

El uso de la gerencia comunitaria para focalizar el gasto social: "caveat emptor"

Jorge Eliezer Portillo



¿Cómo podemos monitorear que, a medida que se multiplica la participación comunitaria, esa gerencia sea en realidad eficiente?

Aunque la Constitución de 1999 consagra una serie de prestaciones sociales con carácter universal, es decir que aplican a toda la población venezolana sin discriminación alguna, en la práctica el gobierno enfrenta restricciones presupuestarias que lo obligan a racionar el gasto social, focalizándolo en la población más pobre y vulnerable. Cónsono con las tendencias en boga en organismos multilaterales y algunos círculos académicos, el gobierno venezolano ha venido dependiendo cada vez menos de su propia burocracia a los fines de iden-

tificar la población objetivo y monitorear la entrega de la ayuda. En su lugar, se apela a las comunidades organizadas como intermediario entre el ente rector de un determinado programa social y la población beneficiaria.

Si miramos la experiencia internacional, la evidencia es un tanto mixta [Conning y Kevane, 2002]. En general, se reconoce que la gerencia comunitaria ofrece ventajas sobre otros mecanismos de focalización cuando las comunidades pueden ser definidas claramente y el programa alcanza una escala suficientemente grande. El problema es que mientras las comunidades varían en su capacidad de aprovechar la información de que disponen, la mayoría de las experiencias adelantadas en la práctica asumen organizaciones comunitarias homogéneas y, esencialmente, benevolentes.

La pregunta surge entonces: ¿Cómo podemos monitorear que, a medida que se multiplica la participación comunitaria, esa gerencia sea en realidad eficiente?

El problema de la información

Usar la comunidad como mecanismo de focalización tiene varios atractivos: la comunidad puede que tenga mejor información sobre las necesidades y preferencias de la población local; puede que sea mas eficiente en la selección de beneficiarios, detectar los "coleados" y aplicar presión de grupo para disciplinar los infractores; y, quizás mas importante aun, este mecanis-

mo podría contribuir a movilizar la población, incrementar su capital social y fortalecer la legitimidad de la política misma de focalización del gasto.

A pesar de estas ventajas potenciales, existe el peligro de que el mecanismo comunitario sea puesto al servicio de una élite local, de que se despilfarren recursos que deberían ir a la población objetivo, o de que, paradójicamente, se acentúe el conflicto y las divisiones dentro de la comunidad. Esta tensión existente entre dar mayor discrecionalidad a la comunidad y poder implementar un sistema de monitoreo efectivo es, en el fondo, reflejo de la asimetría de información inherente a todo mecanismo de reparto.¹

Para ilustrar este punto, consideremos el caso de un programa (hipotético) donde la comunidad está encargada de seleccionar los beneficiarios de microcréditos orientados a madres pobres que sean jefes de hogar. ¿Qué podemos pensar si en la lista de beneficiarios encontramos un hogar que, si bien es pobre, está formado por un viudo y sus tres hijos menores? En este caso, la ausencia de la madre lejos de descalificar al hogar para efectos del programa, puede representar a los ojos de la comunidad una poderosa razón para su inclusión ("ni siquiera tienen una mujer que vea del hogar!"). Lo que a primera vista luce como una desviación con respecto a los fines del programa, en realidad solo refleja diferencias de valoración entre la comunidad y el ente rector.² En cualquier caso, al ente rector en nuestro ejemplo le resulta difícil (costoso) evaluar si la decisión fue acertada, o si responde al compadrazgo o al clientelismo.

Incluso si pudiéramos esperar conductas cooperativas y benevolentes por parte de los agentes comunitarios, "es necesario mantener actualizada la relación entre las expectativas individuales y las metas colectivas, lo cual permite que los objetivos sociales reflejen en una medida suficiente el sistema de utilidades individuales" [Barragán, 1996, p.26]. De lo contrario, se corre el riesgo de que el objetivo de los gerentes comunitarios se desvirtúe y pase a servir los intereses

de su "pequeña burocracia", lo que sería contrario al argumento central detrás de la propuesta de (re)tomar responsabilidades tradicionalmente asignadas a la burocracia central [Quintín, 2002].³

Explorando alternativas

Necesitamos, entonces, un mecanismo de contrapesos que funcione incluso si los gerentes comunitarios no actúan de manera altruista. Una alternativa comúnmente usada consiste en dosificar la ayuda en el tiempo, comenzando con una porción relativamente baja y condicionando entregas subsecuentes a la reacción de los beneficiarios. Si estos alertan al ente rector sobre cualquier uso indebido de fondos por parte del gerente comunitario, la ayuda es suspendida o cancelada, con el consecuente detrimento para los beneficiarios. En estas circunstancias, la comunidad puede tener el incentivo de no hacer ruido y obtener algo de la ayuda, por muy pequeña que sea, en lugar de quejarse y quedar sin ayuda alguna.

Lo ideal sería usar un mecanismo de control que discipline al gerente sin perjudicar a los beneficiarios, remover al gerente ineficiente o deshonesto sin cortar el flujo de recursos a la comunidad. Todo parece apuntar a una solución de mercado. Es decir, en lugar de ver a la "comunidad organizada" como una entidad monolítica y buscar un contrato duradero entre pares, el gobierno puede diseñar un mecanismo de adjudicación, llámese concurso o subasta, que periódicamente pone a competir a los distintos líderes comunitarios. Para ello, se requiere, como mínimo, una buena circulación de información, una interacción entre los agentes de manera más o menos continua sobre un horizonte temporal indeterminado (o lo suficientemente largo como para generar reputaciones), y la suficiente confianza mutua como para presumir la buena fe, por lo menos en la primera ronda del juego; condiciones éstas que sólo pueden esperarse que surjan de manera espontánea en el contexto de una comunidad suficientemente pequeña. En general, exis-

te gran escepticismo respecto a este tipo de mecanismo de mercado, pues fomentar la rivalidad, en lugar de la cooperación, entre líderes comunitarios puede resultar en externalidades negativas que sobrepasen las posibles ganancias en la asignación de recursos.

Una alternativa promisorio, que se inserta en el marco de la gestión pública por resultados, consiste en el uso de contratos de gestión entre el gobierno y la comunidad, donde se establecen las metas que deben alcanzarse, las responsabilidades y recursos asignados a cada actor del proceso, así como los criterios de evaluación del desempeño [Rojas *et al.*, 2003]. Más que un atajo, los contratos de gestión permiten al gobierno sistematizar su interacción con las comunidades y aprender en el proceso, pero no lo eximen de la necesidad de recolectar información detallada y adaptar la intervención a las peculiaridades de cada comunidad.

El panorama se complica si consideramos los incentivos que tiene el ente rector de mostrar resultados lo mas pronto posible. Existe el peligro entonces de apurar el desembolso de fondos, relajar los controles para detectar fraude y competir con otros programas de ayuda por el acceso a "comunidades modelo" que garanticen el éxito temprano, a pesar de no ser precisamente las más necesitadas. Factores estos que se conjuran para reducir la proporción de recursos que efectivamente llegan a la población objetivo [Platteau y Gaspart, 2003].

Un último punto que deseamos tocar es la dimensión espacial del problema. La información geográfica (como los mapas de pobreza, por ejemplo) es reconocida como una herramienta efectiva para focalizar el gasto social, particularmente cuando se combina con otras herramientas de focalización. El problema es que esto trae consigo una dimensión geopolítica (comunidad-espacio-poder) que generalmente se deja por fuera del análisis meramente económico. Este es un tema apasionante, que merece una discusión más detallada, la cual dejamos para una futura entrega.

Jorge Eliezer Portillo. Ph.D. en Economía. Las interpretaciones y comentarios expresados en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor.

Referencias Bibliográficas:

- Barragán, J. (1996), "La aldea era una fiesta", *Papel Político*, No. 3, pp.7-28.
- Conning J. y M. Kevane (2002), "Community based targeting mechanisms for the social safety nets: a critical review", *World Development*, Vol. 30, No. 3, pp. 375-394.
- Platteau, J. y F. Gaspart (2003), "The risk of resource misappropriation in community-driven development", *World Development*, Vol. 31, No. 10, pp. 1687-1703
- Quintín, A. (2002), "Paradigmas emergentes de la reforma administrativa: la Nueva Gestión Pública", *mimeo*, Caracas.
- Rojas, E., H. Zavarce y J. Baralt (2003), "Contratos de gestión pública como mecanismo de corresponsabilidad y control social: el caso venezolano", *mimeo*, Caracas.

Notas:

- 1 El ente rector (gobierno central) solo cuenta con información parcial sobre las condiciones materiales y motivaciones de la población objetivo. Por su parte, las asociaciones comunitarias cuentan con información sobre la población objetivo que es relativamente mejor, pero que sigue siendo incompleta. Además, el ente rector tampoco conoce con precisión las condiciones materiales y motivaciones de las asociaciones comunitarias. En medio de este embrollo, la presunción (por no decir la esperanza) es que, desde la perspectiva de la población objetivo, la gestión comunitaria sea más transparente que la gestión de la burocracia central.
- 2 Al fin y al cabo, el requisito de que el beneficiario sea mujer, con hijos y jefe de hogar es solo una "etiqueta" que el diseñador del programa usa para facilitar la focalización, y que se justifica en la medida en que dichos rasgos no puedan ser adulterados fácilmente y estén asociados con situaciones de pobreza.
- 3 Por supuesto, esto es asumiendo que el objetivo de dicha política de gestión comunitaria no es precisamente sustituir una burocracia por otra, estrangular un supuesto "tumor" para irrigar una red de "vasos capilares".