Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1768
31 de diciembre de 1997

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

INSTITUCIONALIDAD SOCIAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y LA EQUIDAD

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sidofue sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

97-12-1001

INDICE

Página

Resumen v

Introducción vii

AUTORIDAD ECONÓMICA Y AUTORIDAD SOCIAL: EFICIENCIA, EFICACIA, EQUIDAD E IMPACTO, *Rolando Franco* 1

ANEXO: OTRAS PONENCIAS PRESENTADAS AL SEMINARIO 11

1. Institucionalidad social, *Roberto Pizarro* 13

2. Institucionalidad social para la promoción de la equidad y la superación de la pobreza, *Benno Sander* 17

3. Presupuesto, *Mario Marcel* 21

4. Reflexiones sobre la institucionalidad política social venezolana, *Carlos Eduardo Febres* 27

Resumen

Este documento analiza experiencias y desafíos en materia de institucionalidad social en América Latina, presentados al Seminario-taller "Institucionalidad Social para la Superacion de la Pobreza y la Equidad" organizado por el Comité de Ministros Social del Gobierno de Chile, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en mayo de 1997.

Junto a una introducción y presentación al tema, el documento contiene otras contribuciones que aportan a su desarrollo y sugieren acciones para el logro de mayores niveles de eficiencia y equidad.

Los informes nacionales se presentan en el Add.1 de este documento y enfatizan aspectos de la nueva estructura del Estado y los avances en el proceso de descentralizacion de las políticas sociales. Abordan aspectos específicos de la institucionalidad social como el proceso de toma de decisiones, las modalidades de coordinación social, los tipos de relaciones entre el sector público y privado y las prácticas de participación social. Además, algunos presentan un apéndice con información social básica.

Estos informes permiten apreciar que más allá de las realidades particulares de cada país y de las dificultades que cada uno debe enfrentar, hay un interés compartido por alcanzar mayor eficiencia, para lo cual se han dado pasos importantes en la transformación de los sistemas institucionales de políticas sociales.

Introducción

El Seminario-Taller "Institucionalidad Social para la Superación de la Pobreza y la Equidad" fue organizado por el Comité de Ministros Social del Gobierno de Chile, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se realizó en Santiago de Chile entre el 16 y 17 de mayo de 1997, y contó con la participación de autoridades gubernamentales y técnicos de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, así como funcionarios de los organismos internacionales copatrocinantes.

El objetivo del encuentro fue analizar los desafíos y las soluciones puestas en práctica en materia de institucionalidad social, así como sugerir acciones para lograr mayores niveles de eficiencia, equidad y participación ciudadana.

Los informes nacionales (presentados en el Add.1 de este documento) enfatizan aspectos de la nueva estructura del Estado y los avances en el proceso de descentralización de las políticas sociales. Abordan también aspectos específicos de la institucionalidad social como la estructura y el proceso de toma de decisiones, las modalidades de coordinación social y sus alcances, los tipos de relaciones entre el sector público y privado y las prácticas de participación social. Además, se refieren a la eficacia de la institucionalidad social y algunos presentan un apéndice con información social básica.

Ellos permiten apreciar que más allá de las realidades particulares de cada país, todos, comparten el interés por alcanzar una mayor eficiencia, para lo cual se han dado pasos importantes para la transformación de los sistemas institucionales de políticas sociales.

Destacan los esfuerzos por superar la dispersión y fragmentación de las políticas sectoriales y evitar las superposiciones de programas y proyectos. Esa duplicación de esfuerzos lleva a un mal uso de los recursos disponibles y a que no se alcancen los objetivos perseguidos por los programas.

Si bien en muchos países se han establecido existen organismos coordinadores, da la impresión que los avances son todavía insuficientes, para alcanzar las metas de garantizar el acceso de la población a condiciones de bienestar, corregir las desigualdades sociales y facilitar condiciones de equidad para toda la población.

Los avances en materia de descentralización son notorios, pero también parece ir surgiendo una nueva tendencia que ya no la ve como panacea y que muestra la urgencia de avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de las administraciones locales

De los trabajos presentados también surge el interés de muchos gobiernos por establecer una nueva forma de relacionamiento con la sociedad civil en la formulación de las políticas públicas y la gestión social. Esto, sin duda, implica una redefinición del papel del Estado y el fomento de la acción de los organismos no gubernamentales. En varios países, una amplia gama de entidades del sector privado

(ONGs, Asociaciones Comunales, Consejos Municipales, Organizaciones Sociales de Base, empresas), actúan como ejecutoras de programas sociales, y en el futuro su participación puede ser aún mayor.

Ello exige promover prácticas ciudadanas de corte moderno orientadas a la inserción de la población en los procesos de toma de decisiones junto con las instituciones, superando la tradicional y limitada perspectiva centrada en la obtención de beneficios. La participación de los beneficiarios de la acción social puede concretarse en el diseño, monitoreo, o vigilancia de los servicios públicos.

En el proceso de conformar una nueva institucionalidad social, los informes destacan dificultades, como la carencia de sistemas de información y de procesos de evaluación continuos, y la falta de una adecuada delimitación de las responsabilidades de cada nivel de gobierno. Junto con esto, los países de organización federal deben enfrentar dificultades adicionales dado el grado de autonomía de las provincias, cuestión que puede complejizar la coordinación y eficacia de la política social.

Las dificultades mencionadas son los desafíos que deberán enfrentar los países en la tarea de alcanzar dicha institucionalidad social.

AUTORIDAD ECONOMÍA Y AUTORIDAD SOCIAL: EFICIENCIA, EFICACIA E IMPACTO *

Introducción

Este documento intenta hacer una rápida incursión por temas especialmente relevantes de la institucionalidad de la política social. Ellos son: las relaciones existentes con la política económica, el papel del gasto social y su utilización racional, y la eficiencia, la eficacia y el impacto de los programas sociales.

A. POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL

Es necesario, ante todo, destacar que los éxitos (o fracasos) en materia de desarrollo social dependen de una pluralidad de factores que trascienden a las políticas sociales. Estas tienen un papel limitado pese a que sea usual que se les atribuya la responsabilidad exclusiva en la superación de la pobreza o en la mejora de las condiciones de vida de la población. Esta perspectiva reapareció en el curso de las sesiones del Seminario, donde se planteó la relación entre diversos esquemas organizativos de sistemas de políticas sociales y sus resultados paradojales.

Otras intervenciones, emparentadas con las tesis sobre el "capital social" (divulgado por Putnam, en estudio sobre Italia, pero que tiene antecedentes en Loury y Coleman), [1] pusieron énfasis, justamente, en que el sustrato societal podría ser la verdadera explicación de ciertos resultados en desarrollo social, más que la calidad de las políticas sociales.

Corresponde señalar aquí que un peligro latente en estas situaciones culturales que influyen poderosamente sobre el avance o estancamiento en materia de desarrollo social, es el corporativismo y la situación en que se encuentran sociedades paralizadas por un eterno empate, que termina impidiendo el cambio, incluso el necesario para adaptarse a las nuevas situaciones de la economía mundial. En este sentido, conviene recordar las palabras del Presidente del Brasil, en el discurso inaugural de la Conferencia Regional de Seguimiento a la Cumbre Social (São Paulo, abril 1997) cuando planteó la necesidad de "desprivatizar el Estado de "malestar" existente en muchos de nuestros países, lo que en el contexto de

---

* Documento preparado por Rolando Franco, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

[1] Como se sabe "capital social" es un conjunto de características de la organización social que se relacionan con la confianza, normas y sistemas que contribuyen a aumentar la eficiencia de la sociedad, facilitando las acciones coordinadas. El tema de la confianza ha sido retomado recientemente por F. Fukuyama, "Trust" y por A. Peyrefitte: "La sociedad de la confianza", entre otros autores.

este trabajo puede interpretarse como alterar el sistema de políticas sociales existente que suele favorecer a grupos privilegiados.

También hay que insistir en la falsedad del argumento que plantea como única solución para mejorar el desempeño de la política social el disponer de mayores recursos. El mismo se basa en aceptar como verdadera una hipótesis equivocada: que hay una alta correlación entre un elevado gasto social y mejores indicadores de desarrollo social. Sobre este tema se volverá en la Parte II de este trabajo.

En conclusión, es claro que la pobreza no puede ser superada sólo con políticas sociales, aun cuando debe reconocerse la importancia que ellas tienen, incluso para asegurar el crecimiento económico.

i) El **desarrollo económico es un factor clave** para el éxito, porque al aumentar la inversión se crean, por un lado, puestos de trabajo que permiten que las personas satisfagan autónomamente sus necesidades a través del mercado y, por otro, aumentan los satisfactores (bienes y servicios) disponibles. Esto es importante para analizar las relaciones con la autoridad económica y evitar, lo que es muy común en la región, la crítica simplista a las políticas económicas desde una perspectiva que se dice "social".

ii) Pero, ¿puede llegarse a sostener, como sucede comúnmente que "**la mejor política social es una buena política económica**"? Este argumento justifica la concentración de los esfuerzos en el campo económico y el abandono (por innecesaria) de la política social, y suele justificarse con los resultados de la aplicación de un modelo macroeconómico a la economía chilena, que mostraría que 80% de quienes salen de la pobreza lo hacen como consecuencia del crecimiento económico y sólo 20% superan la línea por "equidad" (expresión que, en este caso, implica transferencias monetarias y no monetarias).

Es evidente que si no hay una buena política económica, que mantenga los equilibrios macro, controle la inflación y genere condiciones para el crecimiento, resulta imposible mitigar la pobreza y aumentar la cantidad de bienes y servicios disponibles para que las personas puedan satisfacer sus necesidades. No puede negarse, asimismo, que la reducción de la pobreza deriva fundamentalmente del crecimiento económico, por cuanto la mayor inversión se traduce en la generación de empleos, que permiten a las personas acceder a un salario y, por esa vía, satisfacer autónomamente sus necesidades. Todo esto permite decir que una **buena política económica es una condición necesaria, pero no suficiente para que haya desarrollo social.**

Puede haber crecimiento económico sin creación de empleo (Argentina hoy, por ejemplo; los países europeos en general); pueden darse extensos períodos de transición antes que un ajuste estructural se exprese en un crecimiento "empleador" (Chile en los 70 y los 80). En ambos casos, la política social tiene que jugar un papel que es insustituible y que no es llevado a cabo por la política económica.

La política social cumple tres funciones básicas: a) inversión en capital humano; b) compensación social; c) integración social.

La primera -inversión en capital humano- es imprescindible en la nueva situación económica mundial, ya que no es posible que un país sea competitivo -por lo menos de manera sostenida- apoyado exclusivamente en el aprovechamiento de mano de obra barata, abundante y mal entrenada (una de las formas de la "competitividad espuria", de que habla la CEPAL, la otra es la superexplotación de los recursos naturales). Este tipo de **política social es un prerrequisito fundamental del crecimiento económico.** No habrá crecimiento económico autosostenido en el largo plazo si no se invierte en

educación y salud, entre otras áreas, para que la población esté en condiciones de utilizar las nuevas tecnologías, de volverse más productiva, y de aprovechar las oportunidades que un crecimiento sostenido irá creando.

La segunda especie de política social -compensación social- es típica (pero no exclusiva) de los periodos de crisis o de ajuste, cuando se vuelve imprescindible realizar acciones que atiendan a los que sufren los costos sociales, lo que debe hacerse (más allá de lo ético) tanto por **razones políticas** (mantenimiento de la gobernabilidad) como **económicas** (hacer viable el mismo ajuste). Pero no sólo es necesaria la compensación social en tales casos, sino que ese tipo de política social es imprescindible incluso en aquellas situaciones en que existe crecimiento económico estable. Y ello porque siempre habrá personas (grupos vulnerables) carentes de las condiciones mínimas para aprovechar las oportunidades de empleo que genera el adecuado funcionamiento de la economía.

Finalmente, la política social también tiene que contribuir a la integración social. Este tema fue destacado en la Cumbre del Desarrollo Social, realizada en Copenhague (retomada recientemente en la Conferencia Regional de Seguimiento de la mencionada Cumbre, llevada a cabo en São Paulo, abril 1997) donde fue uno de los tres temas fundamentales.[2] El PNUD ha retomado recientemente, bajo el concepto de la **seguridad humana,** esta problemática. Muchos estudios de la región muestran que enormes segmentos de la población, incluso en países "económicamente exitosos", viven la modernización productiva con profundo temor, como generadora de incertidumbre y como destructora de ciertos anclajes sociales que terminan provocando procesos de desintegración social.[3] Es obvio que este conjunto de problemas no se solucionan sólo con una "buena política económica". Incluso puede afirmarse que ellos se agravan con el éxito económico y que deben ser manejados a través de políticas públicas específicas.

Otro argumento, **a contrario sensu**, deriva de la verificación de que la pobreza "dura" o estructural (caracterizada por falta de ingreso y falta de capital humano) no reacciona al estímulo del crecimiento económico. Se requieren políticas sociales que contribuyan a dotar a esas personas de capital humano para que puedan aprovechar las oportunidades brindadas por el crecimiento económico.

Por tanto, podría decirse que:

i) No puede haber desarrollo social sostenido en el tiempo sin una buena política económica;

ii) La política social es un prerrequisito básico para el crecimiento económico.

---

[2] Los otros dos fueron la superación de la pobreza y el fomento del empleo productivo.

[3] Véanse el **Latinobarómetro 1996** y C. Huneuus, **Latinobarómetro 1995. Opiniones y actitudes de los ciudadanos sobre la realidad económica y social**, Santiago, CEPAL (LC/R.1750), 1997; también PRONAGOB/PNUD/ILDIS, **La seguridad humana en Bolivia. Percepciones políticas, sociales y económicas de los bolivianos de hoy**, La Paz, 1996. La edición correspondiente a 1997 del **Informe de Desarrollo Humano** de Chile, por aparecer, reafirmará estas preocupaciones.

B. AUTORIDAD ECONÓMICA Y DESARROLLO SOCIAL

1. Presupuesto público y gasto social. Es importante tener claro que no puede llevarse a cabo ninguna política social sin recursos. Hasta el momento en que éstos se asignan a programas específicos, la política social es un "discurso", que puede estar lleno de buenas intenciones, pero que no producirá efectos sobre la realidad. Podría afirmarse que en el campo de lo público lo que no está en el presupuesto, no está en el mundo. Por ello importa analizar -en un seminario sobre la institucionalidad- las relaciones (de coordinación) entre la autoridad económica y los sectores sociales.

2. La autoridad económica cumple funciones que no sólo son importantes para el buen funcionamiento de la economía, sino también para la consecución del desarrollo social. Entre ellas cabe mencionar el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y la reducción de la inflación. Estas actividades, por sí solas, tienen un importante impacto sobre el desarrollo social. Por ejemplo, el Plano Real en Brasil habría logrado que entre 8 y 13 millones de personas dejaran de ser pobres. Asimismo, la distribución del ingreso habría mejorado también.[4] Por otro lado, esos logros macroeconómicos crean condiciones para que haya inversión productiva, se creen puestos de trabajo, que permitirán que algunos (los que tienen los requisitos para ser "empleables") solucionen autónomamente sus necesidades; se paguen más impuestos, con lo que el Estado estará en condiciones de financiar programas sociales, etc.

Además, es importante dejar constancia que durante los años noventa, la autoridad económica en la mayoría de los países de la región ha sido sensible a la necesidad de destinar recursos a lo social. El **Panorama Social 1996**, editado por la CEPAL, muestra algunos hallazgos que conviene recordar aquí.

i) En 8 de los 15 países de la región analizados se ha superado el récord histórico (que era de comienzos de los 80) de recursos destinados a lo social en relación al PIB, revirtiendo las caídas sufridas como consecuencia de la crisis de esa década.

ii) Otros 3 países aumentaron esa relación respecto a fines de los 80, aunque sin alcanzar todavía el máximo histórico.

iii) En 4 casos, se percibe un comportamiento oscilante y ligeramente descendente. Atención especial exige Brasil, por cuanto la forma en que se calcula el gasto social en dicho país deja fuera los recursos provenientes de municipios y estados que, de ser incluidos, lo colocarían en otro grupo de los aquí considerados.

iv) Hay países de la región que destinan mayor proporción del PIB a lo social que países industrializados de gasto bajo. (Ver Gráfico 1).

Ante todo, dada la enorme variación que existe en el caso latinoamericano (ver gráficos 2 y 3) parece conveniente distinguir casos: i) aquellos países de gasto social bajo, deben seguir realizando esfuerzos para elevarlo, probablemente con la colaboración de la cooperación internacional, que podrá

---

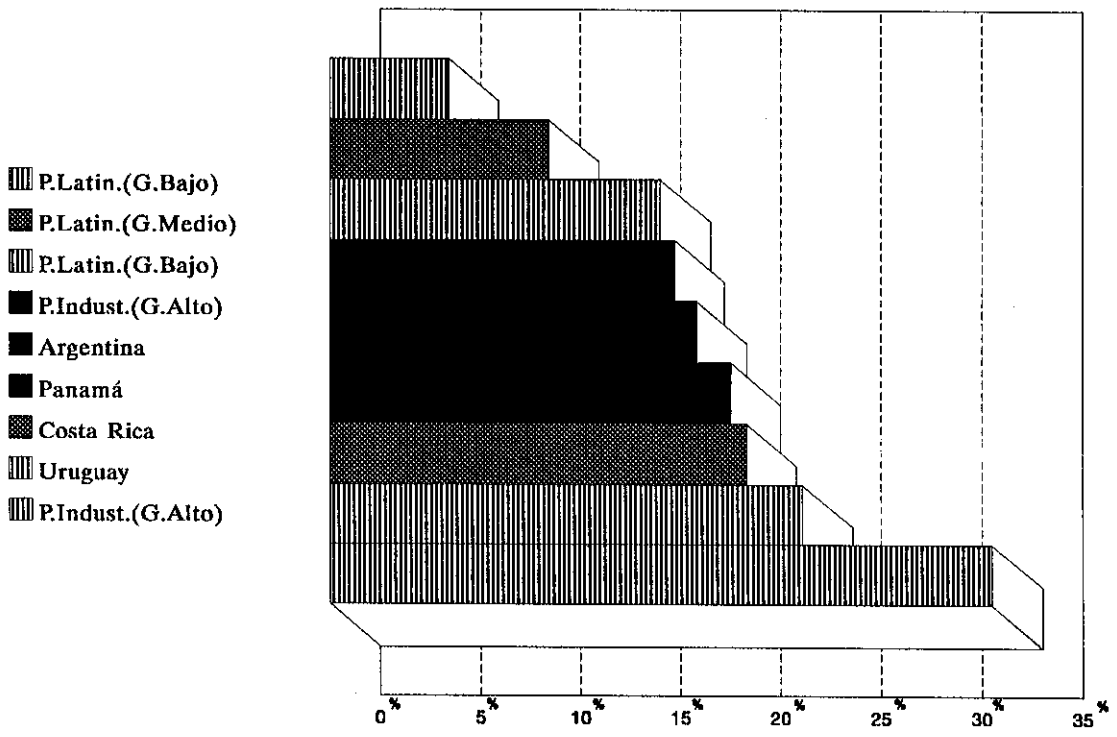
[4] CEPAL, **La brecha de la equidad**. Documento presentado a la Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre de Desarrollo Social, São Paulo, abril de 1997 (LC/G.1954/Rev.1-P). Véase especialmente el recuadro I.1 "La pobreza en Brasil", pág. I-27.

compensar las debilidades gubernamentales; ii) respecto a los países de gasto social alto hay que reconocer que no podrán seguir elevándolo de manera indefinida.

Cada gobierno deberá reflexionar y tomar una decisión respecto al punto de equilibrio más adecuado entre la inversión productiva (que genera puestos de trabajo para hoy) y la inversión social (que es la responsable del "acondicionamiento" de las personas para obtener puestos de trabajo en el largo plazo).

Gráfico 1

MAGNITUD DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: CEPAL, Panorama Social 1996.

v) El costo de la seguridad social explica buena parte del uso de esos recursos. En países que terminaron la transición demográfica, tienen poblaciones envejecidas y sistemas de seguridad social maduros (amplia cobertura), ello es un factor **redistributivo** de enorme importancia. Así, en Uruguay, único país de la región que ha mejorado la distribución del ingreso y disminuido la pobreza

simultáneamente, en la primera mitad de los noventa, tal éxito podría explicarse a consecuencia de la reforma de la seguridad social llevada a cabo a fines de los ochenta, que indexó las pensiones de acuerdo a la inflación pasada en un contexto económico de reducción de la inflación. El gasto en seguridad social no tiene los mismos efectos cuando faltan algunas de las características enunciadas.

3. En este contexto, donde los países han hecho importantes esfuerzos por recuperar e incluso superar el monto absoluto de recursos y el porcentaje de gasto público sobre el PIB destinado a lo social corresponde preguntarse: ¿Hasta cuándo puede seguir elevándose esa magnitud?

Recuadro 1

EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA DURANTE LOS AÑOS NOVENTA

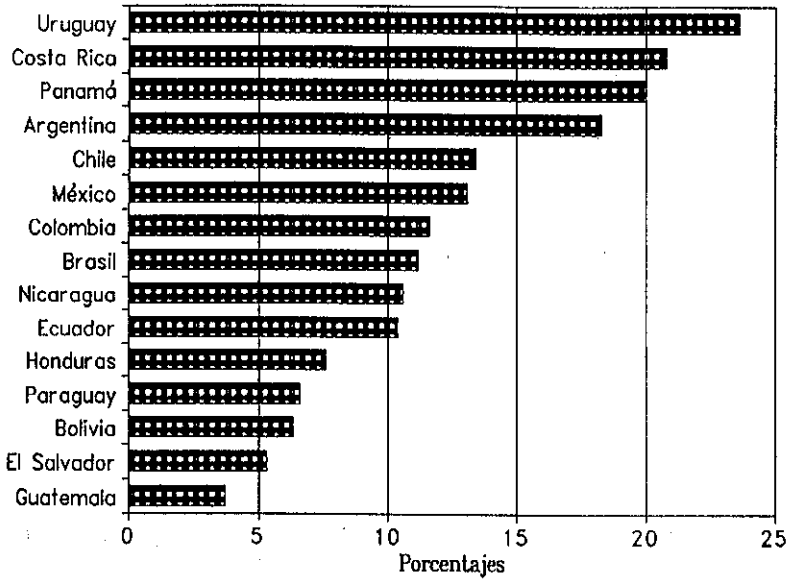
Caracterización del comportamiento	*Países*
1. Tendencia predominantemente creciente en los noventa superando los niveles de comienzos de la década el ochenta	*Argentna* *Chile* *Colombia* *Costa Rica* *México* *Panamá* *Paraguay* *Uruguay*
2. Tendencia predominantemente creciente en los noventa, sin llegar a superar los niveles de comienzos de la década del ochenta.	*Bolivia* *Ecuador* *El Salvador*
3. Comportamiento oscilante y/o ligeramente descendente en los noventa	*Brasil* *Guatemala* *Honduras* *Nicaragua*

***Fuente**: CEPAL, Panorama Social, 1996.*

Pero, la respuesta a la pregunta de hasta cuándo elevar los recursos para lo social y cuál debe ser el punto de equilibrio entre las inversiones productiva y social, conduce a otro tema relevante en el contexto de este seminario, vale decir, la preocupación por aumentar la eficiencia, la eficacia y el impacto de los programas sociales. La autoridad social (si la hay) o la miríada de instituciones dedicadas a lo social o, en su defecto, la autoridad económica, tienen que enfrentarlo.

Gráfico 2

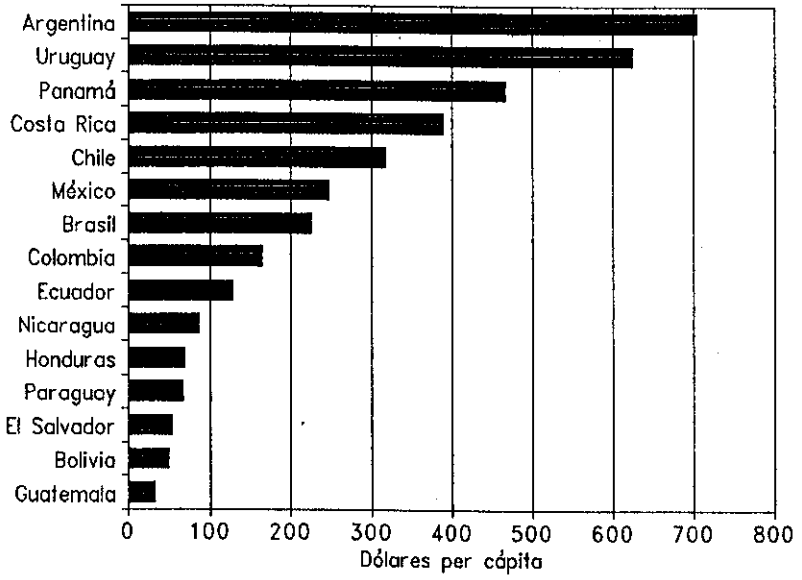
GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB EN 1994-95



Fuente: CEPAL, Panorama Social, 1996.

Gráfico 3

GASTO SOCIAL PER CÁPITA EN 1994-95



Fuente: CEPAL, Panorama Social, 1996.

C. EFICIENCIA, EFICACIA E IMPACTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Un tema crucial de la política social hoy -y que no puede estar al margen de cualquier intento de alterar la institucionalidad a través de la cual se la lleva a cabo- es mejorar la eficiencia, la eficacia y el impacto de los programas que se diseñan y se ponen en práctica, no sólo para economizar recursos -aunque eso ya sería relevante, sobre todo porque los recursos que van a la inversión social, no se destinan a la inversión productiva, que crea puestos de trabajo-, sino porque la política social se lleva a cabo para obtener resultados y no sólo para gastar más.

A continuación se presenta un conjunto de actividades que resulta imprescindible institucionalizar para que los programas sociales puedan alcanzar mayor eficiencia, eficacia e impacto.

1) Ante todo, habría que discutir la conveniencia de alterar o mantener los criterios de hacer política social, lo que implica dejar de repetir mecánicamente diseños y modos de operación tradicionales y testar las ventajas que podrían derivarse de otros (ver cuadro 2). A partir de los ochenta, surgió en la región un nuevo paradigma que planteó respuestas distintas a las preguntas básicas que debe responder cualquier política social. El paradigma tradicional sigue siendo el predominante, en especial cuando se toma en cuenta la asignación de recursos para programas inspirados por uno y otro de tales paradigmas. También es cierto que, crecientemente, va ampliándose el campo de los que se inspiran en el emergente. Finalmente, es también predecible que terminará generándose un paradigma resultante, que será la combinación de elementos de cada uno de los dos que hoy están en contradicción.

2) Mejorar el diseño de los programas. Esto exige evaluar ex-ante diversas alternativas de intervención y disponer así de un criterio de decisión que permita elegir la mejor de aquellas.

3) Monitorear los programas: el monitoreo (también conocido como evaluación de procesos) es una tarea administrativa interna, que corresponde al equipo ejecutor, y que se lleva a cabo desde el comienzo hasta el fin de la operación del proyecto (véase Cuadro 2).

- análisis de cobertura (entrega de los productos);
- análisis de eficiencia, esto es, ¿en qué medida los costos por unidad de producto son los mínimos posibles?
- análisis de eficacia: subconjunto del anterior centrado en la productividad física, o sea, en el grado en que se logran las metas de producción en cierto período de tiempo.

4) Analizar el impacto: saber si realmente se están alcanzando los objetivos sustantivos del programa o proyecto y en qué magnitud. El impacto es la magnitud del beneficio que recibe la población objetivo del programa según los objetivos que éste busca alcanzar.

5) Evaluar la relación costo-impacto: esto es, conocer cuánto cuesta, en cada alternativa, obtener cierta magnitud de impacto.

Es ya evidente para los que trabajan en políticas sociales, que los métodos de evaluación tradicionales si bien son imprescindibles en la evaluación de proyectos productivos o económicos, no

Cuadro 2

PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL

	DOMINANTE	EMERGENTE
INSTITUCIONALIDAD (I)	MONOPOLIO ESTATAL - Financia - Diseña - Implementa - Controla Funciones unificadas	PLURALIDAD DE SUBSECTORES Estatal, Privado (comercial), Filantrópico (ong), e Informal (familia) Funciones separadas
INSTITUCIONALIDAD (II)	CENTRALISMO	DESCENTRALIZACIÓN
LÓGICA DE TOMA DE DECISIONES	BUROCRÁTICA - Estrategias macro - "El Estado sabe" - Asigna recursos vía administrativa - Usuario sin elección	DE PROYECTOS Asignación competitiva. Licitaciones Usuario propone "Capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse" (Fondos de inversión social)
FINANCIAMIENTO (I) FUENTES DE RECURSOS	ESTATAL	COFINANCIACIÓN "Lo que no cuesta, no vale". Recuperación de costos: "el que puede, debe pagar" [riesgo: marginar pobres]
FINANCIAMIENTO (II) ASIGNACIÓN DE RECURSOS	DE LA OFERTA Falta de competencia	SUBSIDIO A LA DEMANDA (creación de cuasimercados) Competencia Libertad de elegir [¿consumidor tiene información suficiente?]
OBJETIVO BUSCADO	UNIVERSALISMO DE LA OFERTA (alto costo, bajo impacto) Oferta homogénea disponible favorece a los informados, y organizados	UNIVERSALIDAD DE LA SATISFACCIÓN "tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente"
CRITERIOS DE PRIORIDAD Y EXPANSIÓN DEL SISTEMA	AMPLIACIÓN PROGRESIVA DE ARRIBA HACIA ABAJO (Acceso segmentado) Ergo: "a menor gasto social, menos equidad"	PRIMERO, LOS MÁS NECESITADOS (Instrumento: FOCALIZACIÓN)
POBLACIÓN OBJETIVO	CLASE MEDIA GRUPOS ORGANIZADOS	POBRES
ENFOQUE	EN LOS MEDIOS - infraestructura social - gasto corriente	EN LOS FINES IMPACTO: magnitud del beneficio que recibe P.O., según objetivos buscados
INDICADOR UTILIZADO	GASTO PÚBLICO SOCIAL	RELACIÓN COSTO-IMPACTO

Fuente: R. Franco, "Los paradigmas de la política social en América Latina", **Revista de la CEPAL** No. 58, Santiago de Chile, abril 1996.

resultan adecuados a las características de lo social. Es fundamental, además, excluir otros factores -diferentes del proyecto- que pueden afectar los resultados. Aquí debe utilizarse el análisis costo-impacto.[5]

CONCLUSIÓN

El logro de los objetivos del desarrollo social, definidos de la manera que sea (aumento de la igualdad de oportunidades, elevación de la equidad, mejora de las condiciones de vida de las personas, etc.) va a exigir un entendimiento entre la autoridad económica y la autoridad social, en el caso que se logre constituirla. Sólo a través de él será posible lograr una combinación de la política económica y de la política social para que ambas persigan simultáneamente el crecimiento económico y la equidad.

[5] E. Cohen y R. Franco, **Evaluación de proyectos sociales.** México D.F., Siglo XXI editores; Madrid, Siglo XXI España; Petrópolis, Vozes (para la traducción portuguesa).

ANEXO: OTRAS PONENCIAS PRESENTADAS AL SEMINARIO

Anexo 1

INSTITUCIONALIDAD SOCIAL *

La década de los ochenta fue calificada como la década perdida no tan solo porque, en promedio, los países de la región no tuvieron crecimiento económico sino porque, además, se exacerbaron las desigualdades sociales y se incrementó la pobreza. Hoy la región cuenta con 209 millones de pobres de los cuales cerca de la mitad son indigentes. Es decir, sus ingresos no les permiten ni siquiera alimentarse adecuadamente.

Las lógicas socioeconómicas imperantes en los años ochenta no fueron eficaces -con escasas y parciales excepciones- para sostener el crecimiento y favorecer la equidad social. Sin embargo, en ese período se dio inicio, en la región, a políticas de ajuste estructural que, en algunos casos, sentaron las bases para un crecimiento sostenido.

No obstante, el crecimiento económico, por sí solo, ha encontrado limitaciones para resolver los problemas sociales.

Hoy, pareciera que se alcanza un acuerdo entre las dinámicas del crecimiento y la acción del Estado en políticas sociales. En efecto, ha aumentado el consenso de que las políticas sociales eficaces son aquellas que permiten aumentar las oportunidades de la población, especialmente las de aquellos grupos más desprotegidos, pero sin descuidar el dinamismo económico y los equilibrios fiscales. Se reconoce que una sólida política social debe basarse en un crecimiento sostenido y en adecuados equilibrios macroeconómicos, para poder asegurar efectivamente el financiamiento de los proyectos y programas sociales.

Chile puede servir de ejemplo de este paradigma. Después de las políticas de ajuste de los años ochenta el país lleva trece años de crecimiento sostenido, a tasas superiores al 6% anual. A partir de la recuperación democrática en 1990, el país ha logrado mantener bajos índices de desempleo que hoy llegan al 5% con un crecimiento de los salarios reales del 30% y del salario mínimo superior al 40%.

Junto con esto, los gobiernos democráticos han realizado un gran esfuerzo por reforzar las políticas sociales como instrumentos de equidad, aumentando fuertemente el gasto social, hasta llegar a alrededor del 70% del gasto público. Esto ha permitido realizar mejorías sustanciales en la cobertura y calidad de los servicios sociales básicos, como educación, salud, vivienda, trabajo y justicia. Además, se ha innovado en el diseño y se ha mejorado la cobertura y la focalización de los programas dirigidos a la población en condiciones de pobreza e indigencia, poniendo un fuerte acento en la inversión social y no sólo en el asistencialismo. Todo ello ha permitido reducir la pobreza desde un 45% en 1987 al 28,5% en 1994, mientras que la indigencia ha disminuido desde el 16,8% al 8% en los mismos años.

---

* Documento preparado por Roberto Pizarro, Ministro de Planificación y Cooperación de Chile.

Hoy, sin embargo, para seguir avanzando nos encontramos ante el desafió de mejorar la institucionalidad social, aumentando su eficiencia y efectividad.

En este nuevo contexto de políticas públicas, en Chile al igual que en muchos países de la región, se percibe la necesidad de repensar y vitalizar la institucionalidad social para garantizar, al interior del Estado, un adecuado vínculo entre los objetivos del crecimiento económico y del desarrollo social.

La institucionalidad social requiere de las reflexiones a las que invita el programa del seminario. En efecto, hay dificultades en cuanto a la coordinación intersectorial, es decir entre las propias instituciones del Estado que se preocupan por los temas sociales y sus soluciones; hay también dificultades en cuanto a precisar las competencias de los organismos centrales y las instancias locales o regionales en los países; tampoco hay claridad en lo que concierne a las articulaciones de las acciones entre el sector público y la sociedad civil, tanto del sector privado empresarial como de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro. En fin, queremos también debatir sobre la coordinación intragobierno entre las instituciones que se ocupan de lo social y las del área política y económica, particularmente en lo que se refiere a la gestión presupuestaría.

No existe un modelo único de articulación institucional de las políticas sociales. Los países pueden combinar alternativas orgánico-funcionales de acuerdo a sus tradiciones, conveniencias geográficas o costumbres. No obstante, las limitaciones de un accionar ministerial sin coordinación, ni visiones integradas, reduce el impacto de las políticas y la eficiencia en la utilización de los recursos. A su vez, los esquemas excesivamente centralizados tienden a alejar a los protagonistas de los diseñadores de políticas lo cual hace perder eficacia a las propuestas y lesiona las capacidades de flexibilizar los programas para adaptarlos a las necesidades de una población, a menudo, heterogénea-

Por este motivo, en los últimos años, prácticamente todos los países se han propuesto desarrollar instancias interministeriales para articular la acción del gobierno y romper el feudalismo institucional. Asimismo, se observan múltiples iniciativas de descentralización para fortalecer las capacidades locales, procurando la transferencia de competencias y recursos a las instancias regionales y municipales.

Por otra parte, el debate sobre las competencias del Estado y las del sector privado está en la agenda de todos los países. Corresponde al sector público el cumplimiento eficaz de funciones de definición y priorización de las políticas sociales, pero al mismo tiempo, es necesario motivar la contribución de la sociedad civil a las tareas del desarrollo social, y procurar la colaboración y coordinación de la acción de ambos sectores.

Por último, la relación que se establece entre los diferentes organismos del Estado representa otro aspecto común en el debate sobre la institucionalidad social de los países de la región.

Durante mucho tiempo, se enfatizó las funciones de los ministerios políticos: Interior, Presidencia, Relaciones Exteriores y Defensa. Los ministerios económicos, generalmente liderados por Hacienda o Finanzas, y que incluyen Economía, Industrias, Agricultura cobraron protagonismo a partir de las reformas liberales de los años ochenta.

La crítica liberal a los modelos proteccionistas anteriores llevó a extremar la significación de la economía en el destino de los países. Lo político fue catalogado, a menudo, de perverso y el autoritarismo reemplazó al libre juego de las ideas que caracterizan a la actividad política democrática. En definitiva,

durante esta etapa de la historia latinoamericana los ministros con mayor poder eran los de Hacienda o Finanzas y los gerentes de los bancos centrales.

Con los nuevos regímenes democráticos, los tradicionales ministerios sociales de educación, trabajo, vivienda y salud se han visto fortalecidos y complementados con una gama de actividades e instituciones tales como: fondos de solidaridad, ministerios de la mujer, de asuntos indígenas y múltiples entidades autónomas, semiautónomas o dependientes, que hoy necesitamos traducir en una institucionalidad social articulada y eficiente.

En muchas oportunidades, los ministerios sociales se han convertido en correas de transmisión hacia la autoridad política y económica de las demandas sociales de la ciudadanía. Hoy, sin embargo, es necesario desarrollar una institucionalidad social capaz de interpretar la demanda ciudadana y ofrecer soluciones de Estado a través de políticas públicas que integren las perspectivas social, económica y política.

Para terminar, creo necesario señalar que, pese a los evidentes logros sociales obtenidos en mi país, Chile no es un modelo sino una experiencia que, como cualquier otra, puede ser tomada en cuenta para el diseño de una institucionalidad social eficiente, es decir, aquella que promueve la equidad, favorece la descentralización administrativa, impulsa la participación ciudadana y mejora los servicios públicos.

En consecuencia, el desafío central de este seminario es establecer los mecanismos y definir la institucionalidad para lograr los imprescindibles equilibrios entre lo político, lo social y lo económico.

Anexo 2

INSTITUCIONALIDAD SOCIAL PARA LA PROMOCIÓN DE LA EQUIDAD Y LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA *

El combate a la pobreza, que afecta directamente a casi la mitad de la población de Latinoamérica y del Caribe está en el centro de las preocupaciones de los gobiernos nacionales y organismos internacionales de cooperación técnica y financiera. En el ámbito del Sistema Interamericano, el debate se acentuó en 1990, cuando la Organización de los Estados Americanos, por decisión de su Asamblea General celebrada en esta ciudad de Santiago de Chile, incluyó el tema de la pobreza en su agenda regional de cooperación para el desarrollo. En 1992, la OEA expresó, en su Protocolo de Washington de Reformas a la Carta, su compromiso con la superación de la pobreza, incorporando a los propósitos esenciales de la Organización el de "erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del Hemisferio". Este compromiso fue reafirmado en 1993, cuando el Protocolo de Managua de Reformas a la Carta de la OEA estableció el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, atribuyéndole la finalidad de "promover la cooperación entre los Estados americanos, con el propósito de lograr su desarrollo integral y, en particular, de contribuir a la eliminación de la pobreza crítica".

Desde 1993 hasta la fecha, esos compromisos encontraron eco en las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, en las que la superación de la pobreza ha sido considerada como uno de los principales desafíos que enfrentan hoy los países de la región. Asimismo, la erradicación de la pobreza y la discriminación, junto con la consolidación de la democracia y la promoción del desarrollo integral a través de la integración económica y del libre comercio en las Américas, fueron los compromisos prioritarios que asumieron los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de las Américas en 1994 en la ciudad de Miami y en la Cumbre Presidencial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Santa Cruz de la Sierra en 1997.

A su vez, la Organización de las Naciones Unidas incluyó la superación de la pobreza en su agenda prioritaria, como lo revelan los estudios realizados por iniciativa del PNUD sobre el desarrollo humano sostenible y un sinnúmero de programas y proyectos ejecutados por los organismos especializados de la ONU, especialmente la CEPAL, la UNICEF y la UNESCO. Fue también en ese contexto que los Estados que integran las Naciones Unidas realizaron la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en marzo de 1995 en Copenhague, cuyos efectos en nuestro Hemisferio fueron evaluados por los Gobiernos de la región en abril de 1997 en la reunión de seguimiento organizada por la CEPAL en São Paulo.

El objetivo de los esfuerzos internacionales para superar la pobreza es el logro de niveles dignos de calidad de vida y desarrollo humano. El concepto de desarrollo humano sostenible --medido en términos de niveles dignos de salud, educación, nutrición, vivienda, empleo y seguridad económica y

---

* Documento preparado por Benno Sander, Director de la Unidad de Desarrollo Social de la Oficina de la OEA en Washington.

política-- implica transformaciones profesionales e institucionales, tanto a nivel local y nacional como en el ámbito de las relaciones internacionales. En términos internacionales, la cooperación técnica multilateral y el comercio internacional, cuando promovidos sobre bases equitativas e intereses compartidos, pueden cumplir un rol importante para promover el desarrollo y la calidad de vida humana colectiva. Sin embargo, la responsabilidad por el desarrollo social incumbe a los propios países, sus instituciones y su gente. En ese contexto, el Estado cumple un rol central. Como derivación natural, surge la importancia de la administración pública y la capacidad institucional del Estado moderno para lograr niveles dignos de desarrollo humano e integración social. Por lo tanto, el desafío es concebir un paradigma de gestión social como instrumento institucional eficaz y relevante que sea capaz de promover el desarrollo humano equitativo, basado en una política social integradora comprometida con la superación de las dificultades y privaciones de los grupos más vulnerables de la sociedad. Un paradigma de gestión social así concebido trata de articular las políticas económica y social; trata de incentivar la descentralización amparada en condiciones que favorezcan la autosustentación de las comunidades; y trata de adoptar un pensamiento democrático de administración, estimulando la participación ciudadana.

Tradicionalmente, la política social obedecía a un paradigma centrado en el Estado benefactor que se agotó a fines de los años setenta y principios de los ochenta. De hecho, los años ochenta constituyeron un profundo punto de inflexión que llevaron a redefinir el modelo de desarrollo económico y social y la propia naturaleza y función del Estado.

En ese contexto, en la última década se han puesto en práctica valiosas innovaciones que están dando lugar a un nuevo perfil de política social en la región y a nuevos paradigmas de gestión social, para hacer frente a la severidad de la pobreza, del desempleo y de la exclusión social. Algunos Estados adoptaron un perfil de política social compensatoria, el cual tuvo una veloz difusión en los últimos diez años. Su objetivo era establecer una efectiva red de protección social de los grupos más afectados por la crisis de los ochenta y por los cambios derivados del ajuste. Para lograr este objetivo, se ha recurrido a instrumentos de corto plazo, en la convicción de que dichos instrumentos podrían compensar las pérdidas sociales sufridas y contener la movilidad social decentes. Ello ha dado lugar a experiencias innovadoras que enriquecieron la institucionalidad pública, tal como el establecimiento de una nueva autoridad en el sector social: el Fondo de Inversión Social. Este es un agente público social, con características nuevas que, sin duda, ha modernizado la gestión social en la última década. Sin embargo, no ha podido superar las condiciones de pobreza de la mayoría de la población vulnerable de la región. Los Fondos de Inversión Social prestan una contribución sumamente importante, pero la erradicación de la pobreza pasa por una acción política y económica más comprensiva, basada en una amplia alianza entre el gobierno y la sociedad como un todo.

En varios países el modelo de política social compensatoria ha dado lugar a un paradigma de política y gestión social basado en los conceptos de solidaridad y de participación ciudadana. Su objetivo es lograr la integración social a través de estrategias de desarrollo social integral de mediano plazo que se complementan con políticas sociales compensatorias de corto plazo. Este perfil de política social solidaria y participativa enfatiza la noción de participación ciudadana y destaca el papel de la sociedad civil en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. La política social procura así fortalecer la sociedad civil, creando espacios de articulación de las iniciativas y acciones de las organizaciones sociales intermedias representativas de la comunidad y de los diferentes actores sociales.

Estas son apenas dos recientes opciones de política y gestión social que tienen como eje común el desarrollo de una nueva institucionalidad pública en materia de desarrollo social. Su aplicación práctica en diferentes países revela características diversificadas definidas en función de las condiciones

económicas, políticas y culturales que determinan su existencia y su funcionamiento. En todos los casos, sin embargo, la nueva institucionalidad social se enmarca en un nuevo concepto de política pública de lucha contra la pobreza, basado en la promoción de la equidad, y en un nuevo paradigma de gestión social, caracterizado por la coordinación institucional de la acción pública social y la participación ciudadana.

Permítome someter a la consideración en este Seminario algunos aspectos relevantes de una nueva institucionalidad pública en materia de desarrollo social:

a) **Un concepto de política pública relevante y comprometida con la promoción de la equidad social**

En este aspecto, es importante plantear, como estrategia de acción concreta, una nueva corresponsabilidad Estado-Sociedad Civil en la formulación de las políticas pública y la gestión social. Dicha corresponsabilidad implica una redefinición del papel del Estado y un fortalecimiento de la acción de los organismos no gubernamentales de la sociedad civil, en particular de las poblaciones pobres y excluidas de las redes comunitarias de solidaridad social.

b) **La participación ciudadana en la definición de las políticas y la gestión social**

Esto significa promover la participación efectiva de los beneficiarios de la acción social mediante procedimientos de concertación y de búsqueda de acuerdos con los actores sociales partícipes de los programas sociales. En realidad, la participación ciudadana en el diseño, monitoreo y evaluación de programas sociales es una herramienta valiosa que contribuye al logro de la equidad social.

c) **Coordinación institucional y descentralización**

La historia política de América Latina revela una tensión constante entre centralización y descentralización en la administración pública. En el sector social esta histórica disyuntiva está muy presente en los actuales debates sobre la construcción de una nueva institucionalidad pública. Existe una tendencia generalizada a recomendar la descentralización funcional de las instituciones y programas sociales con la premisa de que la descentralización permite priorizar y fortalecer la acción pública social a nivel territorial. Los defensores de la descentralización sostienen que ella favorece la eficiencia y la eficacia de los programas sociales. Sostienen también que la descentralización puede aumentar significativamente la efectividad política y la relevancia cultural de los programas sociales para sus participantes y para las comunidades locales. Sin embargo, en muchos ambientes esos argumentos son puestos en entredicho, como resultado de la evaluación de la realidad económica y política de Latinoamérica y de las fuerzas históricas que la condicionan. De hecho, si se tiene presente la difícil situación económica y técnica de muchos municipios y comunidades locales, una descentralización inadecuadamente conducida podría comprometer seriamente la equidad y aumentar las desigualdades regionales. La disyuntiva revela que no hay fórmulas acabadas ni soluciones fáciles para realidades diversificadas. En este contexto, se plantea el tema de la especificidad sectorial en la administración pública, es decir, necesitamos construir un paradigma de gestión social que sea capaz de responder efectivamente a necesidades y demandas concretas. En esa perspectiva, la descentralización puede representar un camino exitoso. Su consolidación, sin embargo implica siempre una efectiva coordinación institucional tanto a nivel horizontal como a nivel vertical. Dicha coordinación ofrece condiciones para lograr mayores niveles de eficiencia económica, de eficacia institucional y de efectividad política en la acción social. Asimismo, un proceso efectivo y relevante de descentralización requiere la participación

ciudadana, a través del concurso de las organizaciones sociales a nivel municipal y local, en particular de las redes comunitarias de solidaridad social.

d) **Fortalecimiento de la autoridad social**

El fortalecimiento de la autoridad social está estrechamente asociado a la innovación gerencial, basada en el desarrollo de sistemas eficientes y eficaces de información, seguimiento y evaluación. Esto implica concebir paradigmas de gestión social en función de la naturaleza peculiar de los problemas sociales y la especificidad de las condiciones económicas, políticas y culturales que determinan su existencia. En América Latina, la especificidad de la gestión social enfrenta el desafío de evitar el traslado mecánico y acrítico de los modelos organizacionales provenientes de la gestión empresaria. Un paradigma relevante de gestión social no niega el valor de la racionalidad y la eficacia económica. Sin embargo, para poder dar respuestas creativas y pertinentes a demandas sociales específicas que se manifiestan en condiciones económicas y culturales diversificadas, los protagonistas de la administración pública necesitan captar la naturaleza intrínseca de la política social y comprender la especificidad de la acción social.

La especificidad del sector social implica definir una identidad institucional y gerencial propia, original, específica para la administración de los programas sociales en el contexto de una estrategia de desarrollo integral sostenible. En algunas disciplinas de las ciencias sociales aplicadas ya tenemos experiencias consolidadas en esa materia. Es el caso, por ejemplo, de la educación, en que la especificidad de la gestión educativa está en la agenda académica y la praxiología pedagógica desde los años sesenta. En la práctica, se trata de un desafío de grandes proporciones, pues implica un replanteo de estrategias institucionales básicas, es decir de una nueva institucionalidad pública, y el desarrollo de un programa intensivo de capacitación de recursos humanos en el campo de la gestión social. En lo institucional, es necesario eliminar las prácticas tecnocráticas del modelo burocrático, vertical y paternalista de la administración tradicional, para construir un paradigma autosustentado, horizontal y participativo. En lo que se refiere al personal, la participación ciudadana es particularmente importante para crear condiciones propicias de solidaridad y autosustentación con vistas a promover la equidad social. En ese sentido, la nueva gestión social implica un nuevo tipo de profesional, comprometido con la defensa de la justicia social y la promoción de la equidad. A partir del nuevo perfil profesional es posible establecer los objetivos y las metodologías de los programas de formación de personal para la gestión de los programas nacionales e internacionales de desarrollo social. La concepción y el desarrollo de los programas de formación de personal especializado representan un nuevo desafío académico tanto para las instituciones nacionales de capacitación y de educación superior como para las organizaciones internacionales de cooperación técnica y financiera. La decisión de enfrentar este desafío se basa en la convicción de que toda la inversión en la formación de personal especializado en el campo de la gestión social ha de pagar elevados dividendos para el desarrollo sostenible de nuestros países.

Anexo 3

PRESUPUESTO *

Esta exposición se va a centrar en el tema de el presupuesto, de las instituciones presupuestarias y de qué manera hoy pueden identificarse los problemas más de fondo y sus posibles soluciones. Mi experiencia de 7 años en el gobierno me ha enseñado respecto a la importancia que tienen las instituciones.

En el Estado las instituciones lo son todo. Entiendo por ellas a las normas legales, las estructuras orgánicas, las regulaciones y las jerarquías. Es impresionante cómo influencian y transforman el comportamiento de las personas al interior del Estado, así como los programas públicos.

Sin embargo las instituciones no surgen de la voluntad de una autoridad, o de un momento político, sino que tienen una racionalidad interna muy poderosa. Es especialmente importante reconocer esa racionalidad cuando se trata de cambiar las cosas. Esa racionalidad no depende de una norma, de una ley, o de una organización particular sino que forma parte de un todo orgánico, de un sistema interrelacionado que refleja las prioridades y preocupaciones de la sociedad, de quienes lo crearon y lo fueron transformando a través del tiempo. En pocas áreas esto es tan cierto como en lo presupuestario.

Hace poco en Chile un grupo de senadores planteó ante el Tribunal Constitucional la cuestión de si las competencias con que cuenta el poder ejecutivo para manejar de manera flexible el presupuesto eran o no constitucionales. El fallo, que favoreció al Gobierno, fue una combinación de doctrina constitucional con sentido común, afirmando que esas facultades son constitucionales entre otras cosas porque son intrínsecas al cumplimiento de su rol de poder administrador y además son intrínsecas a un contexto institucional, el chileno, donde a través del tiempo se han ido fortaleciendo las facultades del Presidente de la República en materia financiera y presupuestaria. Podría decirse que justamente la concentración de esas facultades constituye la columna vertebral del régimen presidencialista chileno.

Este tipo de institucionalidad presupuestaria, en la cual el Ejecutivo concentra muchas atribuciones ha sido caracterizada en estudios organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo como una institucionalidad jerarquizada, esto es aquella donde el Ejecutivo concentra la iniciativa de las decisiones que comprometen recursos públicos y donde, al interior del ejecutivo, hay una autoridad financiera fuerte, que concentra a su vez las principales atribuciones.

Los estudios comparativos en esta materia muestran que justamente los países con este tipo de institucionalidad muestran un mejor desempeño en su política fiscal que aquéllos donde la responsabilidad en esta materia se encuentra más distribuida, sea entre el ejecutivo y el parlamento, o al interior del propio ejecutivo.

---

* Documento preparado por Mario Marcel, funcionario de CIEPLAN.

Sin embargo, el objetivo de esta reunión no es discutir sobre la política fiscal sino sobre la institucionalidad más adecuada para la política social. No es mi intención escudarme en los argumentos convencionales sobre la importancia de los equilibrios fiscales para reducir la inestabilidad económica y de esa manera mejorar los estándares de vida de la población y especialmente la situación de los más pobres, pese que nuestra experiencia es bastante positiva en ese sentido.

No es el tema aquí saber qué es lo que la política social puede hacer por el presupuesto, sino qué es lo que el presupuesto puede hacer por la política social. Por lo tanto, quiero tratar de responder cuál es la institucionalidad presupuestaria que mejor ayuda a resolver los problemas y limitaciones de la política social. Ello exige analizar algunos de los mitos que habitualmente circulan sobre el sistema presupuestario. En los ministerios o servicios del área social suele haber una queja generalizada respecto del excesivo poder de la autoridad presupuestaria, reclamando mayor participación en las decisiones que actualmente le competen a ésta. Tal discusión, sin embargo, aparece marcada por muchos factores que son propios de la realidad interna de los gobiernos y, en ese sentido, quisiera mencionar cuatro mitos que surgen de esa realidad, para luego analizar los que, a mi entender, son los problemas de fondo.

En primer lugar, la idea es que aquí hay un problema de competencia, que la autoridad económica debería dedicarse hacer política económica y que las autoridades sociales deberían dedicarse a hacer políticas sociales. La verdad es más cruda. Al interior de los gobiernos hay problemas de poder. Esto tiene que ver con el hecho de que haya una autoridad que controla la asignación de los recursos. La manera de enfrentar este tema no pasa por ver quién es responsable de qué. La solución no es que la autoridad económica fije una restricción presupuestaria para el financiamiento de la política social, y después la autoridad social distribuya esos recursos. El problema es que la autoridad económica tiene la obligación de saber sobre política social, para que pueda participar en una discusión inteligente sobre el tema. No es bueno reproducir en esta área el diálogo que se da entre gobierno y Oposición. Cada vez que un parlamentario de oposición pide que se reduzca el gasto público, el gobierno reclama que le digan dónde puede reducirse. Para evitar reproducir esa misma discusión al interior del Gobierno, es importante que la autoridad económica conozca de política social y pueda participar en esa discusión.

En segundo lugar, aquí no hay un problema de asignación de recursos. La gran mayoría de los conflictos que existen entre la autoridad presupuestaria y los ministros del ámbito social gira entorno a los niveles de recursos. Ningún ministerio plantea por qué no se le recorta a otro ministerio, no sugiere reasignar recursos, por ejemplo, desde programas de educación hacia los de salud. Cuando ello ocurre se sugiere reducir partidas de otras áreas, pero no de la social. En países con grandes necesidades como los latinoamericanos, la discusión es razonablemente, mucho más sobre los niveles de recursos que sobre la asignación.

En tercer lugar, está el tema de la bilateralidad, o multilateralidad en la discusión de los presupuestos. La experiencia es que la multilaterialidad no es buena para producir resultados dentro de los límites y los plazos que requiere la discusión presupuestaria. El mejor ejemplo de esto quizás, es lo que ocurre en Estados Unidos, donde el Congreso acumula un gran poder de decisión respecto al presupuesto. Allí hay una imposibilidad casi estructural de lograr que centenares de personas que representan intereses de los distintos distritos a que representan puedan ponerse de acuerdo respecto al presupuesto, dado que sus demandas por servicios públicos para su propia área de interés es mayor que la de la sociedad en su conjunto. Cada uno de los que participa en la discusión no tiene una posición institucional que le permita internalizar los costos reales de las prioridades que tratan de establecer. Toda discusión presupuestaria inevitablemente tiene un momento bilateral, si se quiere que converja en algún momento. Si ello no ocurre a través del propio diseño institucional, ocurre por la propia práctica política.

En el caso americano, la convergencia no se produce como resultado de la discusión de centenares de parlamentarios, sino cuando hay acuerdo entre las bancadas, entre el gobierno y el Congreso, para acordar un presupuesto en el momento apropiado.

Finalmente, tampoco parece que haya un problema de oportunidad, es decir, que la autoridad financiera exista para operar en momentos de crisis. Los grandes problemas de la política fiscal no se dan cuando hay que producir ajustes. En esas oportunidades tiende a generarse un consenso en el gobierno, en el sistema político, respecto a que algo hay que hacer. Los problemas reales de la política fiscal aparecen durante períodos de bonanza, cuando se comprometen recursos que no son financiables con la disponibilidad normal de recursos del fisco. En esa circunstancia, pensar que la institucionalidad presupuestaria adecuada es aquella que no concentra poder en la autoridad económica es una solución equivocada. Significaría que el poder de decisión se concentra quizás en los momentos en no es necesario (las crisis) y se pierde justamente cuando es necesario.

Cuáles son en estas circunstancias los tres problemas reales de la política social y qué es lo que puede hacer el presupuesto para tratar de resolverlos.

En primer lugar, está el tema de la calidad de la gestión. Es difícil que haya avances sustantivos en materia de coordinación o de eficiencia en la asignación global de los recursos si las instituciones que administran los programas sociales o los programas mismos están siendo mal administrados. Es común que programas e instituciones centren su gestión en los procedimientos, en cómo se hacen las cosas. Por otra parte, hay una influencia desproporcionada de los grupos de interés sobre las instituciones sociales. A diferencia de lo que ocurre en otras áreas de gobierno, en la política social hay un desbalance muy grande entre la influencia de los que prestan y los que reciben el servicio. Médicos, profesores, funcionarios de la salud, tienen intereses corporativos, lo que es natural, pero alcanzan en muchos casos una influencia excesiva sobre las decisiones gubernamentales.

Como ejemplos pueden mencionarse dos casos chilenos. Uno es el programa de agua potable rural, programa administrado descentralizadamente, a través del mecanismo de inversión sectorial de asignación regional, y que ha enfrentado serias dificultades por los procedimientos que se requieren para finalmente llevar a cabo una inversión en una comunidad que lo requiere. El otro caso, es el área de la salud, donde el incremento del presupuesto asignado en los últimos años, ha terminado en cerca de dos tercios financiando mayores gastos en personal y, particularmente, mayores remuneraciones, sin que haya habido un cambio sustantivo en el desempeño de las personas que reciben esas remuneraciones.

Cuál es la respuesta. Incorporar dentro del sistema de toma de decisiones el tema de los resultados. La experiencia en chile, ha sido generar indicadores de desempeño e incorporarlos a la discusión presupuestaria. El punto clave es evaluar y que los resultados de esa evaluación sean conocidos. Cuando eso ocurre, cambia el desempeño de las instituciones. Al saber que están siendo observadas, que están siendo evaluadas, y que eso tiene que ver con el resultado final de su gestión, se produce un cambio muy significativo en el comportamiento de las personas. Para lograr que esa medición sea seria y pública, hay que incorporarla dentro de la información presupuestaria. Debe aprovecharse el proceso presupuestario como una vitrina; la única gran vitrina en la cual se puede observar todo lo que está haciendo el gobierno y donde quienes participan en el diálogo no son solamente un ministro con sus jefes de servicio o con sus funcionarios, sino distintos poderes del Estado, personas que tienen representación y que tienen puntos de vista diferentes para analizar la política social.

El segundo problema es la falta de coordinación en la implementación de programas específicamente los dirigidos a la pobreza. Respecto a la coordinación puede establecerse una escala con cinco escalones. Mirando de arriba hacia abajo, no es que exista una autoridad responsable por el desempeño de la política social en su conjunto, y por el establecimiento de prioridades. Un segundo nivel es el de los comités interministeriales, y la fijación de las metas ministeriales. Mirando de abajo hacia arriba cabe mencionar dos alternativas: la organización de la demanda, esto es la organización de los beneficiarios para acceder a programas gubernamentales y, finalmente, la ejecución de programas centrados en la comunidad. En nuestra experiencia las tres primeras alternativas han tenido alcances limitados. En Chile, cuando planificación se trasformó en ministerio, su propia ley orgánica le confirmó el papel de ser la autoridad encargada de la coordinación de la política social. Sin embargo, su éxito ha sido limitado entre otras cosas porque es poner de acuerdo a ministros, cada uno de los cuales tiene buenas razones para defender sus políticas. El resultado de este tipo de diálogo da una política social que es muy plana, en que cada ministerio ha incorporado sus propias demandas, sus propias propuestas, sus propias prioridades, y en la que resulta muy difícil discriminar. A mi entender, el problema de la coordinación no está en la cúspide, sino en la base.

Hoy los problemas en lo social están más por el lado de coordinar los programas ligados a la pobreza. Esto es más importante que tratar de coordinar a los ministerios más tradicionales. Y en ese sentido las experiencias como, por ejemplo, el Programa Especial de Comunas, a través de la organización de la demanda pura y simple con programas muy sectorializados, no ha sido todo lo exitosa que se esperaba. Cuando hay programas que funcionan con una lógica sectorial, los pobres o las comunidades terminan adecuándose a los plazos, a las condiciones de legibilidad, a las exigencias de cada uno de los programas. No son las políticas sociales las que se adecúan a las necesidades de la comunidad. En este sentido, deben concebirse programas sociales que lleguen a la comunidad con una oferta amplia, en la cual la comunidad pueda establecer sus propias prioridades y configurar sus propias programas.

Un tercer problema es la falta de inteligencia en la discusión presupuestaria que, en la mayoría de los países, ha sido de tipo incremetalista, es decir, que se centra en cómo está variando el presupuesto respecto al del año anterior; por qué aumentaron los recursos este programa, por qué se le rebajó el presupuesto a esta institución. Muy poco se razona respecto a si tiene justificación de que se esté financiando un programa determinado o si éste está funcionando bien o mal. Una discusión incrementalista, por lo tanto, no asegura racionalidad en la asignación de los recursos; a lo más podría asegurarnos racionalidad en el margen, en la asignación de recursos adicionales, pero no en la asignación global.

De qué manera puede construirse una discusión más inteligente. A través de la evaluación sistemática, independiente y técnica de los programas sociales. En el área social, como en muchas otras áreas de política gubernamental ocurre que una vez que un programa está instalado evoluciona sobre la base de su propia inercia, y esa inercia es muy difícil de detener. Se han inventado técnicas como el presupuesto por programa y, especialmente, el presupuesto de base cero, para tratar de enfrentar este problema, pero es muy difícil acomodar esas técnicas dentro de un ciclo presupuestario que compromete a muchos actores discutiendo al mismo tiempo. En Chile estamos poniendo en marcha a partir de 1997, un sistema de evaluación de programas que recoge la idea de evaluación costo-impacto. Especial énfasis se ha puesto en mejorar o pulir su diseño institucional, porque los problemas de la evaluación en el sector público no solamente tienen que ver con el hecho de que se hagan o no se hagan, sino con la manera en que ellas inciden en la toma de decisiones, en las prioridades gubernamentales. Ese es el gran problema. Hay programas evaluados más de una vez, pero donde las evaluaciones han quedado en un cajón, y el programa sigue funcionando tal cual. Hemos buscado que estas evaluaciones sean hechas por paneles de

expertos independientes, que recogen la información de los servicios, así como los estudios disponibles y, en caso necesario, encargan evaluaciones especiales ad-hoc y, sobre la base de esos materiales, emiten un informe que fluye no solamente hacia el interior del ejecutivo, hacia los niveles centrales de gobierno, sino también hacia el Congreso.

Introducir el tema de la evaluación en serio y que sus resultados lleguen a quienes toman decisiones va a permitir producir un cambio significativo en la cultura vigente al interior del aparato del Estado.

En este diseño se incorpora a la propia autoridad presupuestaria en los procesos de evaluación, pero lo importante es establecer fórmulas concretas, prácticas sobre como ir incorporando dentro de la discusión presupuestaria dentro de la lógica de toma de decisiones sobre financiamiento, cuestiones que tienen que ver con problemas más de fondo en la política social.

Creo que hay mucho que hacer desde el sistema presupuestario para apoyar el mejoramiento de la eficiencia en la asignación de los recursos, fortaleciendo el papel de los ministerios y de las autoridades del ámbito social.

Anexo 4

REFLEXIONES SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL VENEZOLANA *

Introducción

No es una exageración afirmar que Venezuela vive una de sus coyunturas políticas más importantes y tal vez la crisis social más profunda en lo que va del siglo XX. Esta situación no es patrimonio exclusivo de Venezuela, corresponde a una crisis mundial y al advenimiento de un nuevo modelo societario. Admitiendo que muchos de los componentes de nuestra crisis son producto de conflictos planetarios y como tal con significativas áreas de coincidencia, no es menos ciertos que la especificidad de nuestro devenir histórico nos tiñe de particularidades, siendo, tal vez, la más importante, la combinación de crisis económica y política, la pérdida de legitimidad institucional y la ausencia de un proyecto nacional, asumido como tal por la mayoría de los venezolanos.

Esto último, la ausencia de una perspectiva utópica, de un deseo de conseguir metas comunes que suponen la convicción de la importancia del posible resultado a obtener, de un esfuerzo mayor que la capacidad individual y capaz de poner a prueba la voluntad de cambiar el propio espacio político y social en que se vive, es la carencia social más significativa y tal vez nuestro mayor problema social. Las perspectivas utópicas son hipótesis de futuro, que estimulan el deseo de progreso y despiertan la creatividad suficiente para dar respuesta a las dificultades de elaborar una meta que nos hermana, por ser importante para cada uno e imposible de conseguir con el sólo esfuerzo individual. Venezuela está ayuna de una perspectiva que sobre las diferencias sociales encuentre un punto de comunicación para que un proyecto nacional sea percibido como un elemento común.

El Estado debe ser parte de ese proyecto nacional y recuperar su legitimidad y su espacio de representación de los intereses colectivos. Es necesaria la reconstrucción de lo público, como camino para la promoción de la igualdad de oportunidades, de acceso a las mejores condiciones de bienestar social y creación de riqueza, como forma de maximizar los beneficios. La política social debe ser un componente fundamental de encuentro de lo público y lo privado, a través de la construcción de una legitimidad institucional, que vaya más allá del Estado, al trascender la acción social como la simple acción redistribuidora por parte de los gobiernos nacionales y asumirse como el encuentro de una nueva institucionalidad, en un espacio común para la sociedad civil en todos sus componentes.

---

* Documento preparado por Carlos Eduard
yo Fabres, Diputado, Comisión Permanente de Asuntos Sociales del Congreso Nacional de Venezuela.

1. Contexto

Durante varias décadas el Estado venezolano logró, a través de relaciones clientelares y populistas, mantener los diversos sectores de la población medianamente satisfechos. El Estado satisfacía las expectativas mínimas que el pacto social implícito establecía; lo que implicaba, fundamentalmente, garantizar una calidad de vida progresivamente mejorada. Esto, obviamente, no implicaba que los beneficios fueran equitativos, pero todos percibían que de alguna manera se beneficiaban. Venezuela logra una mejora sustancia en la situación económica y social, con evidentes avances en las condiciones de vida de la población. En ese período se logran tasas récord de crecimiento económico y una importante expansión de los niveles de consumo. Estas tendencias positivas comienzan a revertirse desde finales de la década de los setenta, momento en el cual comienza un proceso de empobrecimiento. Es alarmante el deterioro de los niveles nutricionales, de los ingresos, de la adquisición de vivienda y de acceso a la salud, amen del incremento espectacular de las cifras de deserción escolar.

Producto del modelo de desarrollo económico venezolano, se ha conformado un estructura social heterogénea, fragmentada en múltiples subconjuntos, socialmente diferenciados, e incluso geográfica y espacialmente localizados, que se mueven a ritmos y a velocidades diferentes, con códigos, patrones de comportamiento y expectativas diferenciadas y con significativas dificultades para comunicarse entre sí; con ausencia de un proyecto nacional que sirva de base para la ejecución de programas que permitan la incorporación de toda la población en proyectos comunes, sin ignorar sus diferencias.

Asimismo, la distribución extremadamente desigual de la riqueza, ha ocasionado la existencia de un amplio sector de la población que en forma permanente vive en condiciones de pobreza; configurando un grupo social con patrones culturales y sociales específicos. La carencia económica es determinante, pero constituye sólo un componente de una realidad social más compleja. La pobreza ha adquirido características y nuevos contornos. En Venezuela se ha hecho cada vez más urbana, e incluso ha mejorado su calidad de vida si se toman en cuenta algunos indicadores tales como nivel de escolaridad y acceso a los servicios públicos. Pero simultáneamente se ha hecho más pobre ante el incremento y concentración de la riqueza y de los ingresos en los más ricos. Así mismo, la pobreza se ha tornado más heterogénea, han aparecido nuevos pobres, que no son conducidos a esta situación por las mismas razones que los que llegaron a ella en décadas anteriores. Cada día la pobreza está integrada por grupos sociales más diferenciados en sus valores, en sus necesidades, en sus componentes culturales, en sus representaciones simbólicas y en las causas por las que arribaron y se mantienen en la pobreza.

El viejo modelo societario venezolano contenía un elevado conjunto de valores y prácticas solidarias, que se expresaban en las actividades comunales y vecinales. La modernización desestructuró esa matriz cultural y exacerbó el individualismo, rompiendo las bases para la actividad voluntaria y las acciones solidarias. La crisis ha despertado la necesidad social de la construcción del "nosotros" y el sentido de pertenencia obliga y posibilita un nuevo despertar de esos valores y practicas. No existe por parte del Estado una institución o política destinada a promover el voluntariado social, desperdiciándose un invalorable recurso, particularmente en la situación de crisis social.

El sostenido descenso en la calidad de vida de la mayoría de la población los últimos diez años, y la incertidumbre sobre la posibilidad de modificación de estas tendencias, ha contribuido a la ruptura de la visión optimista, dominante en el venezolano en años precedentes. Las dudas sobre el futuro absolutizan el presente y dificultan la noción de largo plazo y la ejecución de esfuerzos sostenidos para garantizar logros progresivos. El resultado, tal vez más resaltante, es la disociación evidente entre expectativas y satisfacciones, lo que conduce, inevitablemente, a una pérdida creciente de legitimidad de

todas las instituciones que formaban la red de soporte del antiguo modelo, particularmente el estado y el régimen de partidos políticos.

La introducción de un estilo de vida asociado al consumo de la droga, incorpora una dinámica generadora de nuevas legitimidades, que plantea transformaciones radicales en la autopercepción del individuo y de su inclusión en la sociedad.

Todas las investigaciones venezolanas y a nivel mundial, ponen de manifiesto que no estamos en presencia de situaciones pasajeras, sino de una modificación radical del modelo societal que sirvió de fundamento, por más de un siglo, a la sociedad occidental. Ese modelo implicaba la asunción de una valoración fundamental del "nosotros" como soporte a la organización de la sociedad. La solidaridad y en consecuencia la corresponsabilidad fueron los fundamentos para sus ejecuciones de política social. La exclusión era una anomia y su incorporación la tarea básica de la seguridad social. Hoy el eje organizador estructurante de la sociedad se ha modificado y la exclusión, por la vía de la desregulación y la flexibilización parecen ser normales, e incluso vitales, para el nuevo modelo societario, del cual Venezuela parece no escapar.

Frente a esta situación, se intentó responder con una política social, que reposaba sobre la base de un conjunto de medidas compensatorias, subalternas de la política económica, y en consecuencia profundamente alejada de una intencionalidad de modificación de la realidad socioeconómica, ya que su papel se limitaba al de una política subsidiaria de un hipotético crecimiento económico.

El asumir la política social con un acento en el corto plazo y con ausencia de una proposición global de transformación de la realidad social y particularmente de la regresiva distribución de los beneficios, la convertía en una acción remedial centrada en las políticas compensatorias, que sin negar su utilidad, no pueden ser el soporte de una política social global y de largo plazo.

Por último, es importante no olvidar que la característica fundamental del momento político y social que vivimos es la ilegitimidad manifiesta de instituciones, propuestas e individuos, que perdieron su base de legitimidad, al no ser percibida su acción como correspondiente a los supuestos fines que había justificado su existencia. En consecuencia, si la población no percibe que el objetivo fundamental de la acción gubernamental es mejorar su calidad de vida y recibe indicios de actuaciones orientadas con tal fin y realizaciones que evidencian su eficiencia estaremos en presencia de un inminente conflicto social.

2. Situación actual de la política social

La política social en el país se ha desdibujado y convertido en una serie de organismos y acciones, sin un hilo conductor, ni una visión del conjunto que le de coherencia y eficiencia. La inexistencia de un Ministerio de Desarrollo Social, no ha sido suplida por el Ministerio de la Familia, ya que básicamente se ha limitado a gerenciar los programas de subsidios directos.

El problema en Venezuela en el campo de lo social no es de escasez de instituciones de protección, paradójicamente, es de abundancia de ellas. Tenemos multiplicidad de instituciones sociales, públicas y privadas, para cumplir iguales propósitos y atender a la misma población. La falta de coordinación y, en general, de un eje rector en materia de política social es causa del dispendio de recursos económicos y de la desproporcionalidad entre gasto social y beneficios esperados.

Buena parte de los programas sociales han tenido un sesgo asistencialista, donde se han identificado determinadas necesidades que padece la población y se crean espasmódicamente programas de atención específica. Los beneficiarios logran sobrevivir el momento, pero al no verse dotados de herramientas adecuadas para su incorporación al proceso productivo, permanecen indefinidamente dentro de la población elegible para tales programas, lo que fomenta conductas pedigüeñas fundamentadas en permanentes condiciones menesterosas. Ello, aparte de inconveniente, viola un régimen de valores que se fundamente en el respeto a la dignidad humana, de allí que los programas sociales no sólo deben permitir la conservación de la vida, además deben procurar que la persona se incorpore dignamente al proceso productivo nacional, haciéndolo útil a sí mismo y a la sociedad, por lo cual la función rehabilitadora de los programas de seguridad social tiene un valor fundamental para el ciudadano y el país.

Así mismo, en lo que se refiere a los esquemas de prioridad acerca de cómo los programa sociales van a brindar atención a los necesitados, si bien se han referido a la condición universal del sistema, donde todos los ciudadanos tienen derecho a las prestaciones de los programas, no menos cierto es que las magnitudes de los recursos, ante escenarios desfavorables, no han permitido la atención inmediata a toda la masa de necesitados, a pesar, de que se apeló a la solidaridad, donde aquellos en mejor situación para enfrentar las adversidades deben posponer sus requerimientos para que el sistema dedique su atención a los más vulnerables y débiles, y de esta forma mejorar a los más desfavorecidos, ascendiéndolos y acercándolos a los niveles medios de calidad de vida.

El financiamiento de los programas sociales, por su rol compensador y de objetivo social, se ha convertido en una carga tan importante, que ha motivado la reflexión acerca de su dimensión en términos de su campo de aplicación y prestaciones, lo que hace de esta arista punto importante a considerar.

3. Institucionalidad social vigente

En Venezuela la red social institucional social del Estado se fue configurando a través de un proceso, marcado por una acelerada urbanización y la presencia de un Estado rentista con ingentes recursos económicos. La demanda de los nuevos grupos sociales y en lo fundamental, la acción de gobierno sostenida en las proposiciones ilustradas y de vanguardia de una élite política y social, se cruzan para el diseño, sin un proyecto nacional, de una estructura estatal para la ejecución de una política social, construida en base a la sumatoria de instituciones y programas.

En un Estado fuertemente centralizado como el venezolano, la etapa moderna de la política social (1936) se desarrolló a través de la trilogía clásica: Ministerios de Educación, Salud y Trabajo, quienes jugaron un rol relevante en la creación de condiciones mínimas para mejorar la calidad de vida de la población, a través de la eliminación de las enfermedades endémicas, de la creación de una red hospitalaria, del saneamiento ambiental, de la mejora de la ingesta alimentaria, la dotación de servicios públicos, incremento de los índices de alfabetización, creación de redes escolares, mejora en las condiciones y medio ambiente de trabajo e institucionalización de las relaciones laborales, entre otras.

Los gobernadores provinciales, restringían su actividad a la función de correas de transmisión de los programas nacionales, siendo notorio la inexistencia de programas sociales provinciales; así mismo los presidentes de los Consejos Municipales, lo eran a su vez de los Gobernadores y se asumía que los munícipes no tenían ninguna responsabilidad en la política social, salvo en una participación secundaria en la educación primaria y en algunos centros de atención primaria de salud.

La segunda etapa, fundamentalmente correspondiente a la democracia (a partir de 1958) se caracteriza por la multiplicación de los institutos autónomos para el desarrollo de políticas sociales sectoriales: Instituto Nacional del Menor, Instituto Nacional de Geriatría y Gerontología, Instituto Nacional de Deportes, Instituto Nacional de la Vivienda, Instituto Nacional de Nutrición, Instituto Nacional de Cooperación Educativa e Instituto Agrario Nacional, entre otros. El modelo de gestión y administración escogido, bajo la justificación de la necesidad de flexibilizar la rigidez de la administración central, presagiaba la etapa posterior.

En la década de los '80, la discusión sobre la reforma del Estado juega un papel fundamental en la agenda política. La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) genera una discusión nacional con participación plural y multidisciplinaria, que entre otros temas privilegia las observaciones a la política social y a las instituciones encargadas de su ejecución. Favorece esta discusión el inicio de la actual crisis económica y social, que comienza a partir de 1979. En ese debate, se señala la ausencia de un organismo rector de la política social y se toma la decisión de crear el Ministerio de la Familia como el embrión de un futuro Ministerio de Desarrollo Social, todo ello en concordancia con las líneas de la cooperación multilateral de crear fundaciones públicas, como mecanismo para flexibilizar la ejecución de políticas eficientes que las imposibilitaba el Estado tradicional.

En esta etapa se inician algunos procesos de descentralización y desconcentración y se crean la Fundación Programa de Asistencia Materno Infantil (PAMI), el Fondo de Cooperación y Financiamiento de Empresas Asociativas (FONCOFIN) y el Fondo de Inversión Social (FONVIS). Estas acciones no fueron acompañadas de la creación de un organismo rector de la política, ni de un programa estratégico de largo plazo, a pesar del significativo incremento del gasto en algunas áreas y del crecimiento del personal ocupado.

Es importante señalar que la sumatoria de este conjunto de instituciones y programas iniciados en diversas épocas y que coexisten sin ninguna vinculación orgánica, ni coordinación de sus actividades, no es el único componente de la llamada red social institucional del Estado, ya que en casi todos los ministerios, institutos autónomos e incluso empresas del Estado existen unidades administrativas de diverso rango, con responsabilidades en el desarrollo de programas sociales, por lo que la consolidación del gasto social si se toma en cuenta esta diversidad administrativa es significativamente mayor que lo tradicionalmente señalado.

La profundización de la crisis (iniciada en 1979) trajo como consecuencia el incremento de la pérdida de legitimidad de muchas instituciones fundamentales, entre ellas el gobierno central, lo que se dió simultáneamente con el surgimiento de liderazgos locales, desarrollados en base a acciones sociales o políticas vinculadas a necesidades regionales, estadales y/o municipales, en un ambiente político popular permeable a nuevas proposiciones de organización y formas de actividad política.

Como consecuencia de este ambiente descentralizador, se aprueban varias leyes: la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, a raíz de la cual se creó la figura del Alcalde y se separaron los poderes legislativo y ejecutivo a nivel local; la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, que deroga el privilegio presidencial para nombrar gobernadores; la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio, que personaliza más las elecciones de los grupos legislativos, haciendo más vinculante la relación de los representantes con sus comunidades de electores; la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público a los Estados, que define competencias de carácter exclusivo y enumera las competencias concurrentes con los otros niveles del poder; la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), que regula las disposiciones para la transferencia

de recursos especiales a las gobernaciones y alcaldías y la novísima Ley de Asignaciones Especiales, que asigna un componente adicional al situado constitucional de cada estado, proveniente del aporte de cada estado en el ingreso petrolero y minero.

En los estudios efectuados para un reciente encuentro sobre descentralización (Marzo 1997), se concluyó que se habían realizado significativos avances en el proceso de descentralización del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Instituto Nacional de Geriatría y Gerontología, Instituto Nacional de Nutrición, Programa Alimentario Estratégico y Programa de Atención Materno Infantil; así como en la descentralización del sector vivienda y en los programas para equipamiento de barrios; de igual manera, en el Ministerio de Educación, en el Instituto de Atención al Menor y en el Instituto Nacional de Deportes. Encontrándose como características comunes las siguientes:

- El proceso de descentralización en general, se desarrolla con un gran desconocimiento de los componentes políticos y administrativos, se realiza la descentralización con pocos descentralizadores.

- La reforma ha sido concebida como una pérdida o ganancia de poder y como una forma de obtener recursos presupuestarios, desvirtuando la concepción del proceso.

- El proceso no ha podido desligarse de las tendencias populistas y clientelares que han predominado en los diferentes gobiernos democráticos.

- Existe ausencia de lineamientos políticos generales, lo cual crea un ambiente discrecional y arbitrario sobre cómo hacerlo por parte de cada organismo nacional.

- Hay ambigüedad en las relaciones interinstitucionales: el gobernador como autoridad local y a la vez representante del gobierno nacional.

- Existe marcada tendencia de las gobernaciones y de las asambleas legislativas a legislar sobre competencias exclusivas transferidas y sobre competencias concurrentes.

- El desfinanciamiento futuro de las competencias y servicios transferidos tendrá múltiples fuentes presupuestarias que ameritan control fiscal.

- No hay mecanismos controladores precisos y efectivos de la gestión financiera presupuestaria, así como tampoco de la gestión de la competencia propiamente dicha.

- Los propósitos, planes y metas de la reforma deben quedar amparados para evaluar el fin de la descentralización con base en estos resultados.

- Persiste insuficiente participación de la sociedad civil.[6]

---

[6] Informe Final, Encuentro "Descentralización, Unidad Nacional y Solidaridad", p.16-17, Caracas, 1997.

4. Aspectos específicos de la institucionalidad

Los organismos de la administración central y descentralizada, están facultados para diseñar políticas que al ser aprobadas por el Consejo de Ministros y elaboradas sus respectivos presupuestos, que es posteriormente revisados por la Oficina Central de Presupuesto, si él está conforme, son remitidos a la Comisión de Finanzas de la Cámara de Diputados para su aprobación definitiva e incorporación al presupuesto nacional.

Estas políticas son diseñadas por las unidades administrativas correspondientes en respuesta a sus propios lineamientos estratégicos o los que deciden las instancias superiores. La incorporación de nuevos grupos poblacionales o la creación de nuevos beneficios corresponden a una decisión política de alto nivel y esta se toma como respuesta a situaciones de crisis, solicitudes conflictivas de la población afectada o por razones clientelares.

Esta estructura y proceso de toma de decisiones, no guarda diferencias apreciables con los niveles subnacionales. La evolución reciente de los procesos de descentralización indican que a nivel de las gobernaciones estadales hay una mayor dispersión en sus programas sociales y una menor continuidad, ya que ellas son más sensibles a las demandas de corto plazo.

No existe ninguna obligación formal para la coordinación interinstitucional de la red social gubernamental. Salvo referencias generales en la Ley de la Administración Central y en la Ley de Presupuesto, no hay lineamientos específicos obligantes para la coordinación interinstitucional y ni siquiera intrainstitucional, por supuesto, tampoco hay ninguna penalización a su incumplimiento.

En todos los informes técnicos es señalada esta debilidad institucional, que conduce a un solapamiento frecuente de programas y a un incremento e ineficiencia del gasto social.

Nuevamente es necesario traer a colación el modelo rentista de la economía venezolana, con las consecuencias institucionales y socio-político-culturales que han conducido a una débil organización de la red social y a una escasa cultura de la participación. Lo voluminoso y sostenido del ingreso petrolero durante muchas décadas y el papel estadal en la redistribución de la riqueza nacional, condujo a la casi total inexistencia de una red de organizaciones de base, ya que el papel de intermediación entre las necesidades colectivas y el Estado fue básicamente asumido por los partidos políticos.

Al modificarse, a partir de 1989, la política de subsidios indirectos y su sustitución progresiva por la atención focalizada y el subsidio directo, que implicaba una participación activa de las comunidades y grupos sociales en forma organizada, se ha hecho evidente su debilidad y en muchas localidades su casi inexistencia. Simultáneamente, la ausencia de una cultura del trabajo voluntario y la inexistencia, por razones obvias, de una red de organizaciones de intermediación social (ONG's) ha dificultado un nuevo tipo de política social. Las pocas ONGs con experiencia de trabajo social en los sectores populares, fueron rápidamente rebasadas por la oferta de recursos que el Estado ponía a su disposición. Conduciendo, en no pocos casos, a serias deformaciones que han modificado el espíritu original de muchas organizaciones de voluntariado social o a un crecimiento apresurado que las ha debilitado organizativamente y hecho perder su perfil original.

Otro componente de esta situación es la creación acelerada de ONG's como simple respuesta de profesionales desempleados para su inserción orgánica en el mercado de trabajo. Muchas de estas nuevas

ONG's no tienen ningún planteamiento solidario, ni trabajo voluntario y obviamente no tienen ninguna vinculación con las organizaciones de base; por lo que su intermediación con ellas resulta forzada, lenta y poco eficiente.

En lo que respecta al sector empresarial, la política social nunca ha sido un área preferente de su actividad, a excepción del Dividendo Voluntario para la Comunidad, institución empresarial que recaba algunos fondos de la gran industria y el comercio y los invierte, fundamentalmente, en el mejoramiento escolar, con un impacto muy reducido; el resto de la actividad empresarial en el área social se expresa en algunas fundaciones de los grandes grupos empresariales. En general, la participación concordante con el Estado en el diseño, instrumentación y monitoreo de la política social es prácticamente inexistente.

Hemos reiterado la ausencia de una cultura de participación en el país: el modelo rentista y la intervención abusaba de los partidos políticos limitó su desarrollo. La participación ciudadana en la política social se ha hecho excepcional. Las organizaciones gubernamentales no la solicitan, no existen canales para su incorporación y en los sectores populares hay una altísima desconfianza en la instituciones gubernamentales, por lo que es muy difícil comprometerlos con sus actividades.

En síntesis, la institucionalidad de la política social en Venezuela es muy precaria, no sólo en los diversos niveles de la red gubernamental como ente rector, administrador y ejecutor, sino en su vinculación con la sociedad civil, tanto en el conjunto que denominamos "la opinión pública", como en su expresión organizada (organizaciones de base, ONG's, otras organizaciones sociales, etc.). Su debilidad es tal, que se duda insistentemente sobre su permanencia. No hay una sanción legitimadora lo suficientemente consistente como para garantizar su permanencia. Los propios mecanismos de funcionamiento del estado, incluso, los nuevos programas destinados a combatir la pobreza, incitan a su precariedad, ya que su ineficiencia administrativa y la ineficiencia en sus resultados, además de la total ausencia en el desarrollo de sus componentes informativos y pedagógicos conducen a que siempre los "atajos" no institucionales sean habitualmente más eficaces que los institucionales, convirtiéndose no sólo en la práctica dominante sino en la base de la cultura venezolana sobre la política social.

5. Algunas propuestas de base para el incremento de la eficiencia social para superación de la pobreza

Del análisis efectuado se desprende que los componentes de base para explicar la falta de institucionalidad de los programas sociales son los siguientes:

- El modelo rentista de la economía nacional, montado sobre un producto de fácil colocación en el mercado y durante muchos años con precios sostenidos y crecientes.
- La inexistencia de un proyecto nacional y de una estrategia en lo social de largo plazo.
- Ausencia de una institución rectora de la política social.
- El agotamiento del modelo político venezolano, particularmente en lo que respecta a un tipo de partido político como única expresión de la participación política.

- La inexistencia en el país de una cultura de la participación y de una red social de organizaciones de base.

- La ausencia de coordinación entre las diversas instituciones de programas de la red social.

- Ausencia de una política gubernamental para incentivar la participación de la población en los programas contra la pobreza.

Si lo anterior se asume como los actuales componentes de base, para su modificación es necesario partir de los siguientes supuestos:

- Los programas sociales deben procurar que sea cada vez menor la población no contribuyente existente y, en consecuencia, requeriente de acción compensadora, para ello debe procurar que, lo más pronto posible, el beneficiario de los programas sociales se incorpore a la población activa y comience a contribuir, y ello será una de las funciones del plan rehabilitador. Además se requiere para la población desempleada e inhabilitada la acción de programas para generarles ingresos a cambio de su contribución social y su participación en cursos de educación para el trabajo, lo que debe terminar en su colocación en cargos acordes con su dignidad, elevándoles su autoestima, haciéndoles útil a si mismos y a la sociedad, y finalmente los incorpora en la nómina de contribuyentes de los programas. Para las personas en situación de vida útil, el objetivo final de todos los programas asistenciales debe ser su incorporación al proceso productivo nacional, y su pase al rol de contribuyente.

- Por otra parte, la contribución debe ser suficiente, para ello debe contar con adecuados estudios actuariales que permitan fijar la cotización en términos que permitan satisfacer las contingencias que se pretende cubrir, y además no tan alta que desestimule la participación o se convierta en carga importante en el presupuesto de los afiliados, por cuanto al final esta puede ser causa del incremento de la población requeriente de asistencia.

- Los programas ejecutados para grandes poblaciones y extensas regiones dificultan la puesta en práctica de eficientes controles, aún cuando éstos hayan sido diseñados adecuadamente atendiendo al rol normativo centralizado, para ello la estructura decisoria ejecutiva debe estar muy cerca de la población que atiende, y además éstos pueden influir en el actuar de aquella, lo que convierte a los beneficiarios directos en controladores de la calidad de los servicios que reciben. Además, la población atendida debe ser provista de herramientas adecuadas para influir en los ejecutores de tales servicios, lo que promoverá la eficiencia del sistema social.

- El diseño de la estructura de los programas sociales debe contener previsiones para permitir una gerencia efectiva y adecuada, con controles pertinentes y no perturbadores del proceso.

Y a partir de los supuestos antes planteados, los programas para la superación de la pobreza y la promoción de la equidad debían tener estos contenidos:

a) <u>Gestión local del desarrollo</u>

Consiste en la inducción de procesos de transformación social, constituidos por la expansión de empleo productivo, la prestación eficiente y equitativa de servicios sociales básicos y el acceso a activos productivos, componentes centrales de una estrategia de bienestar social, en espacios territoriales más

adecuados para la conformación de distintas modalidades de participación de la sociedad civil organizada en la gestión pública. Bajar la ejecución de los programas sociales al nivel local permitirá adecuarlos a sus realidades culturales y sociales, así como potenciar la capacidad del Estado para focalizar aquellos programas dirigidos a atender grupos que se encuentran en extrema vulnerabilidad, tales como los discapacitados, las madres embarazadas, los ancianos y los menores en situaciones especialmente difíciles, entre otros.

b) Capilaridad social

Este principio se refiere a la capacidad de percolación de los programas sociales hacia espacios de población excluidos y no alcanzables por vía de los mecanismos formales del Estado. La capilaridad de los programas sociales será mayor en la medida que ellos propendan a la conformación de una trama de organismos no gubernamentales, privados y de iniciativas populares, capaces de vincular la red institucional del Estado con dichos grupos de población.

c) Contraprestación social

Pretende superar las conductas paternalistas por parte de los receptores de los programas compensatorios, estimulando su compromiso con la comunidad y con la superación de su situación de carestía. En tal sentido se desarrollará un abanico de alternativas para la participación de la población objetivo en actividades permanentes, seleccionadas por la propia comunidad, la idea central es establecer vinculación entre el recibir y el dar.

d) Responsabilidad social

Se refiere a aquellos mecanismos y procesos que subyacen al orden social. Ella establece la conducta social mínima necesaria para que el sistema social alcance grados de gobernabilidad suficientes, a efectos de viabilizar los esfuerzos públicos y los procesos de transformación económica y social, en general, requeridos por el país. La noción de responsabilidad social se hace concreta en la medida en que todo ciudadano asume a plenitud sus deberes y derechos ciudadanos. Este principio asigna a la política de solidaridad social un rol formador de aquellos valores fundamentales relacionados con lo "colectivo", responsabilidad ciudadana, mantenimiento y control de lo público, vigilancia de la gestión institucional del Estado, solidaridad, cooperativismo, contribución fiscal, etc.

e) Solidaridad social

Este principio supone la existencia de disponibilidad por parte de la población, fundamentalmente la que posee sus necesidades básicas satisfechas, a contribuir en la mejora de la calidad de vida del conjunto de la población y en particular de los más pobres. Se pretende estimular la participación masiva y orgánica de la población en actividades de voluntariado social.

f) Comunicación educativa

El Estado debe asumir como responsabilidad central, un amplio proceso comunicacional que comprometa a todos los medios de comunicación social para la transmisión de valores y normas acordes con la moral ciudadana y las prácticas solidarias y que contribuya a reforzar una cultura del trabajo eficiente y productiva. Así mismo, el Estado debe emprender una política comunicacional que estimule

la creación de patrones de conducta de protección, de mantenimiento de los espacios colectivos y públicos. Igualmente, desarrollar una política comunicacional que acompañe la aplicación de los programas y que brinde la posibilidad al conjunto de la población de participar en el diseño y ejecución y monitorear su desarrollo.