

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1920
6 de julio 1999

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

POLÍTICAS SOCIALES: REORGANIZACIÓN Y COORDINACIÓN

Este documento fue preparado por el señor Rolando Franco, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL para ser presentado al Seminario iberoamericano sobre la Organización y Procedimientos del Trabajo intergubernamental, Oeiras (Lisboa), 18 al 20 de mayo de 1999, organizado por la Presidencia del Consejo de Ministros de Portugal.. No ha sido sometido a revisión editorial.

99-7-466

ÍNDICE

	Página
Resumen	v
INTRODUCCIÓN	1
1. Coordinación interinstitucional	3
2. Nueva institucionalidad	4
3. Soluciones de mercado	5

Resumen

El artículo distingue etapas en la evolución de la política social en América Latina, desde una fase en que el Estado tenía un papel central en el diseño, financiamiento, provisión y control de servicios sociales, donde uno de los problemas básicos estaba en la coordinación interinstitucional, pasando por una fase intermedia que pretendió establecer una nueva institucionalidad, apoyándose en los Fondos de Inversión Social, y finalmente a una etapa de incorporación de soluciones de mercado.

Se plantea que el futuro de la organización de los servicios sociales implicará, por un lado, la reorganización institucional, cambios en la gestión que deben efectuarse teniendo en cuenta las peculiaridades de los diferentes programas y, finalmente, estableciendo nuevos mecanismos de coordinación.

Introducción

El trabajo gubernamental en América Latina tiene como uno de sus núcleos fundamentales a la política social. Ella contribuye a alcanzar los objetivos de la justicia social o la equidad, generando igualdad de oportunidades, pero además es prerequisite para el desarrollo económico, especialmente en una economía globalizada, donde el conocimiento, el capital humano, se convierte en el principal factor de la producción. Asimismo, es básica para la gobernabilidad, dado que forma ciudadanos y, durante las crisis económicas, evita el deterioro de los niveles de vida de los afectados.

En América Latina, la política social absorbe una variable proporción del gasto público (que va de 70% en Uruguay a 26,5% en El Salvador) y del producto interno bruto (que fluctúa entre 22,5% en Uruguay y 4,2% en Guatemala. Además, hay que reconocer que el gasto social en América Latina se ha recuperado durante esta década en 14 de 17 países analizados y en 12 de ellos han superado el nivel récord anterior a la crisis de los años ochenta. Ello hace pensar que se reducen crecientemente las posibilidades de incrementarlo en el futuro, por lo que las mejoras en los servicios y la equidad deben buscarse por logros en eficiencia, productividad, y mediante innovaciones en la forma de organizar el sistema de prestaciones..

La crisis de la deuda, a comienzos de los años ochenta, marcó un punto de inflexión en el desarrollo latinoamericano. Con ella llegó a su fin un modelo de crecimiento -- denominado de sustitución de importaciones o de crecimiento hacia adentro --, y su concomitante estilo de desarrollo social, y se abrió un periodo de transición. A través de políticas de estabilización se recuperaron los equilibrios macroeconómicos y mediante políticas de ajuste estructural se crearon los fundamentos del nuevo modelo: la apertura económica, la apertura financiera, la preeminencia del mercado como asignador de recursos, y la "modernización del Estado". Ésta implicó su retiro de las actividades productivas, para concentrarse en sus funciones clásicas, en tareas de regulación y en sus responsabilidades en el campo de la política social.

América Latina nunca consiguió establecer "Estados de bienestar", de tipo europeo, que buscaran proteger a las personas "desde la cuna hasta la tumba", según la expresión de Beveridge. El bienestar no se ha difundido sino entre estratos relativamente pequeños de la población. Siempre ha habido 35% de los latinoamericanos en situación de pobreza absoluta, esto es, sin ingresos suficientes para satisfacer las necesidades más básicas, fundamentalmente la alimentación. Debe hacerse notar que esta manera de medir la pobreza difiere de la utilizada en la Comunidad Europea, que se basa en pobreza relativa, según la cual son pobres los que obtienen un ingreso que se encuentra por debajo de la mitad de la mediana de la distribución. Asimismo, la distribución del ingreso también ha sido estructuralmente muy concentrada, al punto que América Latina es la región del mundo con la peor distribución del ingreso. Esto, obviamente, también marca una gran diferencia con los países europeos occidentales.

Estas características derivan de rasgos del tipo de desarrollo, pero las políticas sociales -que es el tema que aquí interesa- han tenido su cuota parte de responsabilidad. En el modelo tradicional, la política social era de responsabilidad exclusiva del Estado, por lo cual la administración central financiaba, diseñaba, implementaba y supervisaba, persiguiendo como objetivo el entregar un servicio

homogéneo a todos los ciudadanos, de manera gratuita, lo que sólo podía lograrse poniendo cada vez más recursos para tal fin. No existía competencia por los clientes/usuarios/beneficiarios y tampoco había incentivos para adaptar o expandir la producción de bienes y servicios para ellos. Los consumidores no tenían opción o, mejor dicho, tenían sólo una: aceptar o rechazar la oferta pública de esos servicios.

El acceso además era segmentado, vale decir, que la incorporación a los sistemas de protección social sólo contempló a "segmentos" poblacionales con capacidad de organización y defensa de sus intereses en la arena política. Esto llevaba a que, por ejemplo en la seguridad social, dado que su financiamiento era en general tripartito (trabajador, patrono, Estado), por lo menos un tercio de sus costes lo aportaba el Estado con cargo a impuestos, en general indirectos, que pagaba el conjunto de la población, incluso aquellos que no recibían beneficio alguno. En muy pocos países de la región hubo una ampliación importante de la cobertura de la seguridad social. Esto sigue siendo así hoy donde los campesinos -en la mayoría de los países- y quienes trabajan en el sector informal urbano están al margen de cualquier sistema de pensiones.

La segunda característica del sistema tradicional de políticas sociales era el "universalismo" del discurso y la "exclusión" real. Por ejemplo, las constituciones establecen el derecho a la educación y la obligación del Estado de otorgar determinada cantidad de años de educación formal, gratuita a todos los niños, los que obligatoriamente deberían asistir. Sin embargo, en cada cohorte, se observa que una proporción -cuyo tamaño es inversamente proporcional al nivel de desarrollo del país, no asiste jamás a la escuela, o la abandona tempranamente. Estudios recientes de la CEPAL, Naciones Unidas, muestran que el "umbral" educativo para tener alta probabilidad de acceder a una ocupación que asegure un bienestar razonable se sitúa hoy en 12 años de educación formal, por lo cual el alto porcentaje de jóvenes que no acceden a ese mínimo están, en la práctica, excluidos. Seguramente, una parte de la desafección por la política y la sensación de frustración que muestran las encuestas de opinión pública, pese al relativo éxito de los indicadores macroeconómicos, deriva justamente de la temprana percepción de los jóvenes de que sus oportunidades de vida se encuentran bloqueadas ya en el momento de su incorporación a la vida activa.

La crisis y los cambios económicos mencionados se tradujeron también en una mayor percepción de las limitaciones del desarrollo social y condujeron a diversos intentos de adecuar el sistema de políticas sociales a la realidad. Se puso énfasis en la necesidad de mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos, de buscar una mayor eficacia de los programas y, sobre todo, en tratar de asegurar que esas prestaciones produjeran el impacto buscado sobre la población objetivo. Para ello, una primera ola de reformas en lo social se orientó a **establecer nuevas instancias de coordinación de los programas existentes, o a crear una nueva institucionalidad o, finalmente, a introducir al mercado en la prestación de los servicios sociales.**

1. Coordinación interinstitucional

Entre los **problemas institucionales** que afectan el funcionamiento del aparato estatal latinoamericano, se ha destacado la **inercia**, que lleva a repetir rutinariamente actividades y programas, suponiendo que alcanzan sus resultados y asignan sus recursos adecuadamente, pero sin conocer realmente si mantienen su vigencia en el momento actual, si sirven y en qué medida sirven.

Paradójicamente, también ha sido un problema la **discontinuidad**, provocada por cambios de gobierno o de autoridades ministeriales, que buscan dejar su impronta haciendo algo diferente, que estiman más adecuado, pero que impide que los programas vigentes tengan siquiera tiempo de madurar. La discontinuidad se alimenta también de la falta de consensos fundamentales respecto a qué debe hacerse en política social. A diferencia de la política económica que funciona como política de Estado, merced al acuerdo que concita y que le permite mantenerse en el tiempo, más allá de un gobierno determinado, en la política social faltan esos consensos fundamentales aunque, afortunadamente, la discusión tiende a ser cada vez más informada.

También existe el problema de la **fragmentación institucional**. Surgen nuevos temas y se crean instituciones para desarrollarlos. La proliferación de organismos estatales dedicados a lo social conduce, inevitablemente, a la competencia por recursos y a juegos de suma cero: para que gane uno tiene que perder otro. Los actores se visualizan como adversarios. No hay posibilidad de coordinación, faltan prioridades claras y comunes, hay duplicación de funciones, se dilapidan recursos, y se toman decisiones con escasa base técnica. La **desarticulación del sistema** impide realizar una política social unificada y coherente. Aquí surge otra diferencia importante con la política económica. Ésta, cada vez más, se encuentra en manos de muy pocos decisores de alto nivel, fundamentalmente el Ministro de Finanzas y el Presidente del Banco Central. Hay, en fin, una autoridad económica, lo que se traduce en mayor coherencia de esas políticas públicas.

La **distribución funcional y espacial** de competencias entre diferentes entes territoriales genera problemas adicionales, sobre todo, por la existencia de administraciones especializadas (fundaciones, corporaciones, institutos, patronatos etc.) que si bien mantienen vinculaciones legalmente establecidas con algún Ministerio gozan de autonomía de decisión y no están sujetas a relaciones jerárquicas. Llegan a tener incluso presupuesto propio elaborado, discutido y aprobado seguir normas diferentes a las que rigen al resto de la Administración del Estado.

Para superar la falta de prioridades y los lineamientos de acción comunes, las **soluciones** que se intentaron fueron establecer instancias de coordinación horizontal sectorial o interministerial, o un nivel único de decisión que diera esos elementos a la miríada de instituciones que conforman el área social, vale decir, constituir una **autoridad social**.

En esa línea muchos gobiernos establecieron un **Gabinete o ejecutivo social** del más alto nivel que se responsabilizaría por la fijación de prioridades y la asignación de recursos en política social, mediante un proceso decisional en que estuvieran representadas todas las instancias administrativas interesadas. Con frecuencia, tales comités se han convertido en instancias de negociación, de las que resulta un compromiso interburocrático, que puede reflejar más la gravitación o influencia política de un sector que una decisión fundada en razones técnicas.

Para el establecimiento de una autoridad social se ha recurrido, en algunos casos, al organismo nacional de planificación, o a un Ministerio coordinador de lo social que fuera el "primus inter pares", o se ha creado un nuevo ministerio (de Desarrollo Social) que se suma a los sectoriales, o se ha designado a un vicepresidente de la República para esa tarea. Otra alternativa ha sido establecer un **ministerio suprasectorial**, que convierta a los niveles sectoriales en órganos dependientes (secretarías de Estado, direcciones, etc.) relacionados jerárquicamente con la nueva entidad, como

sucedió en Bolivia con la creación de los ministerios de Desarrollo Humano; de Desarrollo Económico y de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

2. Nueva institucionalidad

El establecimiento de una nueva manera de institucionalizar la política social, dio comienzo con la creación del Fondo Social de Emergencia (FSE) de Bolivia, que sirvió de modelo de los que surgieron con posterioridad en otros países. Hasta 1997, se habían creado en la región cerca de veinte instituciones de este tipo. El objetivo inicial era compensar, durante un periodo de tiempo determinado, los efectos de las medidas de ajuste, y para ello se otorgó a este tipo de institución una gran autonomía, una situación de excepcionalidad en el seno de la administración pública, que los exoneraba de la mayoría de los controles que existen sobre los otros organismos públicos. En algún momento, muchos analistas consideraban que la institucionalidad social tradicional se encontraba tan deteriorada, que más valía abandonarla e ir creando una alternativa a través de los Fondos. Se convirtieron en la alternativa a los ministerios de línea para combatir la pobreza. Sin embargo, la comparación de los recursos de que disponían una y otra hacía poco razonable tal planteo. En todo caso, la articulación entre Fondos de inversión y las instituciones responsables de áreas sociales específicas, aún plantea dudas y problemas.

La búsqueda de la integración horizontal también se ha intentado cuando la atención pública recae en un problema, por ejemplo, la prevención del SIDA/AIDs o la atención a la pobreza, cuando la respuesta se encuentra dispersa entre diferentes ministerios u organismos públicos. Normalmente, se establece una estructura de control y coordinación que agrupe a las unidades parcialmente competentes. Sin embargo, estos mecanismos suelen ser inoperantes, mientras estén inmersos en la lógica del modelo burocrático, y terminan creando una nueva organización funcional paralela a las anteriores. Estas soluciones se asemejan a los «centros de Gobierno» utilizados por los gobiernos de la OCDE, en áreas de intersectorialidad, que buscan aumentar la cohesión en el nivel horizontal, entre ministerios y áreas de política, vertical, teniendo en cuenta diversos niveles de responsabilidad, temporal, proporcionando un horizonte de mediano plazo, e institucional, combinando perspectivas políticas y administrativas. También aquí la lógica burocrática hace perder agilidad.

3. Soluciones de mercado

La incorporación de soluciones de mercado a áreas sociales tradicionalmente públicas comenzó en Chile, con las pensiones pasando del tradicional sistema de reparto a uno de capitalización en cuentas individuales de cada aportante, manteniéndose el ahorro obligatorio sobre los salarios devengados mes a mes, y dando a los asociados al sistema la posibilidad de optar por empresas privadas que se encargan de administrar los fondos que van acumulando en sus cuentas, con control del Estado, que establece incluso el tipo de inversiones a las que pueden destinar los recursos en administración. Sistemas similares, con variantes importantes, se han establecido en Argentina, Perú, Colombia, Uruguay, etc.

En el campo de la salud, también Chile innovó estableciendo un aporte salarial con ese destino dejando a los asegurados en libertad de elegir la institución de salud previsual que administre sus recursos. Argentina también incursiona en esta línea, y Colombia ha establecido también elementos similares en su reforma de la seguridad social.

En educación, se han introducido mecanismos de subsidio a la demanda, mediante los cuales el Estado si bien sigue manteniendo su responsabilidad en el financiamiento de la educación básica y media, renuncia a ofertar un tipo único de educación, otorgando a los padres de familia la posibilidad de optar por la escuela en la que quiere que su hijo se eduque. Para ello, en el caso chileno, el Ministerio de Educación ha dejado de tener escuelas bajo su administración. Las ha entregado a los municipios, y ha establecido un subsidio por alumno que será pagado según el número de escolares reclutados por cada escuela, sea municipal o privada (subvencionada).

Futuro de la organización de servicios sociales. Hoy, América Latina está enfrentando una segunda ola de reformas en lo social. Se avanza hacia la configuración de modelos de baja diferenciación, basados en una más limitada concepción jerárquica; existe una suerte de nueva generación de programas sociales que buscan "huir" de la lógica burocrática tradicional ante el reconocimiento de las limitaciones que tiene para gestionar programas y proyectos sociales. Avanzar en este sentido exige primero tomar en cuenta las peculiaridades de los diferentes servicios sociales y abrir la "caja negra" de la administración para identificar los diversos actores que actúan en ella y generar incentivos que los orienten a desempeñar adecuadamente sus roles. La autoridad central debe establecer las reglas de juego, que contribuyan a alterar favorablemente el comportamiento de los actores del sistema público y fomenten el desarrollo de la competencia al interior de éste. Las reformas que se han llevado a cabo en los últimos años -muy basadas en la descentralización y la privatización- han mostrado ventajas y problemas que dan más elementos de juicio para generar nuevas soluciones que fomenten la eficiencia y la productividad, así como la innovación.

Deben tomarse en cuenta al menos dos variables esenciales de los programas sociales: los grados de estandarización de los bienes o servicios que entregan, y la homogeneidad/ heterogeneidad de la población objetivo a la que están destinados. Sobre la base de dichas variables es posible construir una matriz de la que se derivan cuatro modelos (tipos ideales) de organización y gestión: burocrático (productos estandarizados y población homogénea); de integración homogénea (productos no estandarizados y población homogénea); el clientelar (productos estandarizados y población heterogénea) y el adhocrático (productos no estandarizados y población heterogénea).

Obviamente, los requerimientos de gestión para cada uno de ellos, son diferentes. Varía la agrupación y división de tareas en uno u otro, así como los mecanismos de control y coordinación, los procesos de toma de decisiones, etc. Diseñar programas y proyectos sobre la base de sus requerimientos de gestión reduciría enormemente las demandas de integración derivadas de un diseño deficitario.

En esta línea, el nivel superior del Gobierno debería asumir las funciones de establecer las reglas del juego y preocuparse por la regulación y la vigilancia de la operación del sistema, difundiendo información acerca de proveedores, dejando esa responsabilidad a organismos autónomos y responsables, y garantizando el poder de decisión a los usuarios, dotándolos de mayor información, mayor voz y más opciones entre las que poder ejercer su capacidad de elegir.

Asimismo, se requiere información de un tipo diferente a aquella de la que se dispone actualmente para el monitoreo y evaluación de los programas y para tomar decisiones políticas informadas. Ello exige:

a) Instalar sistemas de información adecuados

Normalmente en los países se disponen de datos y, en muchos casos, en abundancia, recogidos por organismos que tienen esa función a nivel espacial (nacional, regional o provincial) o sectorial. Sin embargo, el procesamiento de tales datos se realiza con absoluta independencia de la utilidad que sus resultados puedan tener en el proceso de toma de decisiones.

b) Establecer modelos de priorización congruentes con los fines de las políticas

Las políticas sociales sólo a veces se traducen en planes, pero siempre se traducen operacionalmente en programas y proyectos. Las preguntas sobre **qué** necesidades van a satisfacer los programas y proyectos, y a **quiénes** se va a atender de manera prioritaria, tienen respuestas en el ámbito político. Pero la priorización de las intervenciones y una asignación de recursos que derive de aquella es un problema a resolver en el plano técnico. En América Latina la focalización y modelos congruentes para jerarquizar las inversiones sociales están normalmente ausentes de la gestión de los sectores sociales y aún, en los casos en que se existen, su operatoria dista de ser eficiente.

c) Desarrollar sistemas de evaluación de proyectos sociales

En algunos países de América Latina, hay Bancos de Proyectos de Inversión, que son sistemas de información que permiten la evaluación y el seguimiento. Aún en estos casos aislados los programas y proyectos sociales quedan excluidos, dado que muchos de ellos no requieren obra física alguna (como los programas nutricionales). Cuando se requiere inversión y el proyecto es "evaluable", la metodología utilizada (el análisis Costo-Beneficio) ignora se ignora el desempeño de esos proyectos y, sobre todo, cual es el impacto que producen sobre la población objetivo a la que se destinan.