

# Servicios que ayuden a los pobres

Los pobres necesitan mayor control de los servicios básicos

Shantayanan Devarajan y Ritva Reinikka

**A** PARTE DEL bajo ingreso (menos de US\$1 por día), el analfabetismo, la mala salud, la desigualdad de género y el deterioro ambiental son dimensiones de la pobreza. Ello se refleja en los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) acordados internacionalmente para reducir la pobreza (véase la página 47). Pero el avance del desarrollo humano va a la zaga de la reducción de la pobreza en ingresos (gráfico 1). Aunque a excepción del África subsahariana, el mundo se acerca a la primera meta —reducir a la mitad la proporción de los que viven con menos de US\$1/día para

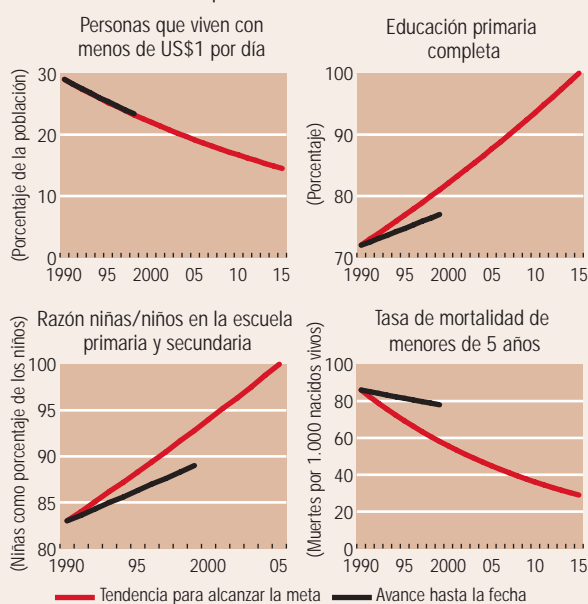
2015— ello no ocurre en las metas de enseñanza primaria, igualdad de género y mortalidad infantil. Y hay grandes diferencias en salud y educación entre ricos y pobres de un mismo país. En Bolivia, la mortalidad en menores de 5 años es de 30/1.000 nacidos vivos para el quinto más rico, y de 140 para el quinto más pobre de la población. Casi todos los adolescentes del quinto más rico de Perú completó la escuela primaria, pero menos del 67% lo logró en el quinto más pobre.

El crecimiento económico no basta para alcanzar los ODM, especialmente en salud y educación. África alcanzará la meta de pobreza en ingresos si duplica la proyección del crecimiento per cápita, pero ello no bastará para lograr las metas de enseñanza primaria y mortalidad infantil. De ahí que la aceleración del ritmo hacia los ODM exija un uso más eficaz de los recursos internos y externos. Asimismo, el uso más eficaz de los recursos implica mejorar servicios —agua, saneamiento, energía, transporte, salud y educación— que contribuyen a la salud y a la educación.

Gráfico 1

## Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

El progreso del desarrollo humano es más lento que el avance en la reducción de la pobreza.



Fuente: [www.developmentgoals.org](http://www.developmentgoals.org)

## Es vital mejorar los servicios

Estos servicios suelen fallar a los pobres. Los gobiernos gastan muy poco de su presupuesto en servicios que necesitan los pobres para mejorar su salud y educación (gráfico 2). Aun cuando pueden reorientar gastos hacia la escuela primaria y las clínicas, los fondos no siempre llegan a los principales proveedores. A comienzos de los años noventa, en Uganda, un promedio de solo 13% del gasto no salarial de primaria llegaba a las escuelas; las más pobres recibían aún menos. Pero gastar más en las escuelas pobres no basta: los maestros deben presentarse al trabajo y desempeñarse bien, como deben hacerlo médicos y enfermeras para mejorar los resultados en salud. Pero estos proveedores están en un sistema sin incentivos para un buen servicio, donde impera la corrupción y el clientelismo político. Una encuesta en servicios de salud primaria de Bangladesh reveló un ausentismo médico de 74%.

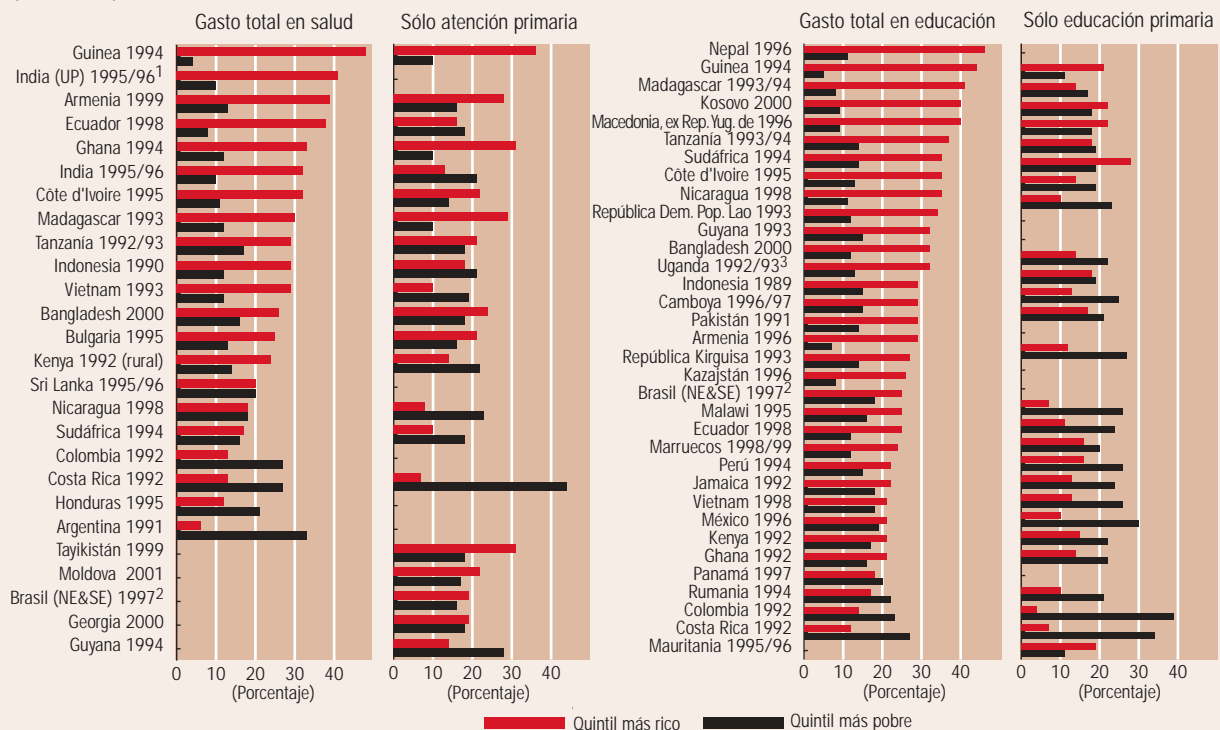
Como los servicios del Estado no satisfacen, las sociedades buscan alternativas. Los resultados son mixtos.

- Tras la guerra civil, Camboya subcontrató servicios de atención primaria de la salud para algunos distritos; los indi-

Gráfico 2

## Desigualdad en el gasto público

Algunos países en desarrollo gastan más en atención médica y educación para el quintil más rico de sus poblaciones que para el quintil más pobre.



Fuente: Compilado a partir de varias fuentes por el personal técnico del Banco Mundial.

Nota: Si faltan barras significa que no se dispone de datos.

<sup>1</sup>Uttar Pradesh.

<sup>2</sup>Noreste y sudeste.

<sup>3</sup>Gastos presupuestados, no gastos efectivos, que eran aún más regresivos.

cadores de salud fueron mejores en esos distritos que en los atendidos por el Gobierno.

- Las concesiones del agua a privados en Cartagena, Colombia, mejoraron los servicios y el acceso de pobres; pero un arreglo similar en Tucumán, Argentina, causó disturbios y la cancelación de la concesión.

- En Sudáfrica, la delegación de responsabilidades infraestructurales a gobiernos locales mejoró a corto plazo el servicio, pero en Rumania, la asistencia social se deterioró a raíz de la descentralización. Se está volviendo a centralizar dicho programa.

- El programa Educo de El Salvador dio a las asociaciones de padres el derecho a contratar y despedir maestros, lo cual, sumado a las visitas mensuales de esas entidades a las escuelas, redujo el ausentismo de maestros y alumnos.

- El programa Progresá de México entrega recursos a las familias con niños que asisten a la escuela y visitan la clínica, lo que ha conducido a mejoras en los dos ámbitos.

Se emprenden experiencias de este tipo en otros países. Ecuador introdujo un programa al estilo de Progresá; Uganda está subcontratando servicios de salud, como en Camboya, y en Nepal se están creando comités escolares al estilo de Educo.

## Marco de las relaciones

La variedad de experiencias en la prestación de servicios puede interpretarse desbrozando esta cadena en tres series de actores (gráfico 3, pág. 50). Los pobres —pacientes, estudiantes, pasajeros de autobuses, consumidores de agua— son clientes que tienen una relación con los proveedores directos (médicos, docentes, conductores de autobuses, empresas de agua) como ocurre cuando compran algo en el mercado, como un sandwich. Es una transacción competitiva en la que obtienen un servicio y pueden responsabilizar al proveedor ya que le han pagado directamente, saben si recibieron el servicio por el que pagaron. Y si no están satisfechos, pueden decidir no repetir la transacción con él.

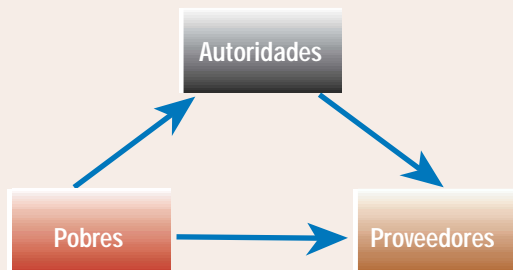
Pero en servicios como la salud, educación, agua, electricidad y saneamiento, el proveedor no rinde cuentas directas al consumidor ya que estos servicios los ofrece el Estado, con una responsabilización muy indirecta en que los clientes, como ciudadanos, influyen en los que toman decisiones sobre las políticas, y éstos en los proveedores. Cuando se rompe esta relación indirecta, falla la prestación del servicio y sufre el desarrollo humano.

Respecto a la primera relación indirecta —el vínculo entre los pobres y los que formulan las políticas— los pobres son

Gráfico 3

### Responsabilización al prestar servicios

Las tres relaciones clave son entre los pobres y los proveedores, los pobres y las autoridades, y las autoridades y los proveedores.



ciudadanos que, en principio, contribuyen a definir las metas colectivas de la sociedad. Pero, en la práctica, por ejemplo en el marco del clientelismo político, los servicios públicos gratuitos y los empleos rara vez son para los pobres. En 1989, México creó Pronasol, programa de alivio de la pobreza que gastó 1,2% del PIB anualmente en agua, electricidad, nutrición y construcción escolar en comunidades pobres. A los seis años se observó que había reducido la pobreza en solo 3%; si se hubiera focalizado bien, hubiera podido ser de 60%. La razón de estos magros resultados surge al examinar la afiliación política de las comunidades beneficiarias: los municipios dominados por el PRI recibieron transferencias per cápita mucho mayores que los electores de otros partidos.

De todas maneras, los servicios no mejorarán si las autoridades no garantizan el desempeño de los proveedores de servicios. En Camboya, se especificó qué servicios debía prestar la ONG contratada, pero esto no siempre es factible. Dada la escasa responsabilización en la relación indirecta, debe fortalecerse la relación más directa y darse mayor poder al cliente sobre el proveedor. Planes de cupones y becas como los del Programa de asistencia a las jóvenes de secundaria de Bangladesh, donde las escuelas reciben un subsidio en base al número de niñas que inscriben, ofrecen opciones a los clientes y les da más influencia sobre los proveedores. El programa Educo de El Salvador es otro ejemplo de esta influencia.

### La asistencia promueve la rendición de cuentas

El mejoramiento de los servicios para los pobres exige afianzar las tres relaciones de la cadena: entre cliente y proveedor, entre ciudadano y político y entre éste y el proveedor. Con frecuencia, los donantes extranjeros eluden estas relaciones.

Los donantes debilitan la relación entre las autoridades y los proveedores si solo trabajan con los segundos. Algunos organismos trabajan con los ministerios sectoriales; otros, con los gobiernos locales, y algunos con los proveedores directos (clínicas de salud o escuelas); de ahí que las autoridades del país pierdan control sobre el programa, con las dificultades consiguientes en la asignación de gastos y una cobertura dispareja de los servicios. Algunos donantes crean

unidades autónomas de implementación de los proyectos, que además de no tener un efecto positivo sobre los resultados del proyecto, afectan su sostenibilidad.

Algunos donantes y beneficiarios tratan de usar la ayuda externa para afianzar los vínculos en la cadena de prestación de servicios. Un enfoque es incorporar la asistencia del donante en el presupuesto del beneficiario: el proveedor del servicio debe rendir cuentas al país beneficiario, y no al donante. La asistencia que Uganda recibe de Alemania, Irlanda, Países Bajos, Noruega, Reino Unido y el Banco Mundial forma parte del presupuesto nacional, consecuencia de un proceso participativo coordinado.

### ¿Qué puede hacerse?

La variada experiencia con modalidades tradicionales e innovadoras de prestación de servicios revela que no hay una solución única. En distintos sectores y países es preciso fortalecer relaciones diferentes. En educación, los mayores beneficios podrían derivarse del fortalecimiento del vínculo cliente-proveedor, como en el programa de asistencia a escuelas secundarias de Bangladesh, pero no así en servicios más fácilmente controlables, como las campañas de vacunación. ¿Quiere decir que no existen lecciones generales sobre el buen funcionamiento de los servicios para los pobres? No, pero no existe una solución única (véase el recuadro). Las siguientes tres preguntas orientan hacia soluciones adecuadas según los servicios y circunstancias.

- **¿Favorecen a los pobres las políticas de los países, o más bien resultan del “clientelismo” político?** Si los políticos pueden captar los beneficios de los servicios públicos gratuitos y distribuirlos entre su clientela preferida (“clientelismo político”), una solución que reduzca dichos beneficios podría ayudar a los pobres, tales como normas transparentes y bien difundidas sobre la asignación, por ejemplo, de subsidios por estudiante a las escuelas o de transferencias a los hogares, como las de Progresía, en México. Otra solución es incluir una tarifa para reducir los subsidios y, con ello, el incentivo para los políticos de reorientar servicios a sus clientes.

- **¿Los clientes son homogéneos o heterogéneos?** Los estudiantes discapacitados tienen necesidades especiales de educación pero no de vacunación. La heterogeneidad también está definida por las preferencias. Que una niña vaya a la escuela puede depender de que haya baños separados por sexo. Mientras más difieran las necesidades, mayores los beneficios de la descentralización en la prestación de servicios.

- **¿Es fácil o difícil fiscalizar los servicios?** La respuesta depende del tipo de servicio y de la capacidad institucional del gobierno. Los médicos tienen, en el tratamiento de sus pacientes, más discrecionalidad que los electricistas para encender una red de electricidad. Claro que ello depende de quién esté fiscalizando; es más fácil para un padre que para una autoridad educativa central darse cuenta si los maestros están ausentes y qué aprenden sus hijos.

### Intensificación

¿Cómo pueden las reformas de los servicios pasar de experimentos innovadores a aplicarse a escala nacional? Aparte de

## ¿Ocho talles sirven para todos?

Dadas las tres preguntas, se requieren por lo menos ocho alternativas flexibles para adaptarlas a cada caso.

### **Financiamiento del gobierno central con contratación (1).**

En un contexto político favorable, con acuerdo sobre lo que debe hacer el gobierno, el sector público puede prestar un servicio de fácil control como las vacunaciones, o financiarlo y subcontratarlo a privados u ONG, como hizo Camboya con la atención primaria de la salud.

**Prestación por el gobierno central (2).** Cuando no es fácil controlar los servicios —por ejemplo, porque es difícil ejecutar contratos explícitos— pero las políticas del país son pro pobres y los clientes, homogéneos, el sector público centralizado tradicional es el mejor sistema de prestación. Uno de los mejores ejemplos es el sistema de enseñanza francés, que administra centralmente un servicio uniforme. Pero demasiadas sociedades creen que porque es difícil controlar el servicio, debe prestarlo el gobierno central. Si el estudiantado es heterogéneo y la política no es pro pobres, el control del sistema educativo por el Estado —sin participación de estudiantes, padres o comunidades locales— puede perjudicar a los pobres.

### **Financiamiento del gobierno local con contratación (3).**

Cuando la clientela es heterogénea y tiene distintas preferen-

cias, los gobiernos locales deben participar en la prestación de servicios. Si la política local es pro pobres (pero la nacional no lo es), probablemente sea más fiable el financiamiento de los servicios por los gobiernos locales. Por ejemplo, los programas de cupones dan cabida a las preferencias heterogéneas de los clientes. Asimismo, la competencia puede mejorar la calidad del servicio.

**Prestación por gobiernos locales (4).** Si la política nacional es pro pobres, y para servicios de difícil control como la enseñanza, la gestión puede recaer en grupos de padres, como en el programa Educo de El Salvador.

**Poder del cliente: Experimento con contratos (5).** Si los servicios financiados por el Estado pueden ser captados —la política nacional no es pro pobres— conviene reforzar el poder de los clientes. Grupos comunitarios de usuarios pueden ser fuente de contratos con el sector privado o las ONG.

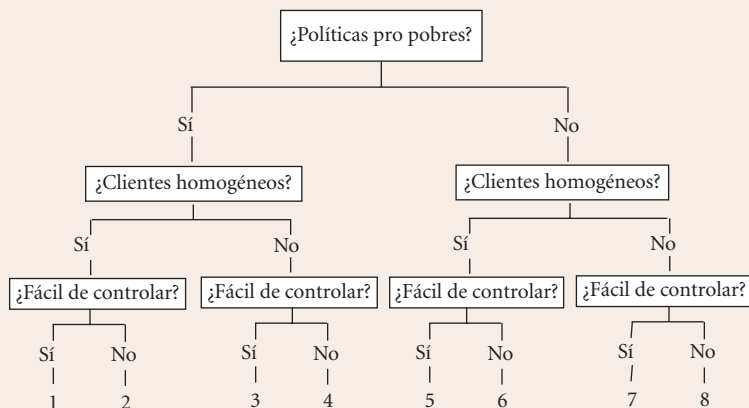
**Poder del cliente: Experimento con proveedores (6).** Es similar a (5), pero es difícil controlar los contratos explícitos; mejor usar proveedores altruistas (como ONG basadas en la fe).

**Poder del cliente: Experimento con participación comunitaria (7).** Similar a (5), pero ofrece discrecionalidad a los usuarios, por ejemplo con planes de cupones, aunque las normas deben ser transparentes para evitar la captación política. El servicio podría prestarse con contratos explícitos.

### **Poder del cliente: Imitación del mercado (8).**

Similar a (7), pero no son factibles los contratos explícitos. La evaluación y divulgación de esfuerzos de una comunidad puede ayudar a otras.

Éstos son esfuerzos para contrarrestar los problemas de la responsabilización indirecta (clientelismo político, servicios difíciles de controlar) con la directa. Las sociedades optaron por aquella debido a fallas del mercado o preocupaciones por la equidad que no aconsejaban la vía directa, o sea, el poder del consumidor sobre el proveedor. Pero la indirecta puede entrañar graves fallas del Estado de manera que, en algunos casos, la solución del mercado podría ser mejor para los pobres.



adaptar la prestación de los servicios a las circunstancias del país, la información misma puede servir de estímulo a la acción pública y ser catalizadora del cambio y de las reformas. Aún en las sociedades más resistentes, puede acelerarse la creación y la difusión de la información. Las encuestas sobre calidad de los servicios realizadas en Bangalore, India, incrementaron la demanda de reformas en dichos servicios de parte del público, que se reprodujeron en 24 estados del país.

La evaluación general y sistemática de la prestación de servicios también puede afectar el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Evaluaciones como las de Progreso en México, y otras evaluaciones rigurosas, dan confianza a los políticos y al público de que lo que ven es real. Los gobiernos siempre ensayan nuevos enfoques para la prestación de servicios. Algunos funcionan, pero si no se evalúan de manera sistemática, no puede saberse por qué algunos funcionan y otros no. En base a las evaluaciones siste-

máticas de Progreso, el Gobierno amplió la escala del programa hasta alcanzar 20% del pueblo mexicano.

No es fácil implementar reformas de los servicios, ni siquiera las más básicas, como una mejor divulgación de la información. Los intereses creados que impiden el acceso de los pobres a mejores servicios se resistirán a las reformas, y los países en desarrollo tienen poca capacidad para cambios radicales. Pero la comunidad mundial se ha comprometido con los pobres de hacer lo posible por ayudarlos a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las reformas, además de un aumento en los recursos, pueden acelerar la consecución de estas metas. Es hora de actuar. ■

*Shantayanan Devarajan fue Director, y Ritva Reinikka Codirectora, del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004: Hacer que los servicios beneficien a los pobres (Nueva York: Oxford University, para el Banco Mundial).*