virtuosas como quisieran los estrategas.

En esta perspectiva, el Registro del Gasto Social en el Presupuesto es un ejercicio necesario, hay avances en este campo y tendencias que se perfilan más nítidamente ahora.

Por ejemplo, en el caso de la Secretaría de Acción Social (SAS) las cifras son elocuentes, se sigue ejecutando por debajo de lo previsto (presupuestado), lo que indica problemas de diseño/planificación/seguimiento pero también problemas de criterios para la revisión de programas y enfoques, etc.

Es mínimo el gasto en combate a la pobreza y aún así, hay problemas de dimensionamiento de compromisos:

En relación a Objetivos del Milenio ODM, agenda social global mínima.

Variable: Reducción de Extrema Pobreza

Meta: del 16% en el 2000 al 8% al 2015... pero en el 2003 la extrema pobreza es del 20%...

REDUCCION DE LA EXTREMA POBREZA. ESTIMACIONES INICIALES Y REAJUSTADAS.		
ENREPD (2002)	USD 66,9 millones anuales	Transferencias condicionadas.
PGSP 2003	USD 26 millones anuales	Pobreza extrema
PGSP 2004	USD 27,2 millones	Gasto Social Total: USD 160 millones, 17% a extrema pobreza

ENREPD y Proyecto de Gasto Social en el Presupuesto PGSP.

SAS: EJECUCION PRESUPUESTARIA 2004 y 2005

2004 Promoción y Acción Social	USD 19,5 millones	Guaraníes 116.142 millones 28% crédito público	No ejecutado: Guaraníes 20.986 millones
2005 Promoción y Acción Social	USD 16,3 millones	Guaraníes 100.393 millones	2,7% del Gasto Social Obligado -13% 2005/4

SAS. PRESUPUESTADO 2006 DESARROLLO Y ACCIÓN SOCIAL

Desarrollo Social: Teko Pora *	USD 21,5 millones:	Guaraníes 118.725 millones	PSGP www.sas.org.py
ProPaís II	USD 960.420 Guaraníes 19,1 mil millones	USD 542.640 a jul06	
PRODECO	Guaraníes 33,0 mil millones		
+Coordinación de la Acción Social y Dirección del Plan de la Estrategia	USD 22,1 millones	Guaraníes 121.853 millones	6% del Gasto Social Prioritario USD 364,9 millones Guaraníes 2.006.853. millones

Es mínimo lo que se destina al combate a la pobreza bajo el rubro promoción y acción social, lo que también expresaría confusión de rumbos y desacuerdos sobre la pertinencia de las intervenciones propuestas.

Programa	Monto	Fuente	Periodo
Red de Protección Social (RPS): TEKOPORA	USD 400.000 s.d.	AT BID Diseño	
Ñopytyvo ABRAZO	+ Euros 23.000.000 (?) USD 1.874.633 s.d.	Recursos del Tesoro + Royalties (?) UE /Donación Recursos del Tesoro UNICEF	2005- 2006-2008 Puerto Casado 2005-
PRODECO + FEPREL*	USD 9 millones + USD 6 millones	Banco Mundial EBY	2003-2006 (?) s.d.
PROPAIS II	USD 28,4 millones (un monto/componente en negociación iría a la RPS).	BID	2006-2009

* Fondo Económico Productivo y de Reconversión Laboral

Nota: cuadro objetado por uno de los participantes, directivo de la SAS, quien sostuvo que el presupuesto de estos programas es mucho menor... Ante nuestro requerimiento, tuvo que reconocer que la SAS no tiene página Web con información actualizada y, en especial, en relación a los compromisos financieros de cada programa y proyecto en implementación.

La SAS parece ir como el cangrejo, si se comparan las ejecuciones presupuestarias del 2005/2004. Pero no es cuestión de apurarla, ni de cambios de fachada o estatus, al menos mientras no haya claridad en el cuánto, de qué manera y en qué se invierte para enfrentar la pobreza con cierta garantía de resultados e impacto.

No se trata de forzar la marcha sino de rever la misma lógica de los programas y proyectos, su viabilidad y sostenimiento, teniendo presente idiosincrasias locales y experiencias foráneas.

No se desglosa en los informes del PGSP los diferentes programas que abarca el Desarrollo Social, variable que recientemente reemplaza al de Promoción y Acción Social en el registro.

TEKO PORA no es el único proyecto de la Red de Promoción Social. Se encuentra en etapa piloto en 5 municipios y se basa en transferencias monetarias condicionadas, de 90 mil hasta 180 mil guaraníes. Ha habido retrasos de entrega. Según ABC, ni alcanzó para todos los colorados en

Avai, Caazapá, dónde la SAS registró en su censo unas 1.100 familias en extrema pobreza.

En el 2005, la SAS no ejecutó fondos del Crédito Público por valor de USD 2,5 millones, cifra modesta pero significativa si se tiene en cuenta los compromisos asumidos y las necesidades en terreno. La SAS se ubica entre los entes que menos ejecutan: 32% de lo presupuestado en el rubro crédito público y 81,9% del total presupuestado en el 2005. Las causas aludidas son: debilidades institucionales, falta de mayor capacidad gerencial, recortes presupuestarios, retrasos en las contrapartidas, etc.

Focalización e Integralidad no son sólo problemas técnicos y estadísticos sino también de enfoque, culturas e identidades/racionalidades diversas, al no poder enfrentar esto en la práctica adecuadamente, los problemas se politizan, se partidizan en extremo o se fragmenta aún más la comunidad.

En los últimos 10 años se avanzó en los registros de NBI, ingresos de hogares, censo poblacional, etc. pero hubo dificultades para traducir estos insumos en instrumentos de planificación. Líneas de base, mapas de pobreza y criterios adicionales de selección de los pobres extremos no son siempre evidentes, al punto de comprometer las propuestas e interacciones.

Tantos años insistiendo con la demanda, pero aún no sabemos decantarla, y hasta se corre el riesgo de “sobrecalentarla”. No será que el real problema está en la adecuada OFERTA de servicios básicos y bienes públicos para satisfacer necesidades y promover ciudadanía.

A nivel de políticas también vamos como los cangrejos: de la política de desarrollo social, de inversión en capital humano a la de asistencia y protección social, por designio del Consenso de Washington. A falta de políticas, proliferan programas y proyectos.

Para la CLACSO, el paradigma de “bienestar residual hegemónico” (así se lo denomina al nuevo esbozo de estado providencial): a) no se ajusta a las características sociales de Latinoamérica y, b) el repertorio de medidas empleadas ha sido administrado como un conjunto de recetas para reformar sistemas de protección social cuyas trayectorias históricas, grados de institucionalización y de universalización son heterogéneos.

En Paraguay no se han reformulado (aún) sistemas de seguridad social, y en relación a la estrategia de contención de la pobreza, hay dudas fundamentadas. Cuando se trata de recetas globales, el recurso al análisis

comparado es útil, claro está teniendo presente las distintas peculiaridades y características del contexto, las trayectorias en la materia.

La protección social estaría funcionando hoy día en países con tradición de intervención estatal, de transferencia del gasto a gobiernos locales y provincias (Estados Federales de México, Brasil, Argentina) o con sistemas más transparentes y democráticos de gestión de la cosa pública (Chile), o que han sufrido alguna emergencia, incluyendo Honduras y Nicaragua. Son pocos casos aún, pero suficientes como insumo para el análisis comparado.

Es de suponer que hay más dificultades en discriminar a los más pobres entre pobres, cuando las causas son estructurales, no precisamente coyunturales ni productos de shocks (2002 en Argentina), o para prevenir integraciones (NAFTA) con efectos perjudiciales en los pobres (PROGRESA en México). Cuando los pobres son relativamente numerosos y dispersos, no pocos y concentrados como en Chile, producto de historias diversas y de exclusiones de larga data, más vale apelar al cálculo y actuar con tino.

La implementación de los programas de contención social en otros países de la región, ya está generando un debate, aún incipiente, sobre las consecuencias o efectos no previstos de las intervenciones. ¿Cuales son los cuestionamientos?

CUESTIONAMIENTOS Y EFECTOS NO PREVISTOS DE INTERVENCIONES DE PROTECCION SOCIAL.

- El problema no está en lo que suceda al interior de las familias, sino entre familias beneficiadas y más aún si los recursos son escasos, en relación a la demanda, real o potencial, de ayuda. ¿Como reaccionarán los excluidos y/o los incluidos en caso de recortes o atraso en los pagos?
- Política necesaria para la equidad pero consideradas poco eficientes, ya que pueden generar dependencia (de determinados sectores o sujetos: madres solteras, niños desnutridos, pobres extremos) si no son limitadas a tiempo
- El enfoque no siempre está ligado a la creación de contraprestaciones en trabajo y generación de ingresos, a través de infraestructura básica, planes de acción varios u otros incentivos.

- Incentivos que buscan inducir cambios de conducta (en términos de salud, escolaridad, alimentación) pueden generar efectos perversos:
- Cultura del mendicante, refuerza la ancestral cultura de la recolección/pesca al voleo, lo que también diluye obligaciones y responsabilidades y/o podría comprometer tradicionales mecanismos de protección social entre familias pobres.
- Descontento si no hay servicios acordes a las expectativas. Ej. Educación inicial, extensión de cobertura del 7 al 9 grados.
- Las exclusiones entre familias pobres pueden afectar las relaciones de vecindad o el capital social a nivel barrial, comunitario.
- Transferencias insuficientes, “simbólicas”, y problemas de cobertura cuando la población en situación de pobreza, desocupación y subocupación es considerable y los recursos comprometidos inestables o inseguros.
- Múltiples problemas de funcionamiento (Morley & Coady, 2003):
 - “Errores” de focalización o la elegibilidad se rige por criterios subjetivos: amigos/correligionarios (“aquí nos conocemos todos”) o tecnicistas (estadísticas sobre ingresos/NBI de difícil aplicación en terreno).
 - Corrupción (coimas/nepotismo) y clientelismo político.
 - Débil o escasa coordinación intersectorial.
 - Altos costos de administración (Sin Información).
 - Debilidades en los registros/sistema de información.
- No existen mecanismos explícitos de controles ciudadanos. No es fácil controlar o monitorear cuando las intervenciones están mal encaradas y se manejan con sigilo, secretos de Estado.
- Se sobredimensiona el concepto de RED, de usuarios, más que a nivel de servicios pero se involucra a individuos, madres/familias no a organizaciones comunitarias.
- Los programas de transferencias condicionadas también han sido criticados porque no fomentan el ejercicio ciudadano y no garantizan los derechos de sus beneficiarios.

- No existe un derecho a la “protección social”, si un derecho al desarrollo que aún encuentra serias dificultades de visualización/realización.

AL RESCATE DE LA POLÍTICA SOCIAL. LA TAREA NO ES SENCILLA TAMPOCO IMPOSIBLE.

La política social es una inversión en el desarrollo de capital humano, no puede reducirse a asistencia social, requiere de una gestión pública más efectiva en diversas áreas, debe complementarse con una política económica activa (reorientación productiva) y requiere de la participación de la sociedad civil.

Los cambios de hábitos, de cultura política, de actitudes, etc. no se logran de un año para otro, son procesos complejos que pueden acelerarse por otras vías (capacitación continua, acceso a información, alternancia en el poder, etc.).

¿Qué pasa entonces con la política social? Del desarrollo social a la Asistencia y Protección Social: ¿por qué los esfuerzos y financiamientos tienden a operar esta reducción?

Por facilismo (hipótesis), porque no supimos evaluar ni aprender de las estrategias anteriores (Desarrollo Rural Integrados DRI, Fondos de Inversión Social (FIS), Fondos de Inversión Rural Comunitaria (FIRC), etc. Porque persisten limitaciones, miedos y temores detrás de mitos y prejuicios. Y seguimos entrampados aún en el paradigma neoliberal, que estaría dando sus últimos coletazos.

Se trata acaso de convertir la pobreza extrema, que tiene su dimensión dramática, en un fenómeno cuantitativamente marginal, o de superar el círculo vicioso de la pobreza y de la mala gestión pública que también regenera pobreza.

Por ahora al menos, de acuerdo en que no se trata de más recursos (aunque las agencias no piensen lo mismo), por que sin un cambio de óptica, sin entre otras, un previo desarrollo de capacidades instaladas se generan más despilfarros e ineficiencia. Planes, estudios y diagnósticos seguirán siendo útiles, siempre y cuando arrojen luz sobre nuestros males y ayuden a redefiniciones estratégicas consistentes, coherentes, de otro modo, poco es lo que se avanzará...hacia los objetivos y metas previstos.

POLITICAS SOCIALES E INSTITUCIONALIDAD.

ALTERNATIVAS/DISYUNTIVAS ACTUALES

- POLÍTICAS SOCIALES PROMOTORAS DE UN DESARROLLO HUMANO (HORIZONTE DE MEDIANO Y LARGO PLAZO). SE BUSCA ENCARAR LAS CAUSAS NO SÓLO LOS EFECTOS DE LA POBREZA.
- POLÍTICAS SOCIALES PARA ENCARAR EMERGENCIAS O ASISTENCIALES.
- POLITICAS SOCIALES “COMPENSATORIAS” PARA CONTENER LA POBREZA Y REDUCIR EL IMPACTO DE AJUSTES MACROECONÓMICOS Y LIBERALIZACIÓN DE MERCADOS.
- POLÍTICAS UNIVERSALES Y PROGRAMAS ESPECÍFICOS O FOCALIZADOS ¿CÓMO SE COMPAGINAN EN ESTRATEGIAS, PLANES DE ACCION, SERVICIOS?
- GENERACIÓN DE EMPLEO ¿QUIEN Y COMO SE ASUME? DIFICULTADES EN COMPAGINAR POLITICA ECONÓMICA Y SOCIAL, CON ENFASIS EN EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE.

CONDICIONES BÁSICAS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS SOCIALES:

- NECESIDAD DE UN ROL ORIENTADOR, NORMATIVO, CONVOCANTE Y FACILITADOR DEL ESTADO.
- PROPUESTAS Y ESTRATEGIAS VIABLES Y SOSTENIBLES, SOMETIDAS A DEBATE PÚBLICO.
- VIABILIDAD POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL SE CONSTRUYE, NEGOCIA Y SE FUNDAMENTA. CUESTION DE RAZONES, DE ENFOQUES Y PRIORIDADES Y NO DE FÉ, IMPROVISACION O BUENOS DESEOS.
- DERECHOS Y RESPONSABILIDADES CIUDADANAS SE CONSTRUYEN A TRAVÉS DEL ACCESO A INFORMACIÓN, PROMOVRIENDO EL ANÁLISIS Y EL DIÁLOGO Y A PARTIR DE LA PRAXIS (EXPERIENCIA PROPIA Y/O LA DE OTROS).

A TENER EN CUENTA QUE:

- LAS POLÍTICAS SOCIALES NO SIEMPRE SON EXPLÍCITAS PUEDEN ESTAR MÁS MANIFIESTAS EN ALGUNOS SECTORES QUE OTROS (i.e. REFORMA EDUCATIVA vs. VIVIENDA SOCIAL, COMBATE A LA POBREZA).

- SUELE DECIRSE QUE NO TENER POLÍTICA ES EN SÍ UNA POLÍTICA, AL DEJAR QUE LAS COSAS CONTINÚEN COMO ESTÁN (STATU QUO) O CONTENTARSE CON TAPAR “BACHES”.
- INDEFINICIONES DE POLÍTICA DEBIDO A DEBILIDADES INSTITUCIONALES PERO TAMBIÉN A CAMBIOS DE PARADIGMAS (ESTADO DE BIENESTAR/ESTADO MÍNIMO/GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA/ “ESTATALISMO” POR DEFINIRSE