

Documento de Trabajo No. 33

***CRITERIOS DE EFICIENCIA
Y DE EFICACIA DE LA POLITICA SOCIAL***

*Luis Ratinoff
Oficina de Estudios Estratégicos
Departamento de Planes y Programas*

Octubre 15, 1993

Eficiencia y Eficacia de los Programas Sociales

Desde el punto de vista de la provisión de servicios siempre existen obligaciones predefinidas para extender beneficios específicos a sectores identificables de la población. Es una actividad doblemente conceptualizada. Hay categorías de individuos o de familias que constituyen la población meta y hay también un conjunto de beneficios concedidos que están generalmente asociados a métodos y procedimientos de producción y entrega. Tras estas definiciones, se ocultan supuestos que asocian la provisión de beneficios con niveles específicos de bienestar.

Estos supuestos tienen un alto contenido de voluntarismo ya que tienden a premiar el efecto positivo de las intervenciones y a minimizar las dificultades provenientes de los instrumentos y del medio. Algunos ejemplos ilustran la complejidad de tratar de transformar la eficiencia interna de los servicios en eficacia externa de los programas.

1. El Efecto Multiplicador de la Escuela

La idea que la escuela tiene un efecto multiplicador en el fomento de la equidad social y económica es muy popular. Los antecedentes hacen pensar que la acumulación de años de escuela en los individuos y en la población tiene, en efecto, esos resultados. Existe una amplia literatura analítica que muestra que en el promedio los individuos productivos tienen más educación, hay incluso algunos estudios que sugieren que quienes aumentaron sus años de escuela linealmente elevaron también

su productividad. Nadie pretende, sin embargo, que esta sea una relación causal y unívoca, es decir, es apenas una probabilidad de modo que el argumento no es producir crecimiento económico invirtiendo en escolaridad del mismo modo que la gente invierte en equipos e infraestructura. Los maestros y muchos líderes están convencidos que la productividad de un individuo es función de su cultura y que en el mundo moderno ésta depende de la acumulación de credenciales educativas formales, pero también están convencidos que el ingreso, la estabilidad de las familias, el medio cultural, la información que se transmite en las interacciones, la influencia de los grupos de edad y, finalmente, la televisión influyen decisivamente, al extremo de determinar la cantidad de credenciales que cada uno acumulará. Se sabe que los pobres desertan pronto de las aulas y que los ricos están programados y tienen medios para prolongar su periodo de educación, de modo que si bien se piensa que la escuela puede ser un multiplicador de la equidad, todo el mundo reconoce que en el mundo real una parte significativa del éxito escolar está condicionado por factores económicos y sociales. Desde hace más de un siglo los especialistas en educación han advertido del peligro de caer en la tentación fácil del utopismo pedagógico, es decir, de imaginar que la escuela aisladamente es una herramienta de igualación social.

Los maestros saben que la única forma de premiar el mérito escolar por encima de otros criterios sociales de diferenciación, es promover a los estudiantes hacia los grados superiores, y que esto está determinado por factores externos a los procesos escolares. Cuando el medio del cual

proviene los niños es consonante con la cultura de la escuela, la tarea de enseñar y de recompensar el esfuerzo educativo es más fácil. Los mejores sistemas escolares recurren a procedimientos de pre-selección para asegurar una cultura inicial favorable. A su vez, son abundantes los casos en que la eficiencia de los sistemas de educación establecidos ha declinado cuando han tenido que atender el desafío de clientelas heterogéneas. Los padres que están realmente interesados en el progreso escolar de sus hijos tienden a seleccionar si pueden los mejores colegios, donde por regla general asisten niños de familias más estables y acomodadas. Los administradores escolares saben, desde hace mucho tiempo, que las escuelas más ineficientes son aquellas que sirven a los niños provenientes de familias pobres, y si bien estarían dispuestos a conceder que esto se debe en parte a la precariedad de medios con que tienen que operar esos establecimientos, están convencidos que aun de estar mejor dotadas, la igualdad de recursos no se traduciría en resultados equivalentes. Para mejorar la eficacia de una escuela que atiende las necesidades de un medio adverso habría que invertir más por unidad de resultado.

Hay diversos estudios sobre la masificación de sistemas educativos que sugieren que a igualdad de condiciones, la extensión de la escuela hacia las capas más pobres de la población se hace, generalmente, al costo de reducir la calidad de la enseñanza y de aumentar las tasas de repetición y deserción. El que las cifras agregadas muestren mejoramientos, se explica en gran medida por la composición de las poblaciones atendidas en que los sectores mejores sobrecompensan a los excluidos.

Si bien estas relaciones entre el status social y las calificaciones educativas no son fatales, no hay que olvidar que los grados de libertad son limitados y el progreso en este campo sólo parcialmente depende de la eficiencia de la escuela.

2. Las Bases Económicas de la Prolongación de la Vida

Mucha gente en América Latina piensa que la gradual elevación de la esperanza de vida se explica principalmente por el mayor acceso a los servicios de salud y por la aplicación masiva de un arsenal de tecnologías médicas de bajo costo, dependiendo de los recursos disponibles, todos esperan que este proceso podrá continuarse de la misma manera en el futuro. Desde fines del Siglo XIX, los médicos sanitaristas saben que la morbilidad y la mortalidad tienden a seguir el perfil de estratificación de la sociedad: la gente acomodada vive más y se enferma relativamente menos, además hay dolencias típicas de los ricos y típicas de los pobres. La proporción de gente humilde que fallece como consecuencia de carencias básicas, accidentes o de violencia es también más elevada. El que hoy día se piense que esto no es un proceso fatal de selección natural, refleja la conciencia del horror de algunas epidemias del pasado que afectaron a toda la sociedad y el nivel de cultura y civilización alcanzado. Sin embargo, la aceptación del derecho a la vida no siempre se expresa en algunos análisis y decisiones que contienen todavía poderosos resabios de Malthusianismo.

El que las oportunidades de continuar sano y vivo estén tan estratificadas depende no sólo del acceso a la tecnología médica sino también de un complejo de factores sociales, culturales y económicos. Los médicos sanitaristas destacan que la construcción del edificio de la salud toma algún tiempo porque se basa en un conjunto de acciones que tienen efectos acumulativos, sobre todo porque el éxito de la provisión de servicios es función de la concurrencia de factores favorables ajenos a la práctica de la medicina.

Se sabe que el ambiente puede ser determinante para ciertas enfermedades, hay medios que son más peligrosos que otros para la existencia humana y la vida de la casi totalidad de los pobres de América Latina ocurre rodeada de las asechanzas de esa peligrosidad. Hay factores culturales que se convierten en males hereditarios. La cultura sanitaria de las familias es un poderoso condicionante de la salud que se transmite de padres a hijos y fomenta hábitos y conductas que a menudo son debilitantes o fatales. Los bajos ingresos están asociados a las condiciones de trabajos, influyen en el cuidado de los hijos, en las tensiones, en el entretenimiento y en la nutrición, factores que inciden profundamente en la precariedad de la vida humana. El ciclo vital condiciona también los niveles de salud como lo muestran de manera gruesa las curvas de mortalidad y morbilidad por edad, pero más importante aun, las tendencias demográficas que originan y retroalimentan esos ciclos vitales son un factor que puede alterar profundamente los requerimientos. El dinamismo poblacional parece ser un aspecto de la cultura de la pobreza. Los sanitaristas saben que

además de estos factores externos que condicionan la eficacia de los sistemas está el problema de la eficiencia en el uso de los recursos, es decir, lograr el máximo de resultados conteniendo los costos crecientes de proporcionar esas atenciones de salud en condiciones adversas. Esto plantea problemas de asignación de recursos y de adaptabilidad de los servicios. Desde hace muchos años se han elaborado metodologías para racionalizar estas asignaciones basadas en la idea que la prevención ayuda a controlar los costos, pero la mayoría de las estrategias de prevención están asociadas a cambios en las condiciones externas, sobre las cuales los médicos tienen poco control de modo que los sistemas de salud están forzados a trabajar con un margen acotado de intervenciones directas que se encuentran condicionadas por algunas tecnologías de alto costo.

Frente a estas realidades, se plantea el dilema ético y político de decidir si el valor de la vida humana de pobres y de ricos es equivalente. La respuesta afirmativa se traduce en esquemas solidarios para financiar la prolongación de la vida de todos; las respuestas negativas tienden a confiar más en las capacidades individuales y en el papel regulador de los mercados. En la práctica, el dilema no es optar entre eficiencia y despilfarro, sino entre criterios de eficiencia formal dominados por el valor económico de los individuos o de eficiencia sustantiva dominados por criterios de eficacia externa.

3. La Vivienda Como Factor de Seguridad

Son muchos los que piensan que el acceso a la propiedad de una vivienda higiénica reduce la vulnerabilidad de una familia pobre. Hay buenos ejemplos que comprueban esta afirmación. La dotación de soluciones de viviendas es uno de los escasos instrumentos redistributivos de bienes de que dispone la comunidad en las áreas urbanas. A esto hay que agregar que la invasión de tierras baldías y a veces de estructuras por parte de los pobres es también un instrumento espontáneo de redistribución que produce efectos similares, si bien estas acciones crean situaciones sociales y jurídicas difíciles de resolver. En las ciudades latinoamericanas, esta urbanización espontánea representa todavía una proporción alta de las soluciones. Las principales razones que inspiran los programas oficiales para dotar de viviendas a los pobres son importantes cuestiones de orden público que afectan a los propietarios de las tierras y las ventajas potenciales de una asignación de lotes racionalmente diseñada. Como es lógico, la urbanización planeada agrega a los costos. Por eso, los programas para dotar de soluciones habitacionales a las familias pobres dependen de los recursos disponibles y de la eficiencia de los sistemas de producción y distribución de esas soluciones. En la mayoría de los casos, estas transferencias sólo pueden hacerse si el sector público está dispuesto a subsidiar una proporción elevada del costo con pocas expectativas en cuanto a recuperar recursos. En teoría, los subsidios iniciales deberían ser suficientes para que los beneficiarios mantuvieran y gradualmente mejoraran las unidades, en la realidad las entradas familiares son tan bajas que muchos prefieren

convertir en dinero el lote urbanizado y las mejoras. A la luz de estas realidades pareciera ser una solución para los pobres que no son tan pobres. Existe un arsenal de buenos argumentos en el sentido que estas urbanizaciones deberían incluir programas de capacitación y empleo para ampliar las menguadas capacidades de esas familias, pero esto no es fácil de lograr si la economía en su conjunto genera pocos empleos mejor remunerados.

Los expertos en estas materias piensan que hay mejores probabilidades de éxito si se trabaja con grupos que tienen un umbral de ingresos más holgado, de otro modo no hay más alternativa que correr los riesgos que implica tratar de llegar a la gente muy pobre. Los problemas de racionalidad distributiva que se plantean entre tener éxito u optimizar la equidad no son simples y, generalmente, se resuelvan en función de criterios políticos. Con todo, en la medida que los subsidios que recibe cada familia en estos programas pueden ser muy elevados, pareciera que en situaciones de extrema pobreza las opciones tienden a ser regresivas en algún grado, salvo cuando los recursos y capacidades son suficientes para beneficiarlos a todos.

La Dotación (le Servicios Sociales en Medios Adversos

Los programas sociales masivos reflejan los instrumentos y las tecnologías que utilizan. Son mecanismos en que la decisión política definiendo objetivos y asignando recursos es el punto de apoyo, las instituciones son las palancas y la relación entre ambos crean una máquina o capacidad que tiene límites

circunscritos. Dentro de estos límites, cuando la resistencia de lo que se quiere mover aumenta, el mecanismo puede ser todavía eficaz si existen recursos suficientes para sostener un esfuerzo ampliado y las instituciones son capaces de absorber la presión.

La ventaja de definir objetivos en función de medios y estructurar esta relación a través de instituciones o administraciones es alcanzar las economías externas que resultan de la estabilidad, de organizar las capacidades y los factores de acuerdo a principios de racionalidad y de asignar áreas discretas de responsabilidad susceptible de evaluación y control. Sea que estas actividades se haga por la vía pública o privada, es esencial que las condiciones faciliten reglas de juego estables, incentiven la racionalidad y permitan hacer efectiva la responsabilidad de los actores involucrados.

El resultado de estos criterios de eficiencia es que cada uno de los programas que integran una política social tienen un territorio propio y operan como si fueran productores independientes de los diversos componentes estratégicos del bienestar individual. Si bien a menudo se argumenta que la descoordinación intersectorial reduce la eficacia de los programas, en la práctica, se observan niveles razonables de cooperación, en cambio son las duplicaciones que se justifican en función de brechas de cobertura las que en aras de la eficacia pueden contribuir a un uso menos eficiente de recursos.

Mientras cada programa defina metas para las cuales dispone de recursos suficientes, todos esperan que las políticas sociales funcionen sin mayor tropiezo. Los públicos interesados parecen dispuestos a conceder que las

brechas difíciles de reducir reflejan la logística de la expansión de la cobertura más que la inadecuación de los instrumentos.

Por el contrario, cuando esos mismos públicos perciben que hay síntomas e indicadores que sugieren que los recursos no son suficientes para alcanzar metas proporcionales a los desafíos, se generan presiones adicionales sobre los recursos públicos. Estos escenarios de competencia por una proporción mayor del presupuesto ponen en evidencia las rigideces y limitaciones de los programas, toda vez que los recursos son insuficientes. Finalmente, cuando los problemas fiscales fuerzan la reducción de los compromisos públicos, la política social convencional se hace insostenible, algunas actividades son desechadas y se aplican criterios de atrición que precipitan profundas crisis de desorganización institucional. En estos climas de ajuste, las únicas alternativas realistas son reducir las metas y reestructurar los servicios en función de objetivos de eficiencia interna.

Las explicaciones más populares para interpretar estos ciclos son conocidas. Los círculos liberales, comprometidos con las fases iniciales cuando parece haber adecuación entre recursos y objetivos, argumentan que estas crisis provienen de los insuficientes compromisos redistributivos que resultan luego en una acumulación de problemas, cuya complejidad se hace evidente en los momentos declinantes del ciclo económico o cuando la recuperación es muy lenta e incapaz de acelerar la creación de empleos mejor remunerados. En los medios conservadores, los mismos supuestos liberales son examinados desde perspectivas menos optimistas que conducen a conclusiones distintas. El problema principal es la sobre-extensión del gasto público, incluyendo el social,

que deprime el crecimiento y los incentivos, lo cual a su vez reduce la capacidad fiscal y obliga a ajustar los programas a las realidades. No hay diferencias significativas entre liberales y conservadores para mejorar la eficiencia interna de las instituciones, es decir, lograr que la mayoría de los recursos lleguen a los beneficiarios y que el producto que se ofrece sea adecuado. Es probable, sin embargo, que no haya acuerdo sobre los métodos y que los liberales pongan un poco más énfasis en criterios de mejoramiento comunitario.

Estos ciclos pueden examinarse también desde el punto de vista de la eficacia. La mayoría de los programas para dotar de beneficios específicos a la población (tales como educación básica, salud y vivienda popular) suponen que el medio es favorable o por lo menos neutro, de modo que la acumulación de esos beneficios deberían producir sinergías que multiplican su efecto. Durante el curso de este siglo, ha habido una rica variedad de experiencias que permiten entender mejor lo que ocurre cuando el medio es desfavorable. En estos casos hay una relación crítica entre la magnitud de los esfuerzos que el desafío demanda y la intensidad de las resistencias. Sólo en la medida que hay un balance positivo puede afirmarse que las acciones afectan la situación pre-existente, porque no es el esfuerzo total el que produce resultados sino el margen que excede las resistencias del medio.

La mayoría de los análisis de casos destacan dos aspectos que ilustran la profundidad de las rigideces de los programas sociales. Por regla general, las reformas de los sistemas se inician como respuestas a presiones políticas externas que son imposibles de controlar, los administradores parecen

adaptarse con dificultad a estos nuevos desafíos y en la medida de lo posible tienden a mantener las mismas prácticas adoptando cambios formales. Además, cuando la adversidad del medio reduce la efectividad de los programas se observa que proliferan las actitudes defensivas provenientes de los operadores y de la clientela de los servicios. Los intereses específicos pasan a tener prioridad sobre los propósitos generales.

Las ventajas de estabilidad, escala, racionalidad y responsabilidad de los sistemas masivos de provisión de beneficios sociales parecen ser su propia desventaja, frente al aumento de la complejidad y la adversidad creciente del medio. En estos casos, las colisiones y los conflictos internos tienden a condicionar las decisiones, y cuando las provisiones presupuestarias comienzan a escasear, las pérdidas de efectividad son interpretadas como resultado de la insuficiencia de recursos. Las alternativas en este escenario son permitir que los costos escalen más rápido que la eficacia de los programas, mantener el "status quo", o tratar de controlar los costos pagando el precio de desorganización y probablemente desmoralización. La principal conclusión que puede extraerse de estas consideraciones es que los programas sociales masivos están diseñados para la producción de beneficios uniformes y en la medida que deben adaptar los productos a situaciones complejas pierden sus ventajas. Esto significa que cuando el medio es adverso, la tendencia natural de estos sistemas es resolver la creciente fricción adoptando soluciones más costosas y reduciendo su eficacia.

Los Tres Niveles del Nuevo Discurso Social

Si bien la política social es más amplia que la dotación de servicios básicos, estos sistemas absorben una proporción muy elevada del gasto público, de modo que mucha gente piensa que la buena política social es la administración eficiente de los servicios. Entre los economistas del sector público esta visión de la política social es popular porque refleja las realidades institucionales y se concentra en el problema del gasto; al mismo tiempo permite imaginar la política económica con mayor libertad e independencia de sus consecuencias en el bienestar de los grupos vulnerables. En los últimos años, esta visión restringida ha sido funcional para las reformas económicas y para los intentos de reconstrucción de los servicios sociales en algunos países latinoamericanos. De estos esfuerzos ha surgido una política social implícita que responde a los incentivos de una situación de atrición de recursos. Esta política es el producto de un proceso más que el resultado de un diseño, sirve para llenar los vacíos de reformas económicas cuya prioridad fue el ordenamiento de los procesos financieros y monetarios.

El proceso ha ocurrido en tres etapas:

- a. En la primera etapa la prioridad fue reprimir los factores que habían incidido en el aumento de los costos (esto implicó redimensionar los objetivos, reducir la planta de personal, limitar la influencia de las asociaciones de empleados y usuarios en las decisiones y desconcentrar la entrega de los servicios). El criterio central fue ajustar los programas a las realidades fiscales.

- b. En la segunda etapa los reformadores intentaron resolver el problema de hacer más con menos, utilizando modelos de eficiencia, de economía del bienestar en cuanto a la distribución de beneficios y facilitando la incorporación de alternativas experimentales más eficaces para la entrega de los servicios.
- c. De aquí se han derivado políticas sociales implícitas, preocupadas más del uso económico de los recursos que del impacto de los programas. Hoy día, los diseñadores de políticas sociales implícitas se concentran en la eficiencia interna de los servicios y disponen de un sofisticado arsenal de criterios y principios para mejorar la racionalidad formal. Suponen que la eficiencia está atada a la eficacia de las intervenciones.

En la medida que se agotan las posibilidades que abren los ajustes y hay que crear condiciones para restaurar el crecimiento, el concepto de política social aparece en función de tres discursos distintos. El tecnocrático centrado en la eficiencia de los servicios, el político que apunta a la magnitud de las brechas y el de los analistas que redefinen los desafíos públicos en función de los problemas sociales emergentes. Son tres visiones de la política social que parten de perspectivas diversas y llegan a prescripciones que cubren áreas de intervención con distintos niveles de inclusividad.

Si el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos en sistemas dominados por los incentivos privados tiende a restringir el gasto social, el problema clave es usar los recursos escasos eficientemente. Esta es la preocupación central de los nuevos tecnócratas y sus aportes principales están asociados con la buena

administración de los servicios a partir de criterios de racionalidad económica, de modo que los objetivos están subordinados a los recursos disponibles y a la eficiencia.

El descontento social, expresado en activismo, apatía o retraimiento acompañado de agresión contra la actividad pública, es el meollo de las preocupaciones de los políticos; para calmar los ánimos, comprometer voluntades y reducir las tensiones necesitan resultados que sean visibles para los ciudadanos. Desde esta perspectiva, la prioridad es la reducción de las brechas sociales que el discurso político legitima; les interesa más la eficacia de la estrategia que la eficiencia de los métodos.

Los analistas tienen un papel más complejo ya que deben producir visiones de síntesis entre los diversos principios éticos profesados por la sociedad, los objetivos de progreso material y los problemas reales que afectan a la comunidad. Sus preocupaciones exceden los métodos que se emplean para optimizar recursos, la eficacia para reducir brechas, apuntan más bien los esfuerzos que se requerirían para mejorar la calidad de la vida y alcanzar metas de equidad.

Estos tres horizontes de política social tienen contenidos e implicaciones muy diversas. El efficientismo no tiene respuestas frente a las pérdidas de eficacia que originan las resistencias del medio. Su alternativa, además de reducir los objetivos ambiciosos, es tratar de cambiar las relaciones con la comunidad, en la esperanza que la privatización de las responsabilidades o de la ejecución de programas pueda suplir las limitaciones del sector público. En la medida que

esto se hace, las ventajas de la escala se diluyen y se pasa a un modelo basado en las capacidades dinámicas de la sociedad civil. El límite de esta posibilidad es la falta de dinamismo y autonomía que la sociedad civil, al mismo tiempo que las respuestas de la sociedad política a las presiones que se generan para desconcentrar el poder.

Si se piensa que es difícil justificar recursos públicos que intentan pero que de hecho no reducen las brechas que definen la desigualdad, no hay más solución que suplir la ineficacia de los servicios con programas especiales para resolver problemas específicos, que es lo que ocurre en la mayoría de los países que toman conciencia que en medios adversos es difícil que los servicios sociales tengan el mismo impacto que en medios favorables.

Estos esfuerzos para fomentar condiciones menos adversas en el medio en que operan los servicios agregan nuevas áreas (y costos) a la política social. Estos programas especiales tienen tres características:

1. Son intervenciones especiales, pero algunas afectan campos discretos mientras que otras inciden en áreas complejas que requieren de la coordinación de diversas intervenciones heterogéneas.
2. Es difícil integrarlas dentro de sistemas o administraciones generales. Muchas veces cuando esto se hace hay un precio de eficacia que hay que pagar.

3. Es esencial que estas intervenciones sean altamente adaptativas, su éxito depende con frecuencia de su capacidad para responder a desafíos que evolucionan constantemente; de modo que hay que recurrir a estrategias alternativas que incluyen elementos de reacción y experimentación frente a resultados.

Estas características plantean el problema de la afinidad de las instituciones públicas para asumir responsabilidades que son difíciles de ejecutar en función de rutinas. Las alternativas son establecer sistemas de colaboración con intermediarios o promover la participación directa de la población.

Quienes exploran los temas de política social desde el punto de vista de los problemas de la sociedad, para legitimar objetivos y estrategias, contrastan las tendencias con el efecto de los medios, es decir, intentan determinar si la eficacia de los correctivos excede la tasa de creación de inequidades y cuáles son los factores que condicionan la relación. Este balance es esencial para evaluar la racionalidad de los programas pero su principal valor es iluminar el problema de la generación de inequidades. Desde este ángulo, invertir en corregir algunas consecuencias indeseables de la discriminación puede ser un malgasto de recursos si no se elimina gradualmente la discriminación que está en el tejido de las instituciones y de las prácticas económico-sociales.

Las prescripciones que se derivan de ese enfoque vinculan reformas de los condicionamientos de las relaciones económicas y sociales con programas específicos para facilitar los cambios.

¿Qué Incluye la Política social?

Estos tres niveles del discurso ayudan a conceptualizar mejor los problemas que plantea la formulación de una política social.

Desde la perspectiva del gasto público es importante determinar qué proporción de los recursos que se destinan a finalidades sociales se aplican de verdad a esos objetivos y en la medida que es posible priorizarlos, cuánto se invierte en los propósitos más esenciales. Puede haber una maraña de circunstancias e intereses que se interponen y determinan que las decisiones resulten en asignaciones de recursos poco racionales. En estos casos tiene sentido reformar las instituciones y los programas que absorben una proporción sustancial del gasto público social. La reducción de esas interferencias requiere de criterios técnicos pero es fundamentalmente una tarea política, toda vez que envuelve una redistribución de ventajas. En algunos casos **es probable que las** reformas de los sistemas contribuyan a mejorar la efectividad de los programas. Esto ocurre más a menudo cuando hay una significativa afinidad entre las condiciones del medio y los propósitos prioritarios que orientan el gasto. En algunos países industriales que tienen un orden social maduro, esta relación parece ser axiomática.

No lo es sin embargo cuando los valores del medio son adversos a los propósitos que persiguen los sistemas de dotación de servicios. En estos casos, si bien hay una elevada proporción del gasto se aplica a las áreas prioritarias, la efectividad de los programas es residual; expresa la diferencia entre el esfuerzo y la resistencia. Por ejemplo, invertir en educación básica es esencial

para reducir la pobreza, pero la adversidad del medio puede condicionar la baja efectividad de la escuela al grado que sólo más pocos logran permanecer un periodo adecuado como para incorporar algunos conocimientos y valores; del gasto total que se aplica a fines prioritarios sólo una proporción menor alcanza los efectos deseados. Agrava este problema el hecho que la efectividad social de los beneficios no es continua, existen umbrales discretos que hay que superar y en medios adversos éstos pueden ser mayores.

A quienes les interesa la eficacia social de los programas se preocupan del problema de evaluar cuál es la proporción de los recursos que arrojan resultados positivos y cuánto se pierde en la operación. Si la relación es muy regresiva, es evidente que para modificar la situación social hay que invertir en intervenciones alternativas que envuelven costos adicionales, pero sin las cuales tiene poco sentido continuar malgastando recursos en los sistemas masivos de dotación de servicios. Como el universo de las posibilidades de intervención es muy amplio, es esencial establecer prioridades. Si bien no existe un recetario de criterios económicos para priorizar en un universo de posibilidades y tentaciones muy amplias, en la práctica hay algunos principios de sentido común:

1. Es importante no dispersar los esfuerzos y concentrarse en nódulos estratégicos que tienen consecuencias multiplicadoras sobre una amplia gama de problemas sociales. Además de este efecto de "bola de nieve", parece recomendable apoyar algunos aspectos complementarios que aseguran mejores resultados.

2. El principio de prevención se aplica plenamente. Remediar las consecuencias de no evitar males es siempre más costoso. Esto envuelve un entendimiento etiológico de los problemas que afectan a la sociedad con vistas a interrumpir algunos encadenamientos más que a eliminar los orígenes últimos.
3. Por regla general, es menos costoso y más eficaz apoyar algunos mecanismos "naturales" de la sociedad que tratar de reemplazarlos por instituciones diseñadas a partir de criterios abstractos.

Estos tres principios requieren de un nivel de información distinto que el que se necesita para mejorar la eficiencia de los servicios.

Pero si corregir los problemas de exclusión que son más apremiantes en la sociedad demanda recursos muy elevados, es evidente que los costos que engendra la desigualdad inciden negativamente en las posibilidades de crecimiento y modernización. En estos casos, la sociedad y la economía están organizadas de tal manera que generan más inequidades que las que pueden compensar. La proyección en el tiempo de esta situación puede apuntar a una muy lenta tasa de reducción de las inequidades o aun empeoramiento de la situación. Lo que en estos escenarios se plantea es que la viabilidad de una política social efectiva depende de algunas reformas de las prácticas y discriminaciones que origina desigualdad.