



# Nota Sobre Redes de Protección Social

## Importancia de las Actitudes Públicas: Economía Política en el Diseño de Políticas de Protección Social

Desde hace mucho tiempo se sabe que la economía política influye en el diseño, la puesta en marcha y los resultados de las medidas de protección social y de otros programas sociales, pero no existe consenso sobre cómo considerar esos aspectos a la hora de tomar decisiones sobre políticas públicas. La presente nota se sustenta en encuestas internacionales de opinión pública y otras investigaciones que buscan develar algunas de las consecuencias para el diseño de las políticas de protección social.

### Perspectiva comparativa entre países

Existen grandes variaciones entre la opinión pública de los diferentes países sobre la función que deben desempeñar los gobiernos en la entrega de servicios públicos y el nivel de responsabilidad colectiva frente a quienes no son capaces de velar por sus propias necesidades. Asimismo, persisten las diferencias de actitud respecto de la distribución de oportunidades y la función de los gobiernos en igualar tanto las oportunidades como los resultados. Por ejemplo, los norteamericanos, los japoneses y los australianos gastan porcentajes muy inferiores de su producto nacional bruto en bienestar social en comparación con sus pares europeos de la OCDE. Asimismo, los norteamericanos apoyan menos la responsabilidad del gobierno por el bienestar social: un porcentaje menor de norteamericanos que de europeos percibe que el empleo, la atención de salud, la asistencia a los ancianos y la vivienda son responsabilidades básicas del Estado.

Basado en pruebas de encuestas multinacionales de Latinobarómetro, existe una marcada similitud entre las actitudes de los latinoamericanos y los norteamericanos respecto de las causas de la pobreza, la redistribución y la movilidad intergeneracional. Por ejemplo, el 36% de los norteamericanos declara que la falta de esfuerzo es una causa importante de la pobreza y el mismo porcentaje de latinoamericanos sostiene que la pobreza se debe a la

falta de esfuerzo de parte de los pobres. De manera similar, la gran mayoría de ambos grupos cree que el futuro nivel de vida de sus hijos será mejor que el propio. Las actitudes respecto de la movilidad intergeneracional parecen no influir en las percepciones sobre la redistribución del ingreso.

Cuando en una encuesta se pregunta por lo que más necesita el país para salir adelante —esto es, más productividad o mejor redistribución—, más de la mitad de los encuestados de toda la región se inclina por la productividad. Dentro de los países, las personas más acomodadas tienen mayor probabilidad de respaldar la productividad. Sin embargo, entre los países, los niveles medios de respaldo a la productividad son más altos en los países más pobres y con mayor desigualdad (ver la figura). Hay dos explicaciones para esta aparente contradicción. En primer lugar, la mayoría de los países pobres de la región sólo hace poco emprendieron reformas de mercado serias y la mayoría de los ciudadanos reconoce la necesidad de lograr crecimiento sostenible en vista del historial de alto endeudamiento, inflación y estancamiento económico. En segundo lugar, estos mismos países habitualmente tienen instituciones públicas poco sólidas y estructuras de bienestar social poco desarrolladas, todo lo cual contribuye al notorio escepticismo respecto de la equidad y la eficiencia de las políticas redistributivas.

### ¿Quiénes son merecedores de recibir ayuda?

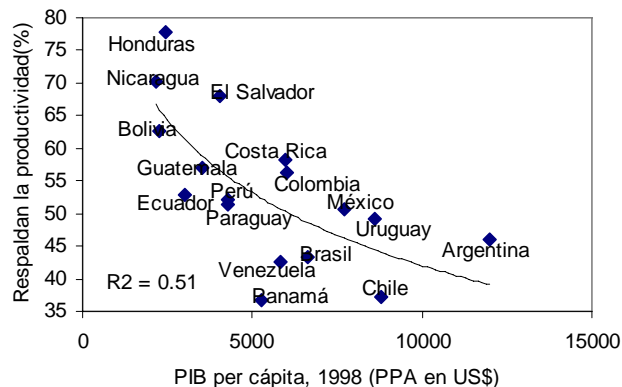
En gran medida, el apoyo a las medidas de protección social depende de la opinión sobre quiénes son merecedores de recibir tal ayuda. Al mismo tiempo, también importan las similitudes y las diferencias entre aquellos que necesitan asistencia y el público general. Hay varias consideraciones genéricas que son comunes para todos los países:

- **Los pobres frente a los estratos medios.** Cuánto mayor sea la similitud entre la clase media de un

determinado país y sus pobres –en términos de distribución del ingreso y características socio-económicas generales– mayor será la probabilidad de que las medidas de protección social y de redistribución hacia los pobres reciban amplio apoyo político. Esta congruencia de intereses está relacionada con las opiniones respecto de quiénes son merecedores de recibir ayuda y pueden ser incluso más importantes que la percepción sobre equidad y justicia de los programas públicos. Se ha sostenido en otros textos que los programas no serán políticamente sostenibles a menos que su cobertura sea universal o al menos sean percibidos como potencialmente provechosos para los pobres y para la clase media. Sin embargo, la gran mayoría de los norteamericanos respalda la ayuda destinada a los pobres ‘merecedores’, pero no a la clase media.

- **Equilibrio regional.** Mientras más concentrada esté la pobreza por regiones, se encuentre en zonas más remotas o sea políticamente invisible, más difícil será conseguir apoyo político para las políticas de ayuda focalizada.
- **Diversidad racial.** Las grandes diferencias raciales al interior de la población suelen generar divisiones frente a la pregunta de quiénes merecen recibir ayuda. En Estados Unidos, el respaldo de los encuestados al bienestar puede estar relacionado directamente con sus percepciones acerca de la composición racial de la pobreza. En América Latina, en tanto, existe bastante homogeneidad racial en los países que tienen sistemas de seguridad y protección social más desarrollados, a diferencia de muchos de los países andinos como Brasil y México, donde los indígenas representan una proporción más alta de la población total.
- **Convicciones acerca de las causas de la pobreza.** El respaldo a las medidas de protección social suele ser más bajo entre quienes creen que la pobreza y la vulnerabilidad se deben a la falta de esfuerzo o a fallas de las personas. Las investigaciones sugieren que las actitudes de esa naturaleza agregadas a nivel de país revisten al menos la misma importancia para explicar las diferencias en las actitudes frente a la redistribución que las preocupaciones económicas de las personas.

### ¿Qué necesita más el país para salir adelante, mayor productividad o redistribución?



Fuente: Graham, 2002.

### Sortear el contexto político

Una vez que hayan decidido acerca de quiénes son merecedores de recibir asistencia, las autoridades responsables todavía deben sortear las corrientes políticas para poner en marcha el cambio deseado. Existen tres grupos de asuntos que influyen directamente en la viabilidad y el ritmo de la ejecución:

- **Marco institucional.** Con cierta frecuencia, la capacidad de las instituciones del sector público y la relativa fortaleza de grupos de interés específicos dictaminan las políticas que se escogerán. En países de instituciones poco sólidas y limitada capacidad administrativa, suelen ser más pertinentes las políticas que dependen de las instituciones y comunidades locales. En aquellos casos en que existen fuertes movimientos sindicales u otros grupos de interés será difícil desestimar sus demandas en cualquier iniciativa integral de reforma, lo cual sugiere que un enfoque más descentralizado podría resultar mejor en algunos casos.
- **Actitudes y percepciones del público.** Cuando existen actitudes decididas acerca de cuáles pobres merecen y cuáles no merecen ayuda, la exigencia de trabajo y otras formas de autoayuda y entrega privada de servicios pueden ayudar a la factibilidad política de los programas. Cuando existen opiniones fuertemente arraigadas acerca de la naturaleza de bien público que le cabe a determinados servicios –algo que ha sucedido en muchos estados europeos y pertenecientes a la antigua Unión Soviética– las reformas deben ser introducidas con mucha cautela y

en conjunto con sólidos componentes de relaciones públicas, o bien en cantidades muy restringidas, a fin de evitar polémicos debates que podrían poner en riesgo iniciativas de reforma más generales.

- **Reforma radical frente a reforma sigilosa.** Se pueden realizar reformas drásticas impulsadas por iniciativas del gobierno central cuando hay claro consenso acerca de la orientación del cambio – además del compromiso y la fijación de prioridades de parte del nivel central– y cuando todo lo anterior viene acompañado de amplios esfuerzos por publicitar y explicar las reformas. Entre los ejemplos se pueden mencionar la reforma al bienestar social realizada en Estados Unidos en 1996, la reforma educacional de Uruguay y la

reforma de la salud de Colombia a principios de los años noventa. En casos en los cuales actitudes públicas profundamente arraigadas no permiten realizar reformas de gran trascendencia, los cambios se pueden realizar en la forma de programas experimentales al interior de un ministerio u organismo específico, ser aplicados a nivel local y ampliar su alcance en una fecha posterior siempre y cuando hayan demostrado ser positivos. Ejemplos de este enfoque paulatino son los CLAS (Comités Locales para la Administración de la Salud) de Perú y el programa Progresá de México, los cuales en un inicio recurrieron a la aplicación experimental –y la evaluación formal en el caso de Progresá– para obtener respaldo político.

La serie Informes de redes de protección social del Banco Mundial busca servir de recurso práctico a las personas que diseñan y ejecutan programas de redes de protección social en todo el mundo. El lector encontrará información acerca de prácticas recomendadas para una diversidad de intervenciones, contextos de países, temas y grupos beneficiarios, como asimismo acerca de la actual perspectiva sobre la función social que desempeñan las redes de protección social en los programas de desarrollo más generales.



Banco Mundial, Red sobre desarrollo humano  
Protección social, Redes de protección social  
<http://www.worldbank.org/safetynets>

**Instituto del Banco Mundial**

Promover el Conocimiento y el aprender para un mundo mejor