

# Institucionalidad social en América Latina

**Rolando Franco**  
**Miguel Székely Pardo**  
(Coordinadores)



Este documento fue coordinado por Rolando Franco y Miguel Székely, en el marco del proyecto titulado CEPAL/UNFPA: "Género, población y desarrollo (RLA/6P41A)" componente: estructuras familiares en América Latina y el Caribe, ejecutado por la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

## Índice

Resumen .....	9
Parte I. El planteo general .....	11
I. Institucionalidad de las políticas sociales: ¿Es posible mejorar su efectividad?	
<i>Rolando Franco</i> .....	13
A. Introducción.....	13
B. La política social como responsabilidad exclusiva del Estado o un campo con pluralidad de sectores .....	14
C. Centralismo vs. descentralización .....	15
D. Descentralización y política social .....	17
E. Coordinación de las políticas sociales .....	20
F. Creación de una autoridad social .....	22
Bibliografía.....	27
Parte II. Enfoques regionales .....	29
I. Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos	
<i>José Luis Machinea y Guillermo Cruces</i> .....	31
A. Introducción.....	31
B. Contexto económico y social .....	32
C. Objetivos, principios y atributos de las instituciones de la política social.....	41
D. Conclusiones.....	51
Bibliografía.....	52
II. Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina	
<i>Miguel Székely Pardo</i> .....	55
A. Introducción.....	55
B. ¿Qué es una política social institucional?.....	57
C. Institucionalización de la política social en América Latina .....	63
D. Midiendo el nivel de institucionalización en América Latina .....	74
E. Consideraciones finales .....	75
Bibliografía.....	76
Anexos.....	78

Parte III. Enfoques generales .....	99
I. Regulación de los servicios sociales y autoridad social	
<i>Álvaro García Hurtado y Juan Carlos Camacho Encinas</i> .....	101
A. Introducción.....	101
B. Marco conceptual.....	102
C. Cambios en la institucionalidad que regula .....	104
D. Conclusiones.....	120
Bibliografía.....	122
II. Política fiscal y protección social en Chile	
<i>Alberto Arenas de Mesa y Julio Guzmán</i> .....	125
A. Introducción.....	125
B. Política fiscal macroeconómica.....	127
C. El sistema de protección social y la política fiscal .....	134
D. Política fiscal, pasivos contingentes e institucionalidad de la política social.....	139
E. Comentarios finales .....	145
Bibliografía .....	147
Parte IV. Experiencias nacionales .....	149
I. Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan la construcción de una autoridad social	
<i>Fabián Repetto</i> .....	151
A. Introducción.....	151
B. Institucionalidad social y autoridad social ¿De qué hablamos? .....	153
C. Autoridad social en la Argentina: historia de un fracaso.....	160
D. Organismos con responsabilidad en la ejecución programática y pretensiones de ser primus inter pares.....	166
E. ¿Qué futuro le espera a la institucionalidad social Argentina? Más allá del caso de la autoridad social .....	174
Bibliografía.....	176
II. Estado Plurinacional de Bolivia: creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano	
<i>Ernesto Aranibar Quiroga</i> .....	179
A. Introducción.....	179
B. Creación del Ministerio de Desarrollo Humano .....	180
C. Comentarios a la aplicación de la ley de ministerios, en el ámbito de los tres ministerios analizados .....	190
Bibliografía.....	208
III. Brasil: las reformas institucionales y la coordinación gubernamental: la política de protección social	
<i>Vilmar E. Faria</i> .....	209
A. Introducción.....	209
B. Problemas y políticas de protección social en el Brasil contemporáneo: una paradoja.....	210
C. El Plan Real y su estrategia de desarrollo social.....	215
D. Aspectos institucionales de la estrategia de desarrollo social.....	217
E. Conclusión .....	225
Bibliografía.....	230
IV. Chile: perfeccionamiento de la autoridad social del Gobierno de Chile	
<i>Andrés Palma Irrázaval</i> .....	233
A. Introducción.....	233
B. Contexto de la discusión: la política social en democracia .....	234
C. La búsqueda de la autoridad social .....	239
D. Estado actual de la autoridad social .....	241
E. Normas especiales de las leyes de presupuestos.....	244
F. Conclusiones.....	246

Anexo.....	247
V. Colombia: desarrollo humano y la búsqueda de una descentralización con centro y sentido	
<i>Alfredo Sarmiento</i> .....	249
A. La búsqueda del desarrollo social y económico .....	249
B. El proceso de descentralización al final del siglo XX.....	251
C. El proceso de descentralización al comienzo del siglo XXI.....	253
VI. Costa Rica: autoridad social: una larga travesía entre lo ideal y lo posible	
<i>Manuel Barahona Montero</i> .....	263
A. Introducción.....	263
B. Eclosión del gabinete social: los primeros intentos .....	265
C. Reforma económica y política social en los años noventa .....	269
D. El marco normativo institucional: una ventana de oportunidades .....	277
E. La Autoridad Social del 2002 al 2007: planes, propuestas y cursos de acción .....	280
F. Lecciones aprendidas y desafíos a futuro .....	284
Bibliografía.....	285
Anexo.....	288
VII. México: hacia la institucionalización de la política social	
<i>Miguel Székely</i> .....	291
A. Introducción .....	291
B. ¿Qué es una política social institucional?.....	292
C. Institucionalización de la política social en México.....	293
D. Consideraciones finales .....	304
Bibliografía.....	305
VIII. Perú: autoridad social e institucionalidad social	
<i>Rossana Mostajo</i> .....	307
A. Contexto.....	307
B. Marco conceptual.....	308
C. Características de la intervención social del Estado .....	309
D. ¿Autoridad social en el Perú?.....	313
E. La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) y la Secretaría Técnica de la CIAS .....	320
F. Muchas iniciativas, pocos resultados .....	324
G. Elementos estructurales de las políticas sociales .....	327
Bibliografía.....	331
Anexo.....	332

## Índice de cuadros

### Parte II

Cuadro II.1	Ministerios encargados de las políticas sociales en América Latina .....	66
Cuadro II.2	Componentes objetivos de los planes y programas de desarrollo social contra la pobreza.....	67
Cuadro II.3	Participación ciudadana: Institución responsable e instancias por país .....	72
Cuadro II.A-2	Aspectos relevantes de los marcos jurídicos existentes en América Latina .....	96
Cuadro II.A-3	Presencia de los elementos de institucionalidad de la política social en América Latina .....	98

### Parte III

Cuadro I.1	Chile: gastos del gobierno central .....	132
Cuadro I.2	Chile: cobertura de la protección social por grupos de población .....	138

### Parte IV

Cuadro II.1-A	Estado Plurinacional de Bolivia: evolución del gasto público social, 1980-1997 .....	183
---------------	--	-----

Cuadro II.1-B	Estado Plurinacional de Bolivia: evolucion del gasto público social, 1980-1997 .....	183
Cuadro II.2	Estado Plurinacional de Bolivia: tasas brutas de matrícula en el primer nivel de enseñanza.....	193
Cuadro II.3	Estado Plurinacional de Bolivia: tasas brutas de matrícula en el segundo nivel de enseñanza.....	193
Cuadro II.4	Estado Plurinacional de Bolivia: tasas brutas de matrícula en el tercer nivel de enseñanza.....	194
Cuadro II.5	Estado Plurinacional de Bolivia: tasa de mortalidad de menores de un año .....	194
Cuadro II.6	Estado Plurinacional de Bolivia: tasa de mortalidad de menores de cinco años .....	195
Cuadro II.7	Estado Plurinacional de Bolivia: tasa de mortalidad materna .....	195
Cuadro II.8	Estado Plurinacional de Bolivia: esperanza de vida al nacer.....	195
Cuadro II.9	América Latina y el Caribe: desempleo urbano .....	196
Cuadro II.10	América Latina y el Caribe: evolución de las remuneraciones medias reales. Sector privado en La Paz .....	196
Cuadro II.11	Relación de salarios entre géneros, según tramos de educación .....	197
Cuadro II.12	Estado Plurinacional de Bolivia: distribución del ingreso de los hogares urbanos, por quintiles ordenados según su ingreso per cápita .....	198
Cuadro II.13	Estado Plurinacional de Bolivia: hogares en situación de pobreza e indigencia, por zonas urbanas y rurales .....	198
Cuadro II.14	Estado Plurinacional de Bolivia: aumento de los recursos de coparticipación tributaria e impuestos transferidos a los gobiernos municipales, 1993 y 1995 .....	199
Cuadro II.15	Estado Plurinacional de Bolivia: distribución de la coparticipación tributaria.....	200
Cuadro V.1	Colombia: gasto social de todos los niveles por finalidad, 1975-2001 .....	258
Cuadro V.2	Colombia: gasto departamental y municipal por finalidad. Porcentaje del gasto total, 1975-2000.....	259
Cuadro V.3	Colombia: distribución de competencias.....	261
Cuadro VI.1	Costa Rica: principales indicadores económicos y sociales 1980-1983.....	266
Cuadro VI.2	Costa Rica: bono familiar de vivienda. Bonos otorgados, inversión realizada y montos, 1987-1990 .....	268
Cuadro VIII.1	Perú: Superposición y duplicidad de funciones sociales .....	319
Cuadro VIII.2	Perú: problemas y características del desempeño de las políticas y los programas sociales .....	324

#### Índice de recuadros

Recuadro VIII.1	Propuesta de cambios institucionales y técnicos para mejorar la coordinación y el diálogo.....	321
-----------------	--	-----

#### Índice de diagramas

Diagrama I.1	Funciones genéricas de la autoridad social .....	105
Diagrama I.2	Funciones de la autoridad social susceptibles de actuar unitariamente .....	107
Diagrama I.3	Autoridad social, sistema de regulación de mercados de bienes y servicios sociales, usuarios y proveedores .....	114
Diagrama I.1	Institucionalidad social y política .....	156

#### Índice de gráficos

Parte I		
Gráfico I.1	Política social, principios e instrumentos .....	23
Parte II		
Gráfico I.1	América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia, 1990-2005 .....	33
Gráfico I.2	América Latina (17 países): evolución del coeficiente de concentración de Gini. Total por país, 1990, alrededor de 2002 .....	34

Gráfico I.3	Tasas de crecimiento de América Latina y el Caribe, 1980-2006 .....	35
Gráfico I.4	Tasa de crecimiento mundial (tasas de variación anual) .....	35
Gráfico I.5	América Latina y el Caribe (20 países): evolución del PIB y del gasto social .....	36
Gráfico I.6	América Latina (21 países): nivel del gasto social per cápita en 1990-1991, 1996-1997 y 2002-2003 .....	38
Gráfico I.7	América Latina (21 países): gasto social en 1990-1991, 1996-1997 y 2002-2003.....	39
Gráfico I.8	América Latina y el Caribe (20 países): evolución del PIB y del gasto social.....	40
Gráfico II.1	Nivel de institucionalidad social en América Latina .....	75
Cuadro II.A-1	Dependencias encargadas del desarrollo social en América Latina .....	78
Parte III		
Gráfico I.1	América Latina (cuatro países): riesgo país medido por el <i>spread</i> de la deuda soberana.....	130
Gráfico I.2	Chile: gasto social y gasto público total, 1990-2001 .....	135
Gráfico I.3	Chile: gasto social, 1990-2001 .....	136
Gráfico I.4	Chile: evolución de la incidencia de la pobreza y de la indigencia .....	136
Gráfico I.5	Chile: composición de los ingresos de los hogares por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar según tipo de ingreso, 2000.....	139
Parte IV		
Gráfico III.1	Brasil: ingreso doméstico mensual per cápita .....	212
	(promedio para los períodos) .....	212
Gráfico III.2	Brasil: proporción de pobres, 1977-2000 .....	213
Gráfico III.3	Brasil: proporción de indigentes, 1977-2000 .....	213
Gráfico III.4	Brasil: población total pobres e indigentes.....	214
Gráfico III.5	Brasil: distribución del ingreso: coeficiente de Gini, 1977-1999 .....	214
Gráfico III.6	Brasil: gasto social federal .....	226
Gráfico III.7	Brasil: gasto social federal per cápita .....	226
Gráfico III.8	Brasil: tasas de analfabetismo en la población de 15 años y más, 1983-1999 .....	227
Gráfico III.9	Brasil: tasa de escolaridad en la población de siete a 14 años .....	227
Gráfico III.10	Brasil: mortalidad infantil, 1990-2000 .....	228
Gráfico III.11	Brasil: asentamiento anual de familias sin tierra, 1995-2000 .....	229
Gráfico III.12	Brasil: incidencia del trabajo infantil (grupo etario de 10 a 14 años) .....	229
Gráfico III.13	Brasil: acceso a bienes duraderos, 1992-1999 .....	230
Gráfico VII.1	Recursos fijos y presupuesto de Sedesol .....	300



## Resumen

La política social es un componente fundamental de una política de desarrollo. Ella cumple tres funciones que son básicas. Por un lado, asegura la cohesión social, vale decir, crea las condiciones para que las personas se sientan parte de la sociedad en la cual viven, evita la fragmentación y la pérdida de confianza. Por otro, a través fundamentalmente de la educación y la salud, cumple la función básica de asegurar la formación de capital humano, factor clave para que la sociedad esté en condiciones de crecer con el aprovechamiento de la ciencia y la tecnología en una sociedad del conocimiento. Y, finalmente, asegurar la compensación social para atender a los que puedan haber sido afectados por el proceso de cambio, lo que asegura, por un lado, el mantenimiento de la cohesión y, por otro, permite el reciclamiento de las personas para poder reinsertarse al mercado laboral, al mismo tiempo que se asegura la formación de la siguiente generación.

Para todo ello, se insiste, la política social tiene que ser integral. Sin embargo, en la práctica, es posible comprobar que ella se caracteriza por la fragmentación institucional y la desarticulación, lo que suele conducir a la descoordinación, a la duplicación y, por ende, al desperdicio de recursos. En el gobierno central, se encuentran unidades ubicadas en diferentes ministerios que cumplen funciones similares (p. e., programas de complementación nutricional en Salud y Educación); programas de la misma unidad administrativa duplican atenciones a una misma población, mientras desatienden a otras con iguales carencias. A ello se agrega lo que hacen entidades públicas subnacionales, como municipios o provincias. Hay, asimismo, administraciones especializadas (fundaciones, corporaciones, institutos, patronatos, etc.) que no están sujetas a relaciones jerárquicas con los ministerios, aunque reciben recursos públicos.

Ese diagnóstico ha llevado a la preocupación por la coordinación de las intervenciones sociales. Primero, se requiere alcanzar un consenso sobre los objetivos, para lo cual debe realizarse un amplio intercambio de ideas en un espacio pluralista, que permita priorizar. Esto no es fácil. Como ha dicho Alice Rivlin, el drama es que debe elegirse entre objetivos importantes e impostergables, y que no están ubicados en un mismo plano, lo que evidentemente no facilita la comparación: hay que optar, por ejemplo, entre curar el cáncer y enseñar a leer.

Una vez logrado ese acuerdo, que exige el intercambio de opiniones, hay que diseñar los programas y proceder a su implementación. En esta fase deben primar algunos principios: la definición de la población objetivo (universalización de la satisfacción de las necesidades consideradas básicas), el logro del objetivo buscado (impacto) y la utilización adecuada de los

medios que se han asignado para alcanzarlo (eficiencia). Ello exige superar los defectos de la institucionalización social vigente, lo que implica reformas de organigrama, y establecer una autoridad social que realmente pueda cumplir con sus funciones. Ellas son: a) priorizar sectores, programas y espacios geográficos ; b) jerarquizar las poblaciones objetivo a atender en o por cada uno de ellos; c) asignar recursos a base de información adecuada, por cuanto no basta corregir por igual, en un porcentaje mayor o menor, las previsiones presupuestales anteriores, cuando lo que se requiere es saber lo que pasa realmente con los programas, no sólo en cuanto a su ejecución física-financiera; d) controlar; e) evaluar, centrándose en el impacto y su relación con los recursos involucrados. Un programa no es exitoso por haber gastado la totalidad de sus recursos, sino si y sólo si modifica las condiciones de vida de la población-objetivo. Para esto se requieren evaluaciones ex-ante que permitan comparar diferentes alternativas y seleccionar la que puede alcanzar los objetivos a menores costos, y evaluaciones ex-post, para “aprender de la experiencia”, y así decidir racionalmente los programas que continuarán por ser exitosos, se descontinuarán por fracasados, o se reorientarán porque están enfrentando dificultades.

En diversas oportunidades se ha intentado crear instancias de coordinación (organismos de planificación, ministerios coordinadores, ministerios suprasectoriales, gabinetes sociales). Casi siempre se ha fracasado, porque no estaban claros los objetivos de la autoridad social y se la dotó de instrumentos insuficientes. Hoy, son los ministerios o secretarías de Hacienda los que ejercen no sólo es la autoridad económica, sino también la autoridad social. Su ventaja está en la asignación de recursos y su gran justificación se basa en que es de su responsabilidad la preocupación por el buen manejo de los mismos, lo que le habilita para condicionar su entrega al cumplimiento de ciertos requisitos. Sin desconocer estos antecedentes, puede dudarse de que esa sea la instancia en la cual se encuentran los técnicos y los conocimientos adecuados para un buen diseño y un adecuado manejo de la política social. Se mencionaron otros principios, que están más allá (antes y después) del programa mismo: identificación de la población-objetivo; medición de impacto, que no se aprecia dentro de cada programa, sino fuera de él, en los cambios que se han provocado en la población-objetivo. Por ello, se requiere una autoridad social que, sin perjuicio de la máxima colaboración con la autoridad económica, esté en condiciones de orientar al conjunto de las instituciones creadas para llevar a cabo la política social.

Estos son los temas centrales del libro que aquí se presenta. Se inicia con el Capítulo preparado por los coordinadores en el cual se realizan planteos para mejorar la efectividad de la institucionalidad de las políticas sociales. A continuación se presenta un conjunto de experiencias nacionales de reforma de la institucionalidad social (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú). Luego hay varias contribuciones sobre enfoques alternativos para coordinar lo social. Finalmente, se presenta una síntesis del seminario Síntesis del Seminario sobre institucionalidad de las políticas sociales y principales recomendaciones y las recomendaciones que de él emergieron.

La CEPAL quiere agradecer la cooperación del Reino de los Países Bajos, que permitió llevar a cabo el Proyecto titulado “Improvement of Institutional Aspects of Social Policies/ Constitution of a Social Authority”, que dio origen a esta publicación.

# **Parte I**

## **El planteo general**



# I. Institucionalidad de las políticas sociales: ¿Es posible mejorar su efectividad?

***Rolando Franco***

## A. Introducción

Cuando se diseña una política social es necesario responder a un conjunto de preguntas: cuál es la población a atender; cómo se financiará, en su doble aspecto de identificar las fuentes de los recursos y la forma de su asignación; qué lógica guiará la toma de decisiones, ¿burocrática, en el sentido weberiano, o de proyectos?; qué criterio fijará las prioridades, vale decir, a quién se atenderá primero; qué medios se necesitan para llevar a cabo el programa; y, finalmente, con qué metodología e indicadores se efectuará el seguimiento y la evaluación del proceso de operación del programa y de su impacto.

Pero, siempre, la primera pregunta tiene que ver con la institucionalidad que puede definirse como el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones, la calidad de las mismas, los modelos de organización y gestión, los arreglos institucionales (CEPAL, 2000). Entre los aspectos a destacar en lo institucional está la identificación y reconocimiento de los actores de la política social, y la forma en que se organiza el principal de ellos, el Estado.

Aquí se analizarán las características de las instituciones que rigen el diseño y puesta en práctica de las políticas sociales en la región, y la posibilidad de introducir cambios que puedan mejorar su desempeño.

## **B. La política social como responsabilidad exclusiva del Estado o un campo con pluralidad de sectores**

La política social tradicional ha estado concebida como una actividad puramente estatal. El Estado lleva a cabo la totalidad de las funciones: financia, diseña, opera y supervisa y, esporádicamente, también evalúa. Todas las funciones están unificadas en un mismo actor.

Pero ya en la década de los 1980, ese modelo mostraba señales de agotamiento. En los últimos veinte años ha ido cobrando fuerza una tesis que sostiene que el Estado ya no debe hacer (todas) las actividades que llevaba a cabo en el pasado, ni las tiene que realizar de la misma manera. Sin duda, no puede dejar de ser el principal responsable del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos, pero tiene que buscar alternativas para que los propios beneficiarios contribuyan al financiamiento (copago) o lograr que otros actores contribuyan. Tiene que llevar a cabo la actividad de prevención y promoción. En cuanto a la ejecución, algunos plantean que sólo debe actuar de manera subsidiaria, esto es, en reemplazo (en “subsidio”) de otros actores sociales que estarían llamados en primer lugar a cumplir esas tareas.

Se fortalece asimismo la perspectiva de que las funciones de la política social (diseño, financiamiento, implementación, control, evaluación) son separables y pueden por tanto ser llevadas a cabo por diferentes actores. Muchos de ellos siempre han estado presentes en el campo social, aunque no fueran reconocidos desde la perspectiva estatal, y posiblemente tengan capacidad<sup>1</sup> y en muchos casos excelencia para llevar a cabo algunas de las funciones que anteriormente concentraba el Estado. Se trata de los subsectores filantrópico o voluntario, comercial, informal y comunitario. Otros autores van más allá y piensan que “la tendencia global apunta al retiro gradual del Estado” en materia de provisión de bienes y servicios sociales y del financiamiento. Sus funciones se centrarían en su rol supervisor y regulador, para atenuar las fallas del mercado y la búsqueda de la equidad de acceso a los mercados de bienes y servicios sociales (García y Camacho, 2004:10).

Por otro lado, la familia (sector informal) ha sido siempre la principal prestadora de atenciones sociales, incluso la principal educadora, y sólo muy paulatinamente fue sustituida (de manera incompleta) sea por el Estado sea por otros agentes sociales, en dichas responsabilidades. Su papel continúa teniendo fundamental importancia, pese a lo cual no suele ser tomada en cuenta en el diseño de los programas sociales.

El sector comercial atiende a una clientela solvente. Pero tiene un papel no desdeñable respecto de la equidad, al facilitar que el Estado cumpla su responsabilidad con los no solventes. Si la clientela del sector privado no pudiera satisfacer sus necesidades mediante un pago, tendría necesariamente que volcarse hacia la oferta pública y, dada su mayor capacidad de regateo, es probable que consiguiera priorizar la satisfacción de sus necesidades. Por tanto, el subsector comercial contribuye con su existencia a permitir que los recursos estatales puedan destinarse a la atención de otros grupos sociales (lo que, como se verá, no sucede en la extensión debida).

Por otro lado, el sector comercial puede prestar otros servicios -seguramente con eficiencia- mediante la terciarización.

Finalmente, su existencia opera como un ente testigo, ya que muestra modos alternativos de llevar a cabo las atenciones sociales, introduce procedimientos de mayor calidad (aunque

---

<sup>1</sup> Incluso, en algunos países de la región, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), manejan más recursos que el propio sector social estatal (Anaya, 1990).

también más caros), genera emulación en el sector público, y el convencimiento entre la población beneficiaria de que la oferta pública es mejorable, y que debe presionarse para lograrlo.

En casi todos los países de la región se han llevado a cabo reformas que transfieren responsabilidades de ejecución de ciertas etapas de la puesta en práctica de las políticas sociales al ámbito privado. Así ha sucedido en la atención de la salud o en el sistema de pensiones, y también en educación, con la aplicación de sucedáneos del subsidio a la demanda. Muchos de estos cambios están sometidos hoy a críticas que, seguramente, conducirán a modificaciones y ajustes. Pero no parece posible que haya una vuelta atrás en el sentido de que reaparezca un Estado Social que pretenda asumir la totalidad de las funciones.

## **C. Centralismo vs. descentralización**

El segundo gran tema de la institucionalidad se relaciona con la forma que adopta la organización del Estado. Más allá de la matriz unitaria o federal, lo que se discute aquí es el grado de descentralización que caracteriza al aparato estatal.

La tendencia histórica latinoamericana ha sido centralizadora. En ello han influido razones políticas, como la matriz unitaria, típica de la mayoría de los Estados de la región, el centralismo larvado que existe incluso en los que adoptaron estructuras federales, y las influencias culturales procedentes de países tradicionalmente centralizados.

También coadyuvó la gran concentración urbana de la segunda mitad del siglo XX, provocada por el proceso de las migraciones campo-ciudad que se vieron aceleradas por el propio modelo de industrialización sustitutiva que fue dominante en la región.

Se ha criticado que las decisiones que se toman en los sistemas centralizados escapan a la esfera de acción de los afectados y quedan en manos de una remota burocracia, de tamaño creciente, con intereses propios, y ajena a las preocupaciones de los interesados, que además es inaccesible a ellos. Se argumenta, asimismo, que la misma lejanía del centro respecto a los lugares donde viven los afectados por sus decisiones, hace que éstas se tomen con un menguado conocimiento de la realidad en que deben implementarse.

Durante los años 1980, la descentralización fue vista como una estrategia incluida en el paquete de las reformas, y pronto hubo consenso respecto a que era un elemento importante en la modernización de la región.

Los argumentos en que se fundamentaban eran en buena parte políticos y sostenían que ella permitiría fortalecer la democracia, incentivando la participación ciudadana y otorgando a las personas una mayor ingerencia en asuntos que les conciernen directamente. Contribuiría asimismo al consenso social, por cuanto la mayor participación permitiría el control de las burocracias, ya más cercanas, por los “ciudadanos” beneficiarios. Ella también acompañaría los procesos de fortalecimiento del mercado.

### **1. Limitaciones de la descentralización latinoamericana**

Sin embargo, las experiencias descentralizadoras no parecen haber motivado la participación que debería haber sido escuela de ciudadanía. Es probable que ante la imposibilidad del ejercicio participativo y de control de la actividad pública, quienes debían ejercer esas funciones hayan optado por abandonarlas. Las encuestas de opinión muestran signos de desencanto con la política y un desinterés por participar en ella (Franco, 2002b), sin que existan diferencias apreciables en el caso de los países que han avanzado en el proceso descentralizador respecto de aquellos que siguen organizados muy centralizadamente. Sin duda, algunos males tradicionales de la política

latinoamericana, como la corrupción y el clientelismo político, han contribuido a que los cambios descentralizadores no tuvieran los efectos buscados o los han acomodado a sus propias necesidades. Parecería que en la actualidad, en América Latina, hay un déficit de control de la función pública por la ciudadanía.

Por otro lado, existe el riesgo de que la transferencia de poder a instancias subnacionales no resulte en la promoción de la democracia, sino en un reforzamiento de la dominación de las oligarquías locales. Por lo menos en ciertas etapas de la historia de la región, las autoridades centrales han cumplido, en muchos casos, una labor fundamental en el proceso de disolución o de pérdida de poder de formas de dominación tradicionales en especial en regiones aisladas. Y en la actualidad parece que sólo en la arena política más amplia, con el papel de los medios de comunicación, es posible airear muchos de los problemas de mal manejo y corrupción.

Un argumento para la descentralización suele ser que hay poblaciones con un bajo nivel de vida en algunas regiones. Se supone que la descentralización permitirá que los recursos sean mejor distribuidos y utilizados. Pero nada asegura que la instancia subnacional los utilice eficientemente. Hay muchos que dudan de la capacidad de las nuevas autoridades subnacionales: “si se tiene presente la difícil situación económica y técnica de muchos municipios y comunidades locales, (cabe pensar que) una descentralización inadecuadamente conducida podría comprometer seriamente la equidad y aumentar las desigualdades regionales” (OEA/ MIDEPLAN/ CEPAL, 1998:18). Hay que analizar si la dispersión de recursos –por definición escasos– no agrava el incumplimiento de las responsabilidades sociales estatales y contribuye a que surjan nuevos dobles estándares.

Un autor destaca que “aún no se observan resultados concluyentes en cuanto a eficiencia y el ingreso geográfico bruto se sigue concentrando en algunos territorios” y que “no hay indicios significativos de que (los procesos de descentralización) hayan generado una tendencia generalizada a la participación ciudadana, e incrementos importantes y persistentes en términos de eficiencia pública y reducción de la corrupción (Finot, 2002:140 y 144).

Incluso, expertos en temas fiscales estiman que los procesos de descentralización han conducido a generar desequilibrios macroeconómicos (CEPAL, 1998).

Hay dudas entonces respecto al éxito de los procesos de descentralización llevados a cabo en la región. No parece que hayan alcanzado los objetivos que se plantearon cuando se los introdujo. Además, la descentralización ya no es vista como una panacea capaz de resolver todos los problemas. Transcurrido un tiempo prudencial desde que tuvieron lugar los procesos de reforma, en esta área, corresponde plantearse hasta qué punto la descentralización contribuye al logro de esos objetivos y en especial a los de la política social.

Si bien las decisiones societales son finalmente políticas y enfrentan a actores que defienden intereses, aquí se trata de plantear una discusión “técnica”, en el entendido que una instancia de esta especie puede contribuir a que las opciones que finalmente se adopten sean más informadas, racionales, eficientes y eficaces<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Las decisiones últimas de la sociedad son de carácter político pero la preparación de cualquier decisión tiene que ser técnica”. “Hay un punto más allá del cual las decisiones son políticas. Pero no se sabe a priori cuál es ese punto”. Un criterio puede ser que “El arte de la buena conducción económica (y social) es extender al máximo el límite de la esfera técnica de decisión” (Arida, 1987).

## D. Descentralización y política social

El punto de partida de esta reflexión es que la discusión abstracta entre ventajas e inconvenientes del centralismo y la descentralización no resulta de utilidad. Los argumentos reseñados en abstracto en favor de una u otra de las alternativas parecen todos razonables. Pero, en la práctica, es necesaria una discusión más acotada que establezca claramente en qué condiciones es conveniente llevar a cabo la transferencia de funciones.

Con esa perspectiva hay que responder algunas preguntas claves: ¿qué se va a descentralizar? ¿A qué instancia subnacional se le traspasarán los poderes? ¿De dónde se obtendrán los recursos necesarios? ¿En qué orden se efectuará el traspaso? ¿Los nuevos titulares de las responsabilidades y recursos tienen que rendir cuentas ante el nivel que traspasó las funciones y proporcionó los recursos? ¿Cómo debe cumplirse con esa responsabilidad, si es que ella se reconoce como necesaria? ¿Los responsables de las políticas sociales descentralizadas cuentan con recursos humanos, infraestructura, recursos financieros, etc., para alcanzar los objetivos de tales políticas? ¿Cómo se logra mayor eficiencia en el uso de recursos escasos? ¿Se produce el impacto buscado por los programas?

### 1. ¿Cómo entender la descentralización?

Cabe interpretar la descentralización de dos maneras. Por un lado, la descentralización política transfiere la capacidad de decisión sobre la provisión de bienes públicos a instancias locales. De esa manera busca crear canales de representación y participación ciudadana que permitan adecuar tal provisión a las preferencias que se dan en ámbitos geográficamente diferenciados. Por otro lado, la descentralización económica introduce mecanismos de mercado en los procesos productivos, con lo cual pretende contribuir a la eficiencia y reducir los costos mediante la competencia, retirando asuntos de las decisiones de naturaleza político-administrativa (Finot, 2002).

Ambas promueven la participación de los ciudadanos tanto en las decisiones de naturaleza puramente política, como también en las vinculadas a la vida cotidiana, la que se realizaría individualmente a través del mercado (o de cuasi mercados<sup>3</sup> creados en sectores determinados), y comunitariamente en el caso de los proyectos sociales y la creación de bienes cooperativos.

La descentralización aparece como una apuesta para lograr que el gobierno sea eficiente, para que se haga política a bajo costo y se entreguen los servicios que la población espera que el gobierno produzca. Esto podría lograrse –sostiene North (1995)– estableciendo algún grado de competencia entre servicios y organizaciones gubernamentales. Así se permitiría que los consumidores (en expresión de Tiebout, 1956 citada por Finot, 2002) “voten con los pies”, trasladándose a otras circunscripciones que respondan mejor a sus necesidades y expectativas (o preferencias por bienes públicos). Tal competencia se daría entre territorios de un mismo país, como han demostrado tanto la trascendental migración campo-ciudad de la segunda mitad del siglo XX, como entre países, como sucede hoy con la migración internacional que caracteriza a grandes regiones de este continente.

En definitiva, la descentralización permitiría que los ciudadanos de diferentes territorios adecuen la provisión de bienes y servicios públicos a sus propias preferencias, pero también implica que esa nueva canasta será financiada total o parcialmente con los recursos generados por la comunidad que escoge.

---

<sup>3</sup> En un cuasimercado la demanda se define políticamente, mientras que la producción se genera a través de la competencia (Finot, 2002).

## 2. Balanceando la descentralización en lo social

Es posible establecer algunas conclusiones en torno al tema de la descentralización en el diseño y puesta en práctica de las políticas sociales.

- a) La descentralización no debe concebirse como una simple transferencia de poder desde un nivel superior (el gobierno central) a otro (autonomía, gobierno estadual, provincia, departamento, municipio, etc.). Esto sólo implicaría trasladar funciones de un centro a otro centro. En realidad, se trata de un proceso de transferencias sucesivas por el cual la capacidad de decisión y los recursos van descendiendo por los diversos escalones del gobierno y llegan hasta la base. Se descentraliza, en última instancia, en los ciudadanos.
- b) El gobierno central no puede transferir sus responsabilidades sociales, que fundamentalmente se basan en asegurar una canasta de bienes y servicios, cuyo contenido y dimensión dependerán del nivel de desarrollo alcanzado por el país. El paradigma tradicional –que se mencionó al comienzo– reservaba al Estado la totalidad de las funciones, esto es, el diseño, financiamiento, implementación, control y evaluación de los programas sociales. Podría trasladarse a otros actores la responsabilidad de la implementación, pero las otras funciones deben quedar al menos parcialmente en el ámbito central, como única manera de asegurar el cumplimiento de esas responsabilidades. Cabe, por tanto, una descentralización operativa (Finot, 2002).
- c) Para cumplir esta obligación, el Estado no puede abandonar sus responsabilidades financieras, o no lo puede hacer en su totalidad, por cuanto ellas constituyen el principal instrumento para lograr la reducción de las desigualdades en la satisfacción de las necesidades básicas entre personas que habitan en territorios diferentes. La distribución de recursos centrales deberá ser equitativa, tratando de compensar las grandes desigualdades de base espacial.

El problema del financiamiento es especialmente importante. Hay ejemplos en la región en los que se traspasaron atribuciones pero no recursos a la instancia subnacional. Asimismo, en otros casos, la autoridad descentralizada, que recibía recursos del gobierno central para llevar a cabo cierto programa, aducía su autonomía para utilizarlos en otros fines, como equilibrar su presupuesto o mostrar números azules en las cuentas del Banco estadual o provincial, postergando indefinidamente la atención de los legítimos y necesitados destinatarios.

El objetivo es que todas las entidades subnacionales puedan atender con niveles similares las necesidades básicas de su población. Para asegurarlo, hay que establecer mecanismos que condicionen la entrega de recursos (descentralización operativa) al cumplimiento de las entregas a los beneficiarios, para así evitar manipulaciones que los destinen a otros fines.

- d) Asimismo, para cumplir su responsabilidad “de última instancia” de universalizar la satisfacción de la “canasta social”, la autoridad central tiene que considerar la situación de cada grupo social y, por tanto, generar intervenciones que se adecuen a esa situación. Una solución única para el país, igual para todos, que no considere las peculiaridades territoriales, probablemente no producirá los resultados buscados.

Aquí surge la conexión entre la focalización y la descentralización. La primera es el instrumento que permite dar cuenta de las diferencias que siempre existen entre los beneficiarios de los programas sociales. Permite identificar con la mayor precisión

posible a las personas que deben ser atendidas por un programa concreto, atendiendo las necesidades insatisfechas, tomando en cuenta los recursos con que se cuenta. La descentralización podría ser una instancia adecuada para implementar la focalización. La consideración conjunta de ambos “instrumentos”, focalización y descentralización, permitiría evitar que se repitan casos en que “en materia de equidad, [la descentralización] ha dado lugar también a notables diferencias entre territorios en términos de infraestructura y equipamiento para la prestación de servicios sociales, e incluso en la calidad de estos servicios” (Finot, 1996).

- e) Ningún proceso de descentralización es igual a otro. Podría decirse que existe un *continuum* desde situaciones en que la descentralización resulta una demanda articulada por comunidades que tienen conciencia de su diferencia (o por alguna élite que tiene la necesidad de crearla) hasta el extremo de países cuyas regiones son dibujos administrativos trazados sobre un mapa, que carecen de peculiaridades que les permitan desarrollar una identidad propia, y donde tampoco hay actores sociales que puedan dar sustento a una demanda descentralizadora. Es probable que este segundo polo pueda considerarse el gran éxito del Estado-nación latinoamericano. Por esos mismos niveles diferentes de “maduración” de los procesos de descentralización, en cada caso hay que analizar la forma que adoptara la transferencia de funciones de política social.

En muchos países, existe una gran debilidad de estructuras institucionales de base local e, incluso, muchas autoridades subnacionales carecen de práctica en estos asuntos. Hay, además, grandes desigualdades en los equipos profesionales, las infraestructuras disponibles y los recursos con que cuentan las diferentes instancias encargadas de cumplir con las responsabilidades descentralizadas. Esas diferencias existen al interior del mismo país, por lo cual termina dándose una inaceptable variación en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas. Por lo mismo, es necesario incrementar la capacidad de gestión de esas unidades.

- f) Hay que definir si la transferencia de potestades se generalizará a todas las entidades subnacionales implicadas o, alternativamente, la transferencia se efectuará cuando, en cada caso, se cumplan determinadas condiciones que demuestren la existencia de la capacidad de llevarlas a cabo. En el primer caso, el avance en el proceso descentralizador tendría en cuenta las peculiaridades de cada entidad subnacional.
- g) El éxito de los programas sociales depende de que dispongan de mecanismos de monitoreo y evaluación desde su puesta en marcha. Dado que el Estado tiene la responsabilidad constitucional de asegurar los derechos económicos, sociales y culturales, debe mantener bajo su tutela su cumplimiento, aunque sean otros los actores que llevan a cabo la puesta en práctica de los programas. También la participación es un objetivo de y una condición para el éxito de la descentralización, por lo cual la información generada por los mecanismos de control y evaluación debería ser conocida por la comunidad, en lo que correspondiera, para viabilizar su participación y potenciar la transparencia.

### **3. El rol de la participación en la descentralización**

El sujeto de descentralización no son los aparatos gubernamentales, sino las comunidades subnacionales que podrán decidir sobre la provisión geográficamente diferenciada de bienes públicos ajustada a sus preferencias. Por ello es importante la participación. El problema, surge porque no suele existir una representación equitativa de los intereses de todos los ciudadanos en esas decisiones (Finot, 2002:143).

Esto es especialmente importante para la política social. Y por ello hay que fomentar la participación de aquellas comunidades tradicionalmente excluidas en su propia entidad territorial, en especial en los programas que buscan atenderlas.

Distintas evaluaciones han mostrado que existe una fuerte correlación entre el nivel de participación de la población-objetivo en la formulación e implementación de las propuestas de solución y el grado de éxito en el logro de los objetivos de impacto de los programas y proyectos sociales (Cohen y Franco, 1992:115). Esta identificación con el proyecto puede contribuir a orientar la estrategia de resolución de los problemas sociales haciendo coincidir la oferta pública de bienes con las necesidades sociales priorizadas por la población a la que están destinados.

En la misma dirección se ha señalado que los programas sociales con activa participación comunitaria en su diseño, gestión y evaluación, tienen resultados muy superiores a los programas de corte tradicional burocrático vertical. Un estudio del Banco Mundial analizó el rendimiento de 121 proyectos de dotación de agua potable a grupos campesinos pobres en 49 países de África, Asia, y América Latina, que se llevaron a cabo bajo diversas modalidades organizacionales. Los proyectos donde hubo una participación comunitaria elevada tuvieron un alto rendimiento en el 80% de los casos y un rendimiento mediano en el 20% restante. En cambio los proyectos con baja participación comunitaria sólo tuvieron un alto rendimiento el 2,7% y bajo el 57,3% (Kliksberg, 2000).

El éxito de los procesos de descentralización y de las políticas sociales, tiene que ver con la participación. Y para que ésta sea amplia se requieren ciertas condiciones mínimas:

- i. los programas sociales deben superar el enfoque que considera a la comunidad simplemente la población-beneficiaria, vale decir, una receptora pasiva de las intervenciones. Para ello se requiere promover su participación activa en el programa;
- ii. para que la participación sea viable se requiere diseminar la información más allá de los tomadores de decisiones. Dado que la información es poder, si se carece de ella, existe una asimetría que limita la calidad de la participación y genera una actitud pasiva en los involucrados;
- iii. también se requieren mecanismos que operacionalicen las demandas y prioridades de la comunidad, reflejando así el compromiso efectivo de las unidades descentralizadas;
- iv. de la misma forma que es necesario fortalecer la organización social, también es imperativo adecuar al Estado para incorporar los aportes generados por la participación social.

## E. Coordinación de las políticas sociales

Un tercer aspecto a destacar en el amplio campo de la institucionalidad es que la política social requiere **un horizonte de largo plazo**. No resultan suficientes los programas aislados, sino que se necesita un conjunto estructurado de acciones pensadas para desarrollarse en periodos extensos y que produzcan efectos acumulativos.

Sin duda, pueden lograrse éxitos a través de la solidaridad que impulsa a ayudar a quienes tienen problemas. Sin embargo, la acción del Estado difiere de la que llevan a cabo los particulares y se basa en otros principios: básicamente, en que la constitución reconoce derechos a las personas y establece obligaciones para la autoridad, a la que dota de instrumentos, como el monopolio de la coacción y la facultad fiscal, para que pueda cumplir con sus deberes.

En cualquier circunstancia, la política social debería ser una y la misma, aunque su ejecución administrativa esté bajo la responsabilidad de diferentes organismos. Pero en condiciones de crisis o donde existe la amenaza permanente de riesgos financieros internacionales que generan percepciones de inseguridad, resulta aún más necesario unificar esas orientaciones.

## **1. Diagnóstico de los sistemas de políticas sociales latinoamericanos**

Los sistemas de políticas sociales suelen caracterizarse, en la región, por su desarticulación y fragmentación institucional, lo que suele conducir (aunque no necesariamente deba ser así) a la descoordinación de sus acciones, a la duplicación de funciones y servicios, y al desperdicio de recursos. Falta, en definitiva, prioridades claras y una política social que sea unitaria, en la cual los diferentes actores actúen orientados a alcanzar los grandes objetivos del sistema.

Entre los diversos problemas de falta de coordinación es común que existan unidades administrativas ubicadas en distintos sectores que cumplen la misma función (por ejemplo, programas de complementación nutricional de los Ministerios de Educación y Salud y los de alimentación y producción de alimentos del Ministerio de Agricultura); la duplicación de esfuerzos dentro de un mismo sector y a diferentes niveles de provisión de servicios (v.g., programas similares destinados a la misma población objetivo; o la descoordinación dentro de un mismo programa entre sus orientaciones macro y las prioridades a nivel microsociales); la competencia entre unidades administrativas asignadas a la misma función que, en un clima de restricción de recursos, luchan por sobrevivir provocando ineficiencias del tipo "no hacer ni dejar hacer"; la ignorancia recíproca entre distintos subsistemas de política social respecto a la provisión de servicios, y otros problemas similares.

Esto se complica por la distribución espacial de competencias entre diferentes entes territoriales (Faria, 2003; Repetto, 2003), entre órganos de una misma persona jurídica y, sobre todo, por la existencia de administraciones especializadas (fundaciones, corporaciones, institutos, patronatos etc.) que, pese a mantener vinculaciones legalmente establecidas con algún Ministerio, no están sujetas a relaciones jerárquicas y tienen autonomía de decisión. Pueden tener incluso presupuesto propio, elaborado, discutido y aprobado con normas diferentes a las que rigen para el resto de la Administración del Estado.

La descoordinación se da tanto en situaciones de descentralización como de desconcentración. En la desconcentración hay una transferencia de competencias a órganos del mismo ente que las traspasa, manteniéndose empero las relaciones jerárquicas entre ellos. En cambio, la descentralización implica que la transferencia se realiza a un ente distinto que goza de personalidad jurídica y que mantiene relaciones sólo de tutela con el ente que transfirió poderes.

## **2. Diferentes tipos de políticas sociales**

Cabe reflexionar respecto a los diferentes tipos de políticas sociales. Es posible que no todas ellas puedan ser manejadas conjuntamente y sea mejor diferenciar subconjuntos por afinidad, que permitan una mejor coordinación. Aquí conviene detenerse en dos grupos de estas políticas.

En primer lugar, están las que se orientan a la inversión en capital humano. Para que haya crecimiento económico sostenido en el mediano y largo plazo se necesita una población sana y educada, que pueda acceder a los avances tecnológicos y utilizarlos en el proceso productivo. En tal sentido, las políticas sociales son un prerrequisito del crecimiento económico.

En segundo lugar, las hay dedicadas a la compensación social. Se dirigen a personas que no están dotadas del bagaje que se requiere para acceder a la sociedad y a la producción, a las que se les transfieren recursos para su sobrevivencia. La compensación social es, por tanto, el cumplimiento de una responsabilidad estatal, que surge cuando se han omitido otras

responsabilidades constitucionales previas. Los sistemas de protección social son otra forma a través de la cual el Estado asegura un bienestar mínimo de las personas afectadas por crisis o desastres naturales.

## F. Creación de una autoridad social

Las situaciones descritas pueden enfrentarse de diversas maneras. Una es la reestructuración del organigrama del sector público social, que acumula agencias creadas en diferentes momentos históricos, para atender problemas que entonces eran importantes pero que, con el correr del tiempo, han dejado de serlo. Asimismo, será posible fusionar otras agencias públicas, que desempeñan las mismas funciones y atienden a las mismas poblaciones.

Otra alternativa es crear una **Autoridad Social**, que ejerza funciones de ordenamiento y coordinación. Conviene entonces reflexionar sobre su conveniencia y, en ese caso, analizar su viabilidad y las funciones que la misma podría tener.

### 1. ¿Es necesaria una autoridad social?

Es imperioso que exista un cierto consenso tanto entre las autoridades gubernamentales como en el conjunto de la sociedad respecto a los objetivos buscados, a los que se destinan recursos. Para lograr ese acuerdo social, debe realizarse un amplio intercambio de ideas, en un espacio pluralista. Una vez logrado ese acuerdo, las acciones que se lleven a cabo de manera técnicamente solvente y con respaldo político. Es en esta etapa que cabe pensar en la autoridad social.

### 2. Funciones de la autoridad social

La actuación de la Autoridad Social debería orientarse por algunos principios que tienen que ver con la definición de su población-meta (universalización), la consecución del objetivo buscado (impacto) y la utilización de los medios asignados a alcanzarlo (eficiencia). Para ello recurre a la gestión social, que identifica los beneficiarios y maneja los medios que se ponen a disposición para alcanzar los fines de los programas y proyectos (Cohen y Franco, 2004). Utiliza para ello diversos instrumentos, entre los que hay que destacar la focalización y el análisis costo-impacto (gráfico I.1).

El primer principio que la política social debe perseguir es la universalización de la satisfacción de las necesidades básicas de todos los miembros de la sociedad, por lo menos al mínimo que, en un momento histórico concreto, una sociedad reconozca como el adecuado, lo que estará influido por el nivel de desarrollo alcanzado.

El universalismo ha sido parte del discurso social tradicional de los gobiernos de la región. Pero la práctica latinoamericana siempre mostró desigualdades notorias en esa provisión, por lo cual se ha hablado de universalismo excluyente, en unos casos, y estratificado, en otros. La primera acepción pone énfasis en los que quedan al margen de cualquier protección; la segunda, si bien acepta que muchos necesitados son atendidos, destaca que reciben prestaciones que varían en monto y calidad, y que esas diferencias no se explican por necesidades mayores o menores, ni son aleatorias, sino que tienen que ver con el diferente status de los beneficiarios. Las mejores atenciones las reciben aquellos sectores más instruidos, más informados, más organizados, o que viven en áreas mejor dotadas de servicios, y que disponen de recursos para hacer frente a los costos de transacción (transporte, tiempo) en los que debe incurrirse para recibir los servicios. En cambio, el acceso a esa oferta ha sido siempre difícil para quienes, aun teniendo mayores necesidades, carecen de las características enunciadas. El universalismo es un principio que guía

la política social. Para su logro se recurre a un instrumento, como es la focalización<sup>4</sup>. La focalización implica definir con claridad una determinada población-objetivo, la que sólo puede ser atendida tomando en cuenta sus peculiaridades. Es la única manera de lograr que dicha población acceda a la satisfacción de ciertas necesidades básicas, que otros grupos de la sociedad han solucionado por medios diferentes.



Fuente: Elaboración propia.

El segundo principio es que la política social se lleva a cabo para producir impacto, esto es, modificar un aspecto determinado de la realidad en que viven ciertas personas. La evaluación de impacto determina en qué medida el proyecto ha alcanzado sus objetivos, qué cambios ha producido en la población beneficiaria, y cuáles fueron sus efectos secundarios (previstos y no previstos). Para ello se requiere de una "línea basal" de diagnóstico y de una "línea de comparación", que proporcionen información comparable. Así es posible verificar la magnitud de los cambios atribuibles al proyecto que se han producido en el tiempo transcurrido entre una y otra medición.

Un tercer principio de la política social es la eficiencia. Ella mide la relación que existe entre los productos (bienes o servicios) entregados por los programas y los costos de los insumos

<sup>4</sup> Ha habido sin duda "una gran confusión" entre los instrumentos –como la focalización...– y los principios que deben guiar las reformas del sector social" (Ocampo, 2000). Hoy, aumenta el consenso en cuanto a que "la focalización... no se contraponen a la universalización de los derechos sociales...", sino que "se trata de una (forma) de *discriminación positiva*" o acción afirmativa de grupos especiales de la población que (requieren) atenciones especiales para permitir su efectiva inclusión en el acceso a la riqueza y a los bienes y servicios socialmente producidos, capaces de situarlos en un estadio de dignidad" (Silva e Silva, 2001:14).

y las actividades que se llevan a cabo para obtenerlos. Si el objetivo de la evaluación se restringiera al análisis de la eficiencia bastaría con la selección del valor mínimo de costo por unidad de producto (CUP).

La eficiencia es muy importante, dado que los recursos siempre son escasos. Pero, debe tenerse presente que los productos (bienes y servicios) en los programas sociales, no constituyen el fin del programa. Construir infraestructura o financiar personal son sólo medios que se utilizan para alcanzar el objetivo que consiste en modificar la situación de la población atendida. Por ejemplo, para brindar educación hay que construir y equipar escuelas y pagarle a los maestros. Pero el fin de la educación es proporcionar conocimientos y valores a los educandos. Por ello, los programas sirven o no sirven según que alcancen o no estos objetivos finales.

Es necesario combinar eficiencia e impacto lo que se logra con evaluaciones costo-impacto (Cohen y Franco, 1992), que buscan alcanzar los objetivos del proyecto (impacto) con la mejor asignación de los recursos disponibles o, dicho de otra manera, maximizar el impacto al menor costo posible.

La evaluación es un instrumento que debe ayudar a que el gerente pueda mejorar el desempeño del programa a su cargo. Por ello debe incorporarse a la gestión social, ya que permite aprender de la experiencia y contribuye a mejorar la gestión.

### 3. Funciones de la autoridad social

Inspirada en los principios presentados anteriormente y teniendo en cuenta las limitaciones señaladas al incremento de los recursos, la Autoridad Social debería llevar a cabo las siguientes funciones:

- a) **Priorizar.** Esto es: i) establecer una estrategia que determine los sectores, programas y espacios territoriales prioritarios; ii) jerarquizar las poblaciones a atender en cada uno de ellos; iii) localizarlas espacialmente.
- b) **Coordinar.** La autoridad social, por un lado, tiene que estar coordinada con la autoridad económica y, por otro, debe relacionarse con las entidades que ejecutan los programas, adoptando decisiones para evitar la duplicación de atenciones o la falta de cobertura.
- c) **Asignar recursos.** La elaboración del presupuesto mediante la simple corrección de las previsiones presupuestarias de años anteriores es incorrecta. Estas decisiones deben tomarse a partir de información real de lo que está sucediendo con los programas. Para ello se necesita evaluarlos. Asimismo, esas evaluaciones tienen que superar el análisis físico-financiero, y centrarse en el impacto y en la relación que el mismo tiene con el monto de los recursos involucrados. Un programa no es exitoso por haber gastado la totalidad de sus recursos, sino por haber modificado las condiciones de vida de la población-objetivo.
- d) **Controlar.** Para que la coordinación sea efectiva es preciso que la autoridad controle la aplicación de sus orientaciones y decisiones.
- e) **Evaluar.** La autoridad social debería disponer de evaluaciones ex-ante que permitan evaluar diferentes alternativas, para seleccionar aquella que puede alcanzar los objetivos a menores costos. Con las evaluaciones ex-post es posible "aprender de la experiencia", lo que llevará a discontinuar los programas que no alcanzan sus objetivos, proseguir con los exitosos y reorientar a los que enfrentan dificultades.

## 4. Alternativas de autoridad social

Como se dijo, la idea de instalar una autoridad social como manera de superar las limitaciones que presentan las políticas sociales ha sido presentada en diversas oportunidades y se han hecho, también, variados esfuerzos destinados a crearlas.

### 4.1 Organismos nacionales de planificación (ONP)

La ubicación de estos Organismos en posiciones elevadas en la jerarquía administrativa del Estado, así como las funciones que se le atribuyen, los habilita para coordinar tanto las relaciones con la Autoridad Financiera, como los programas sectoriales e intersectoriales sociales. Al mismo tiempo, su función en el manejo de la inversión pública les permite disponer de una capacidad instalada con la cual llevar a cabo estas funciones, disponiendo de la información necesaria para realizar diagnósticos sociales y teniendo las bases para desarrollar la capacidad de evaluación y monitoreo. Sin embargo, no es viable establecer una recomendación general de que sean los ONP los que ejerzan esta función. Este tipo de organismos han perdido relevancia en muchos países y en muchos de ellos incluso han desaparecido. En otros, si bien subsisten, es probable que no estén en condiciones de cumplir los roles coordinadores que pretende esta propuesta, si no se acompaña de una previa o concomitantemente estrategia tendiente a su fortalecimiento.

### 4.2 Ministerios coordinadores de lo social

Se ha postulado también la creación de un Ministerio que actúe como *primus inter pares*, no siendo fácil establecer cuál podría ser el encargado de desempeñar esta función coordinadora.

Hay, al respecto, varias alternativas. Puede tratarse de **uno de los ministerios tradicionales**, en cuyo caso parecería lógico optar por alguno de los sectores fuertes, como salud o educación, aunque sin duda surgirían afanes competitivos que podrían ser difíciles de solucionar.

También se ha sugerido y llevado a la práctica, la creación de un nuevo ministerio que se superponga a los sectoriales. En contra de esta propuesta suele aducirse que si hay problemas para que el Ministro de un importante sector social asuma la tarea, más difícil sería que el responsable de un nuevo Ministerio-coordinador pueda disponer del espacio político necesario para cumplir sus funciones. Los ministros no suelen estar dispuestos a ceder atribuciones, por lo que es probable que vean al nuevo ministro sólo como un competidor más en la pugna por la asignación de recursos escasos.

Lo anterior podría ser compensado si se designa para la tarea a una personalidad política relevante. Sin duda, de elegirse adecuadamente la persona que ocupar el cargo, es posible lograr avances considerables en la coordinación. Pero el problema va más allá del periodo en el cual esa persona ejerza tal función. Estriba, en realidad, en descubrir la manera de institucionalizar esa situación. La función tiene que ser ejercida por una persona idónea (ver García y Camacho, 2004), pero no será siempre y necesariamente carismática o con antecedentes de liderazgo político.

Otra alternativa ha sido establecer **un ministerio suprasectorial**, que sustituya a los ministerios convirtiéndolos en órganos (secretarías de Estado, direcciones, etc.) relacionados jerárquicamente con la nueva entidad. Este tipo de solución no suprime, en realidad, los sectores tradicionales, pero introduce un ordenamiento de subordinación dentro de la organización administrativa. Sin duda, el caso más relevante de este tipo de solución ha sido el Ministerio de desarrollo humano de Estado Plurinacional de Bolivia, durante la primera Administración Sánchez de Losada (Aranibar, 2003).

En todos estos casos hubo problemas en las relaciones con las administraciones descentralizadas y especiales. La solución al primer caso requiere que la autoridad social tenga

una estructura desconcentrada por la cual sus órganos dependientes puedan relacionarse con esos entes descentralizados. Para el segundo caso sería necesario diseñar mecanismos que permitan que el ente coordinador tenga las atribuciones necesarias para comportarse como Autoridad (aunque no necesariamente jerárquica) respecto a dichas administraciones.

### **4.3 Gabinete social**

También se ha creado un ejecutivo social al más alto nivel de la conducción gubernamental, en algún caso presidido incluso por el Presidente de la República o por un Vicepresidente. Es probable que en esta Autoridad colegiada se reproduzcan las luchas por competencias y recursos que se dan en otras instancias donde interactúan los diferentes ministros. Suele suceder que rápidamente disminuye el nivel de representación ministerial y que el Presidente sólo ejerza ocasionalmente y de manera formal la conducción del gabinete.

Es evidente que la simple creación de un Comité puede no ser suficiente, si esa instancia no está dotada de un poder efectivo de coordinación y carece de atribuciones para establecer prioridades obligatorias para las entidades que ejecutan esas tareas gubernamentales.

El funcionamiento de un gabinete de este tipo plantea el tema de la intersectorialidad, que exige considerar los efectos recíprocos producidos por la actuación de los sectores sociales. Pero no es sólo eso. Además, el gabinete tiene que fijar las prioridades entre sectores sociales heterogéneos. La fragmentación sectorial acentúa la tendencia a las prioridades horizontales, en que siendo todo prioritario, en rigor, se consagran las prioridades prevalecientes antes del nuevo plan o estrategia social.

Todo lo anterior conduce a que, con frecuencia, tales comités se conviertan en instancias de negociación donde se defienden los intereses sectoriales, por lo cual lo máximo que se puede lograr es algún compromiso interburocrático. Este arreglo puede reflejar más la gravitación o influencia política de un sector que una decisión fundada en razones técnicas.

### **4.4 Autoridad financiera**

Otra posibilidad es que el Ministerio de Hacienda, además de ser la autoridad financiera del Estado, se convierta en la autoridad social. En realidad, en buena parte de los países de la región ya está cumpliendo una parte importante de este papel. Su ventaja es que asigna los recursos, y su gran justificación, que debe preocuparse por el buen manejo de los mismos, lo que le habilita para condicionar su entrega al cumplimiento de ciertos requisitos. Sin desconocer esto, cabe dudar de que estén en esa instancia los técnicos y los conocimientos adecuados para un buen diseño y un adecuado manejo de la política social. Se mencionaron otros principios, que están más allá (antes y después) del programa mismo: identificación de la población-objetivo; medición de impacto, que no se aprecia dentro de cada programa, sino fuera de él, en los cambios que se han provocado en la población-objetivo. Por ello, se requiere una autoridad social que, sin perjuicio de la máxima colaboración con la autoridad económica, esté en condiciones de orientar al conjunto de las instituciones creadas para llevar a cabo la política social.

La autoridad financiera cumple también otras funciones muy importantes que afectan el logro de los objetivos sociales: a) se preocupa por la estabilidad macroeconómica, con lo cual crea una de las condiciones para el crecimiento económico y el progreso social, en especial de los grupos pobres, que son los más afectados en las crisis; b) tiene la responsabilidad de asegurar la sostenibilidad de largo plazo del financiamiento social, lo que le exige un manejo responsable de la política fiscal que asegure una trayectoria sostenible, libre de ajustes fiscales (Arenas y

Guzmán, 2003:128) y que permita un papel contracíclico<sup>5</sup>, que asegure que se dispondrá de recursos cuando sean necesarios para enfrentar las crisis (ibídem: 124-125).

Aquí lo que se está analizando es si además la autoridad financiera del Estado puede y debe contribuir desde una óptica integral y transversal al “desarrollo e implementación de la institucionalidad pública y semipública en que operan las políticas y programas sociales” (Arenas y Guzmán, 2003:125). La forma en que entregan los recursos y las responsabilidades y compromisos que la vinculan con los órganos gestores determinan en gran medida la eficiencia global de la asignación y el uso de los fondos públicos (ibídem, p. 136).

#### 4.5 Unificar las funciones reguladoras y fiscalizadoras

Otra propuesta asume que la creación de una Autoridad Social enfrentaría dificultades insalvables y produciría reacciones corporativas que difícilmente la harían viable. Ante esa situación se sugiere como más viable mantener servicios sociales diferentes, dispersos, no coordinados, pero centrarse en la unificación de las funciones reguladoras y fiscalizadoras (García y Camacho, 2004).

### 5. Viabilidad de la implantación de una autoridad social

La implantación de una Autoridad Social exige que haya **voluntad política**. No siempre existen condiciones en el sistema político para que pueda pensarse en llevar a cabo una reforma en el sistema de políticas sociales (Repetto, 2003). Por tanto, un planteo de este tipo exige tener en cuenta el contexto en el que tendría que madurar la propuesta.

Otras consideraciones importantes tienen que ver con la amplitud y el proceso por el cual se establecerá la Autoridad Social. Hoy la discusión parece centrarse más en el establecimiento de una Autoridad que abarque las políticas antipobreza, y no el conjunto de las políticas sociales. En segundo lugar no está claro cómo se la pondrá en funcionamiento, si comenzando de inmediato a cumplir las funciones mencionadas más arriba, o buscando el desarrollo de una función ejemplificadora, por lo menos durante una etapa de transición. Esto no implicaría modificaciones drásticas del modo usual de funcionamiento del aparato gubernamental, sino la promoción de un "círculo virtuoso" de demostración y de contagio, que pretende transmitir una lógica alternativa de funcionamiento del aparato público al resto del área social.

## Bibliografía

- Aranibar, E. (2003), “Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia”, CEPAL, *Serie de Políticas Sociales* N° 65 (LC/L. 1894-P/E), Santiago, Chile.
- Arenas, A. y Guzmán, J. (2003), “Política fiscal y protección social en Chile”, *Revista CEPAL*, N° 81:123-141.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998), “El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos”. Santiago, *Libros CEPAL*, N° 47.
- \_\_\_\_\_ (2000), “La Brecha de la Equidad. Una segunda evaluación”, CEPAL, Santiago, Chile.
- Cohen, E. y R. Franco (1992), *Evaluación de Proyectos Sociales*, México, Siglo XXI editores.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Gestión Social ¿Cómo mejorar eficiencia e impacto?*, México, Siglo XXI editores.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

<sup>5</sup> En Chile se introdujo en el 2000 una regla explícita para la política fiscal consistente en mantener un superávit estructural del gobierno central equivalente a un 1% del PIB.

- Faria, V. (2003), “Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil”, CEPAL, *Serie Políticas sociales* N° 64 (LC/L. 1869-P/E), Santiago, Chile.
- Finot, I. (2002), “Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía”, en *Revista CEPAL*, N° 78, diciembre.
- Franco, R. (2002a), *Dilemas de gestión social: principios e instrumentos*, presentado al VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, 8-11 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2002b), *Gobernabilidad y descontento social: el papel de las políticas sociales*, presentado al Seminario sobre Gobernabilidad y descontento social en democracia, organizado por la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP) y celebrado en FLACSO sede México, Ciudad de México, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2005), *La necesidad de una Autoridad Social en Desarrollo Social*, Boletín de la División de Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., BID, febrero.
- García, A. y J. C. Camacho (2004), *Regulación de los servicios sociales y autoridad social*. Santiago, Chile, CEPAL, borrador.
- Kliksberg, B. (2000), “¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?”, en *Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, IIG N° 6.
- Molina, S. (2003), “Autoridad social en Chile. Un aporte al debate”, CEPAL, *Serie Políticas sociales* N° 71 (LC/L. 1870-P/E), Santiago, Chile.
- Montero, S. y M. Barahona (2003), “La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad, Financiamiento, Políticas, Programas”, CEPAL, *Serie Políticas sociales* N° 77 (LC/L. -P/E), Santiago, Chile.
- OEA/MIDEPLAN/CEPAL (1998), *Institucionalidad social para la superación de la pobreza y la equidad*. Editor: R. Franco, Santiago de Chile.
- Piszk, S. y M. Barahona (2003), *Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: Relato e interpretación de una reforma inconclusa*. CEPAL, *Serie Políticas sociales* N° 78 (LC/L.2027-P/E), Santiago, Chile.
- Repetto, F. (2003), *Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción*. CEPAL, *Serie Políticas sociales* N° 62 (LC/L.1853-P/E), Santiago, Chile.
- Sarmiento, A. (2004), *La institucionalidad social en Colombia: La búsqueda de una descentralización con centro*. CEPAL, *Serie Políticas sociales* N° 91, Santiago, Chile.

## **Parte II**

# **Enfoques regionales**



# I. Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos

**José Luis Machinea**

**Guillermo Cruces<sup>1</sup>**

## A. Introducción

América Latina y el Caribe llega al nuevo milenio con un balance económico, político y social complejo. En el terreno económico, se observan algunos adelantos con respecto al relativo estancamiento de las décadas anteriores, pero estos adelantos no se han traducido en tasas de crecimiento altas, sostenidas y estables. En el plano político, los indiscutibles avances en la evolución de los derechos civiles han tenido una serie de consecuencias positivas, como la elección de gobernantes por votación popular en prácticamente todos los países de la región, y la vigencia casi universal de la libertad de pensamiento, expresión, culto y asociación. Sin embargo, subsisten problemas en relación con la administración de justicia, la corrupción y la falta de participación efectiva en espacios de deliberación y representación. En los países donde estos problemas son más serios, los gobiernos enfrentan graves conflictos sociales e inestabilidad política. Asimismo, subsisten algunos problemas de discriminación por razones de raza, lugar de origen o género, aunque cabe destacar que estos temas cobran cada vez mayor importancia en la agenda política de los países de la región.

A pesar de estos logros en los planos económico y político, la región sigue presentando una deficiencia considerable en la construcción de ciudadanía económica y social. En efecto, la materialización de los derechos económicos, sociales y culturales de un segmento significativo de

---

<sup>1</sup> Este documento es una versión aumentada y revisada de la presentación realizada con ocasión de la conferencia internacional “Institucionalización de la política social para la superación de la pobreza: ¿Por qué una política social de Estado?”, realizada en México, D.F. los días 28 y 29 de septiembre de 2004. Una versión anterior fue publicada por la Secretaría de Desarrollo Social de México en la serie de *Cuadernos de desarrollo humano*, N° 23. Se agradecen especialmente los comentarios de Ricardo Carciofi a ese documento y los de Alejandro Bonvecchi a la presente versión. Las opiniones expresadas en este texto son de la exclusiva responsabilidad de los autores.

la población ha sido considerablemente más lenta. La tarea pendiente es muy amplia, ya que en este campo se combinan factores como la disparidad de oportunidades, la ausencia de mecanismos de protección elementales frente a la inestabilidad laboral, los bajos ingresos, los obstáculos a la movilidad social (particularmente para las mujeres, los indígenas y los afrodescendientes), el menoscabo de la diversidad étnica y cultural, y la indefensión frente al infortunio. De allí que el principal desafío que enfrenta la región al iniciarse el nuevo siglo es el de construir sociedades más justas, en las que se dé un ejercicio efectivo de estos derechos por parte de toda la población y la equidad constituya un elemento fundamental del desarrollo.

El rezago relativo en la consecución de estos derechos es la principal motivación de este documento. Entre otros elementos requeridos para la reducción de la exclusión y la pobreza en América Latina y el Caribe, se analiza a continuación algunos mecanismos que permitirían fortalecer las instituciones encargadas de la política social. Aunque en un sentido amplio esta abarca la previsión social, la salud, la educación y la vivienda, entre muchos otros sectores, en este documento se pone el acento en los programas de lucha contra la pobreza.

Con tal efecto, se presenta en la siguiente sección un breve panorama de la región en términos de desigualdad, crecimiento y gasto social. En la sección 3 se argumenta que en el contexto regional el crecimiento económico, el apoyo a las unidades productivas de menor tamaño y a las zonas de menor desarrollo relativo, y el incremento del gasto social constituyen condiciones necesarias pero no suficientes para la superación de la pobreza a gran escala y se plantea el imperativo de reforzar las instituciones encargadas de la política social, tanto en lo referente a las intervenciones actuales como en lo relativo a las nuevas políticas que se adopten en el futuro. En particular, se hace hincapié en la definición de los objetivos de la política social, así como en los principios y atributos funcionales a estos que podrían caracterizar un nuevo diseño institucional. Por último, se presentan una serie de conclusiones.

## **B. Contexto económico y social**

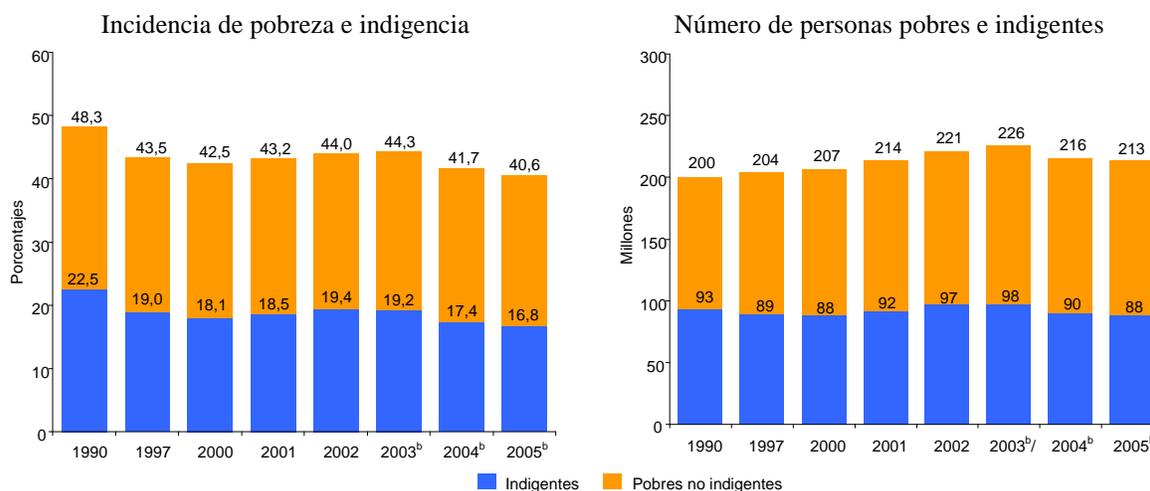
### **1. Pobreza, exclusión y desigualdad**

Como se ha demostrado ya ampliamente, uno de los rasgos característicos de las sociedades de América Latina y el Caribe es la combinación de altos niveles de pobreza y una gran desigualdad en la distribución del ingreso. En los últimos veinticinco años, la persistencia de la pobreza se vincula, fundamentalmente, a un crecimiento económico bajo y volátil, a la desigualdad y a factores que facilitan la transmisión de la exclusión de generación en generación. En este contexto, los cambios estructurales ocurridos en los años 1990 –apertura económica, privatizaciones, desregulación y una mayor flexibilidad del mercado laboral, entre otros– influyeron marginalmente en el crecimiento, y coincidieron con dos factores que empeoraron un cuadro social que ya adolecía de graves deficiencias e incluso contribuyeron a su aparición: un fuerte aumento del desempleo y de la precariedad laboral.

La persistencia de la pobreza y su magnitud hacen de la lucha contra este fenómeno un desafío enorme. En la edición 2005 del *Panorama social de América Latina* (CEPAL, 2005b), se estima que en el 2005 un 40,6% de la población se encontraba en situación de pobreza, mientras un 16,8% no solo era pobre, sino que vivía en condiciones de pobreza extrema o indigencia. En cuanto a la evolución reciente, en el gráfico I.1 se observa que entre 1990 y 2005 disminuyó el porcentaje de personas que vive en la pobreza, pero no se observa una tendencia clara a lo largo del período. Mientras entre 1990 y 1997 la población que vivía bajo la línea de pobreza aumentó del 48,3% al 43,5%, se mantuvo relativamente estable alrededor de esos niveles hasta 2003 (la evolución de la tasa de indigencia es similar) y disminuyó en 2004 y 2005 como consecuencia de la aceleración del crecimiento económico en ese período. Esta mejora en términos porcentuales,

aunque positiva, se ve empañada por la dinámica demográfica, en virtud de la cual existen hoy más personas pobres e indigentes en términos absolutos que en 1990. Por supuesto, estos índices capturan únicamente la dimensión monetaria de la pobreza: como se señala en CEPAL (2005a, b), la falta de ingresos se ve acompañada por altos niveles de deserción escolar, falta de acceso a servicios básicos, y condiciones inadecuadas de vivienda y saneamiento, entre muchas otras cosas.

**GRÁFICO I.1**  
**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1990-2005<sup>a</sup>**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2005. Documento informativo (LC/G.2288-P)*, Santiago de Chile, 2005.

<sup>a</sup> Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones de color naranja de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

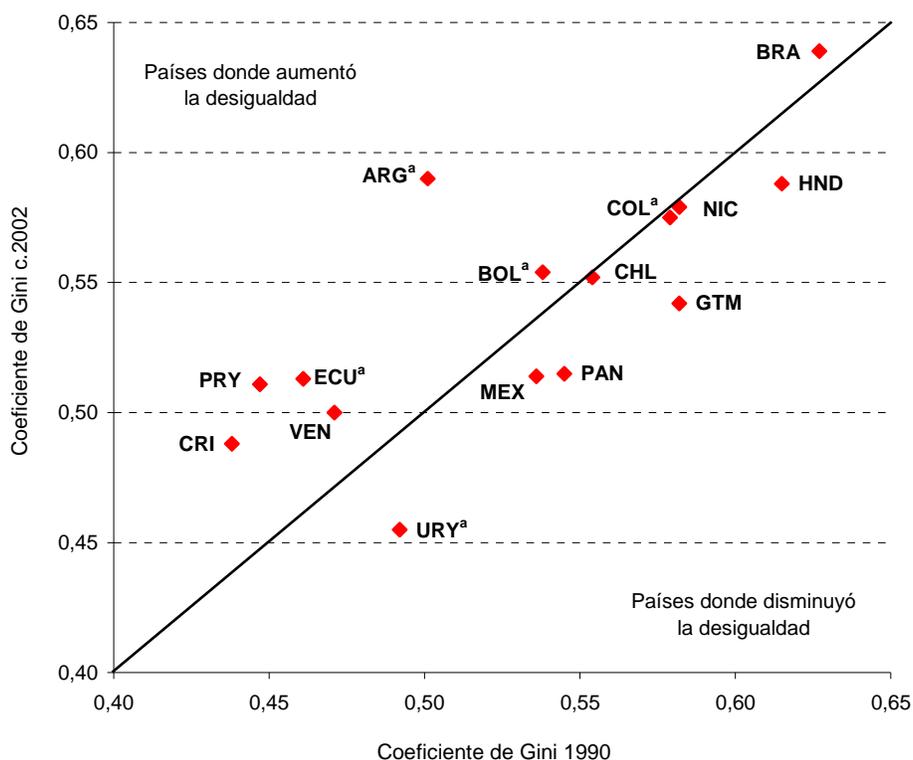
<sup>b</sup> Cifras proyectadas.

La relativa persistencia de estos niveles de pobreza e indigencia se dio paralelamente a una evolución poco alentadora de la distribución del ingreso en América Latina y el Caribe, que sigue siendo la región con mayor desigualdad. La mala distribución del ingreso queda en evidencia en la reducida participación del quintil de hogares más pobres, que contrasta notablemente con la participación del grupo más rico. El 20% de los hogares del quintil inferior de la distribución del ingreso percibe del 2,2% (Estado Plurinacional de Bolivia) al 8,8% (Uruguay) del total. En cambio, el quintil superior percibe entre un 41,8% (Uruguay) y un 62,4% (Brasil) del total (véase el gráfico I.2).

En cuanto a la evolución reciente de la desigualdad, en el gráfico 3 se presenta la variación registrada en un subconjunto de países de un indicador alternativo, el coeficiente de Gini, entre 1990 y 2002. Al respecto, cabe destacar que en la mayoría de los casos considerados el nivel de desigualdad se acentuó o se mantuvo relativamente constante. En el gráfico se observa también que en los países cuya distribución se hizo más inequitativa son aquellos en que el nivel inicial de desigualdad original era menor. Como se comenta brevemente a continuación, estos

altos niveles de desigualdad y su interacción con el crecimiento económico<sup>2</sup> pueden considerarse como dos de los factores explicativos de las elevadas tasas de pobreza y de su persistencia.

**GRÁFICO I.2**  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN DE GINI TOTAL POR PAÍS, 1990, ALREDEDOR DE 2002**



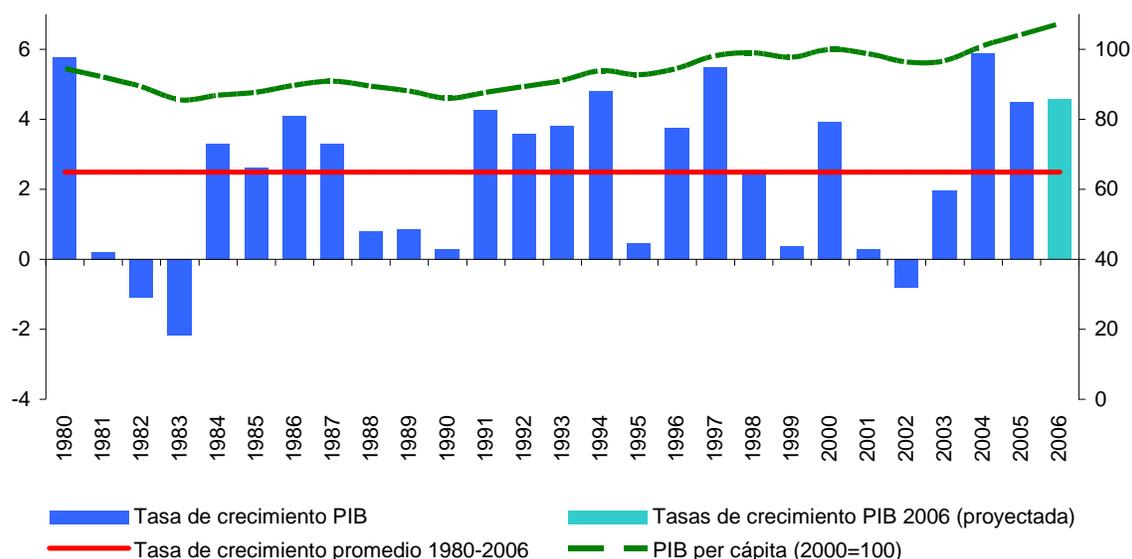
Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Calculado a partir de la distribución de las personas ordenadas según su ingreso per cápita.

<sup>a</sup> Datos sobre áreas urbanas para Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay. Datos de Argentina corresponden al Gran Buenos Aires (1990); los del Estado Plurinacional de Bolivia (1989) a ocho grandes concentraciones urbanas más El Alto; y los de Paraguay (1990) al área metropolitana de Asunción. Valores posteriores a 2002 para Argentina (2004), Brasil (2003), Chile (2003) y México (2004).

Junto con los elevados niveles de pobreza y desigualdad, las economías de América Latina y el Caribe se caracterizaron en los últimos veinticinco años por una alta volatilidad y un bajo crecimiento del producto interno bruto (PIB). Esta característica se ilustra en el gráfico I.4, en el que se presenta la evolución del PIB, su nivel por habitante y su crecimiento promedio en el período 1980-2006.

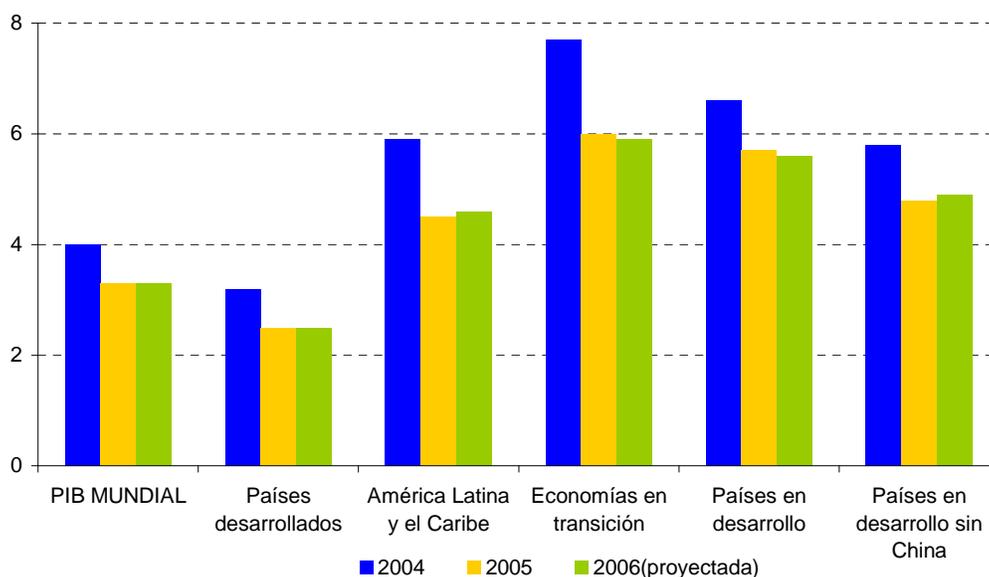
<sup>2</sup> El análisis de las causas y consecuencias de la desigual distribución del ingreso en la región supera el objetivo de este documento. Al respecto, pueden consultarse Machinea y Hopenhayn (2005) y las referencias en ese texto.

**GRÁFICO I.3**  
**TASAS DE CRECIMIENTO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1980-2006**



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

**GRÁFICO I.4**  
**TASA DE CRECIMIENTO MUNDIAL (TASAS DE VARIACIÓN ANUAL)**



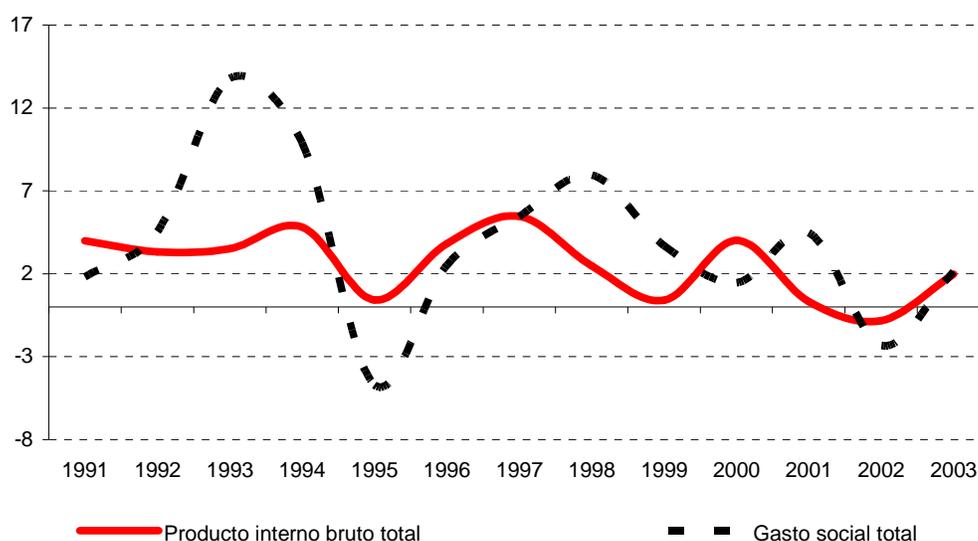
Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

Si bien este nivel de crecimiento es elevado cuando se considera la evolución regional de las últimas décadas, no lo es cuando se lo compara con la evolución del PIB de otros países en desarrollo en los últimos años (véase al respecto el gráfico I.5).

Por otra parte, a pesar de ciertos efectos positivos en los niveles de empleo, esta tasa de crecimiento no parece suficiente para corregir a mediano plazo los persistentes desequilibrios de los mercados de trabajo (el índice de desempleo abierto aumentó de 6,9% a 9,5% entre comienzos de los años 1990 y el año 2005), que constituyen uno de los principales canales de interacción entre crecimiento y pobreza.

**GRÁFICO I.5**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL PIB**  
**Y DEL GASTO SOCIAL**

(Tasas de variación anual, en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina*, 2005. Documento informativo (LC/G.2288-P), Santiago de Chile, 2005.

Además, los niveles de crecimiento mencionados resultan insuficientes en algunos casos para terminar con la extrema pobreza en un plazo razonable. De acuerdo a proyecciones de la CEPAL (2005b), reducir la incidencia de la pobreza extrema a la mitad de la registrada en 1990 hasta el 2015, de acuerdo a lo estipulado en los objetivos de desarrollo del Milenio (CEPAL, 2005a), exigiría altas tasas de crecimiento, sobre todo en los países más pobres. Estas tasas serían sustancialmente menores en condiciones de menor desigualdad: por ejemplo, frente a una reducción hipotética de 10% del coeficiente de Gini las tasas de crecimiento requeridas disminuirían del 9,4% al 7% anual en el Estado Plurinacional de Bolivia; del 4,9% al 3,1% en Guatemala; del 8,1% al 6% en Honduras; del 6,1% al 4,2% en Nicaragua, y del 8,8% al 6,8% en Paraguay.

Fuera de los distintos efectos que tendría el crecimiento en términos de reducción de la pobreza de acuerdo a las variaciones de la desigualdad, y más allá de la importancia de las instituciones de la política social (discutida más adelante), cabe hacer un breve análisis de los complejos vínculos entre desigualdad, pobreza y crecimiento. En efecto, la desigualdad y la pobreza representan un perjuicio para las sociedades en varios sentidos. En primer lugar, no resultan éticamente admisibles porque, dado un cierto producto por habitante, la concentración de la riqueza y del ingreso atenta contra la posibilidad de un amplio segmento de la población de lograr una calidad de vida decente y ejercer sus legítimos derechos económicos y sociales. En segundo lugar, en muchos estudios se concluye que el bienestar de la población en su conjunto

aumentaría si se erradicaran la desigualdad extrema y la indigencia (véase Machinea y Hopenhayn, 2005). Por ejemplo, existe considerable evidencia empírica que sustenta la tesis según la cual los efectos de un determinado ritmo de crecimiento sobre la reducción de la pobreza es mayor cuanto más equitativa es la distribución del ingreso en el punto de partida<sup>3</sup>. La razón de este menor “goteo” (*trickle down effect*) del crecimiento es que las barreras al acceso a activos tangibles e intangibles como la educación, el conocimiento, la tecnología, la tierra, el capital y el financiamiento dificultan el aprovechamiento de nuevas oportunidades, lo que reduce el potencial de amplios sectores de la población y limita por lo tanto las posibilidades de disminución de la pobreza. Finalmente, la mala distribución del ingreso dificulta el proceso de desarrollo. De acuerdo a la clasificación de Bourguignon, Ferreira y Walton (2005), se pueden distinguir dos grandes formas de interacción entre las desigualdades y los procesos económicos, que se transforman en sendos obstáculos al crecimiento y la modernización social. Una de ellas son los procesos que restringen las oportunidades de los sectores menos favorecidos, que dificultan la formación de capital humano y las posibilidades de inversión de los más rezagados; la otra son los que preservan instituciones que privilegian a los sectores dominantes y que perpetúan así comportamientos de acumulación de riqueza de las franjas más ricas de la sociedad. El impacto de la elevada desigualdad y la pobreza se potencia cuando, como suele suceder en los países pobres de la región, los mecanismos de mercado operan con grandes imperfecciones o simplemente están ausentes. Ambos factores, a su vez, tienden a provocar tensiones sociales que pueden acentuar la inestabilidad política e institucional, reduciendo los incentivos a la inversión interna y externa.

Un ejemplo paradigmático de cómo contrarrestar este tipo de fenómenos es el de los países de Asia que crecieron aceleradamente en los últimos años: su crecimiento estuvo precedido de una sustancial redistribución de ingresos y, en algunos casos, de activos físicos, como así también de un amplio acceso a la educación. Estos factores explican parte del proceso de expansión económica y sus notables efectos positivos en lo que respecta a la pobreza.

La interacción de crecimiento y distribución, sumada a los niveles actuales de pobreza y desigualdad y la incapacidad del mercado de solucionar estos problemas, ponen de manifiesto la necesidad de intervención estatal para lograr una mayor equidad y una ciudadanía económica y social plena. Aunque el crecimiento económico constituye una condición *sine qua non* para el logro de estos objetivos a largo plazo, puede ser complementado con políticas que potencien sus efectos, tanto en lo productivo como en lo social. En el plano productivo, cabe destacar que las características que adopte el desarrollo son determinantes en cuanto a los efectos del crecimiento en las condiciones de vida de los miembros de la sociedad. Solo un verdadero desarrollo productivo, que permita a las unidades de menor tamaño disponer de financiamiento e infraestructura, acceso a la tecnología y a los mercados<sup>4</sup> y que sea capaz de generar empleos de calidad, puede conducir a una sociedad más equitativa y al ejercicio efectivo de los derechos económicos y sociales de todos sus miembros.

En el plano de lo social, la magnitud y calidad del gasto público son esenciales. A continuación, se presenta un breve análisis de la evolución del nivel del gasto público social, para luego establecer criterios destinados a potenciar su calidad.

---

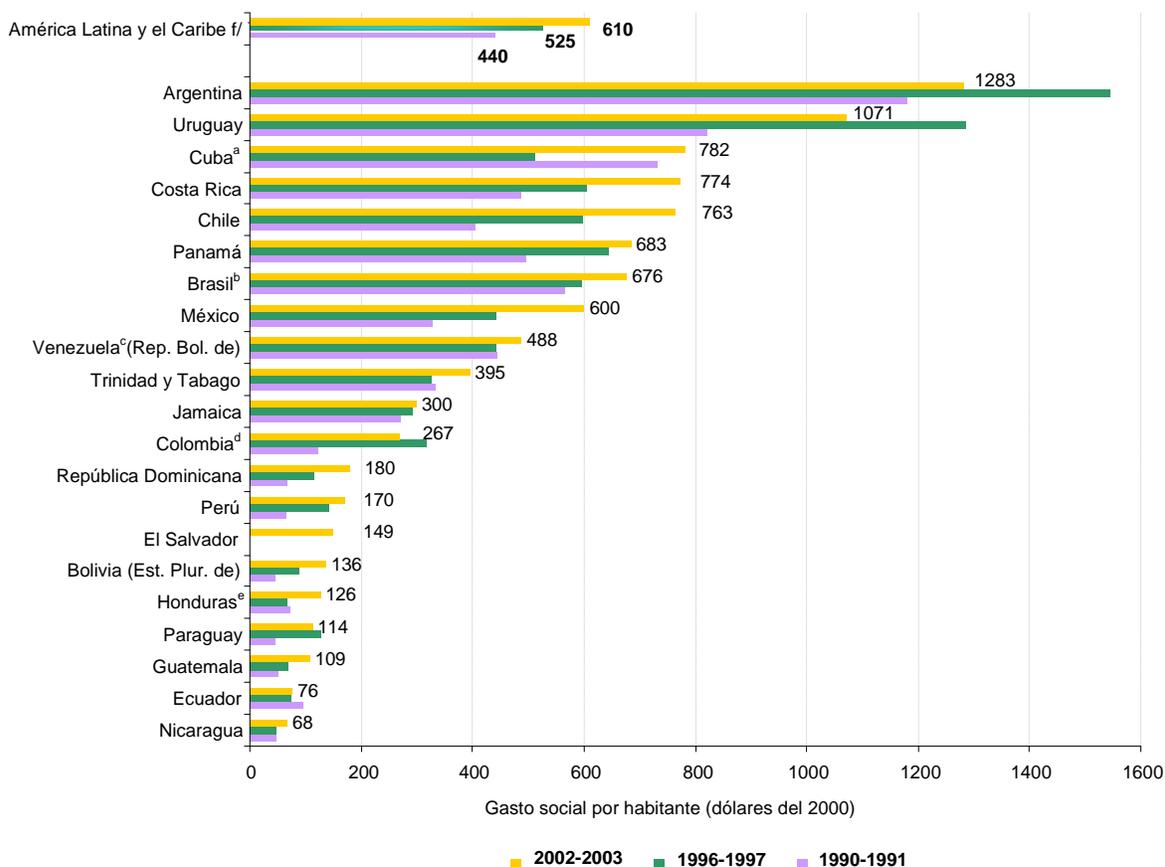
<sup>3</sup> Véase entre otros Bourguignon (2003).

<sup>4</sup> Como se señala en CEPAL (2004b), en el contexto de la región cobran especial relevancia las políticas que estimulan el fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas, que desempeñan un papel clave en la creación de nuevos puestos de trabajo. La modernización de las micro y pequeñas empresas contribuye a elevar la productividad sistémica de las economías y fortalece la base productiva del bienestar de los grupos de menores ingresos de la población. Por último, las políticas productivas deben complementarse con políticas macroeconómicas solventes que permitan acelerar y estabilizar el crecimiento.

## 2. Evolución del gasto social

A diferencia de la pobreza y el crecimiento económico, la evolución del nivel del gasto público social en los últimos quince años presenta un patrón positivo. Mientras en los años 1980 este gasto disminuyó un 28% por habitante, en los años noventa hubo un marcado aumento.

**GRÁFICO I.6**  
**AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES): NIVEL DEL GASTO SOCIAL PER CÁPITA**  
**EN 1990-1991, 1996-1997 Y 2002-2003**  
*(En dólares de 2000)*



Fuente Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina*, 2005. Documento informativo (LC/G.2288-P), Santiago de Chile, 2005.

<sup>a</sup> De acuerdo al tipo de cambio oficial (1 dólar = 1 peso).

<sup>b</sup> La cifra en la barra 2002-2003 corresponde a una estimación del gasto social en las tres esferas del gobierno (federal, estadual y municipal) y se basa en información sobre gasto social a nivel federal.

<sup>c</sup> Las cifras de este país corresponden al gasto social acordado (presupuesto y sus modificaciones a fin de año).

<sup>d</sup> La cifra en la barra 2002-2003 corresponde al promedio 2000-2001 y no está considerada en el promedio.

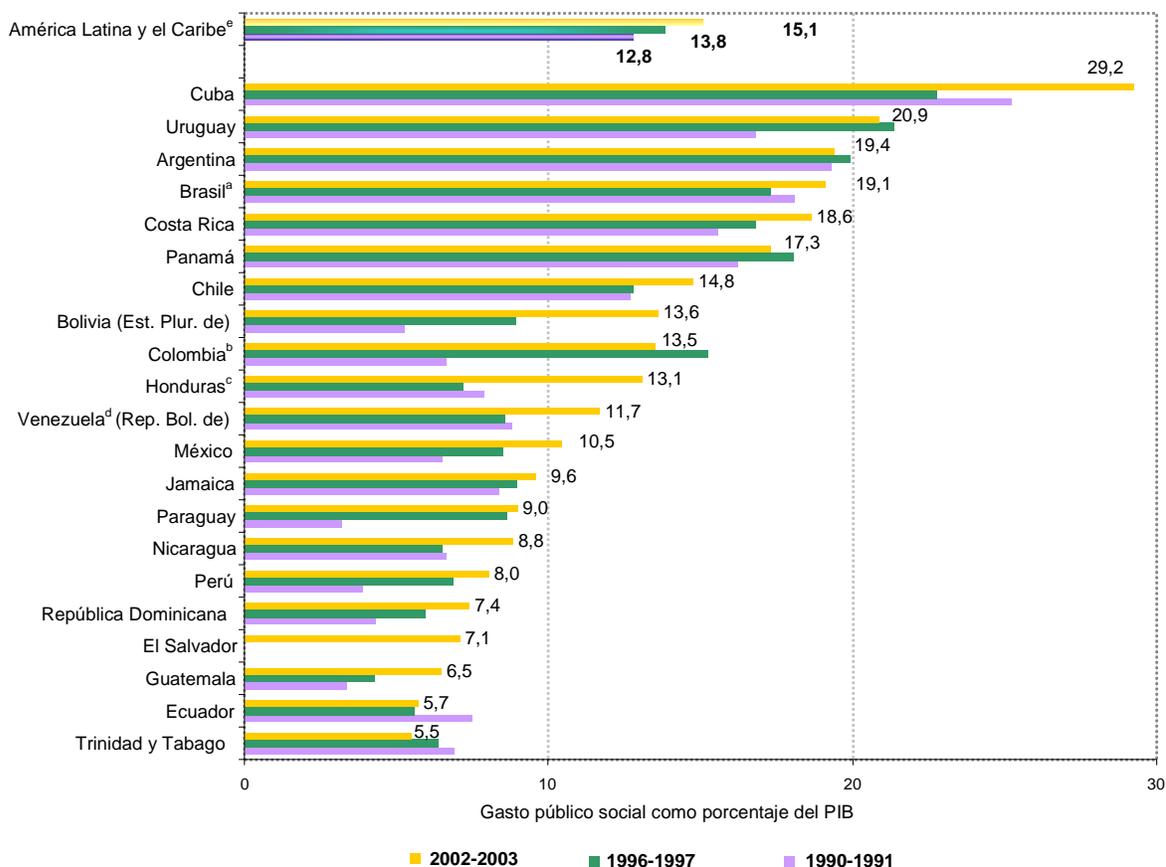
<sup>e</sup> La cifra en la columna 2002-2003 corresponde a 2004 y no está considerada en el promedio.

<sup>f</sup> Promedio ponderado de los países, excluido El Salvador.

Entre los bienios 1990-1991 y 2002-2003, el gasto social por habitante se incrementó 39% como promedio, de 440 a 610 dólares. Como se observa en el gráfico I.6, este aumento fue generalizado, dado que solo disminuyó en dos países. A pesar de esta evolución general, cabe

destacar las grandes diferencias que presentan los países: mientras en Argentina el gasto social superaba los 1.500 dólares por habitante en el bienio 2002-2003, era inferior a los 100 dólares en países como Ecuador y Nicaragua. Esta heterogeneidad se debe en parte a las diferencias de ingreso por habitante, pero también responde a la disparidad en la proporción del PIB destinada al gasto social, como puede observarse en el gráfico I.7.

**GRÁFICO I.7**  
**AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES): GASTO SOCIAL EN 1990-1991, 1996-1997 Y 2002-2003**  
*(Como porcentaje del PIB)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina, 2005. Documento informativo (LC/G.2288-P), Santiago de Chile, 2005.

<sup>a</sup> La cifra en la columna 2002-2003 corresponde a una estimación del gasto social en las tres esferas del gobierno (federal, estadual y municipal) y se basa en información sobre gasto social a nivel federal.

<sup>b</sup> La cifra en la barra 2002-2003 corresponde al promedio 2000-2001 y no está considerada en los promedios.

<sup>c</sup> La cifra en la columna 2002-2003 corresponde a 2004 y no está considerada en los promedios.

<sup>d</sup> Las cifras de este país corresponden al gasto social acordado (presupuesto y sus modificaciones a fines de año).

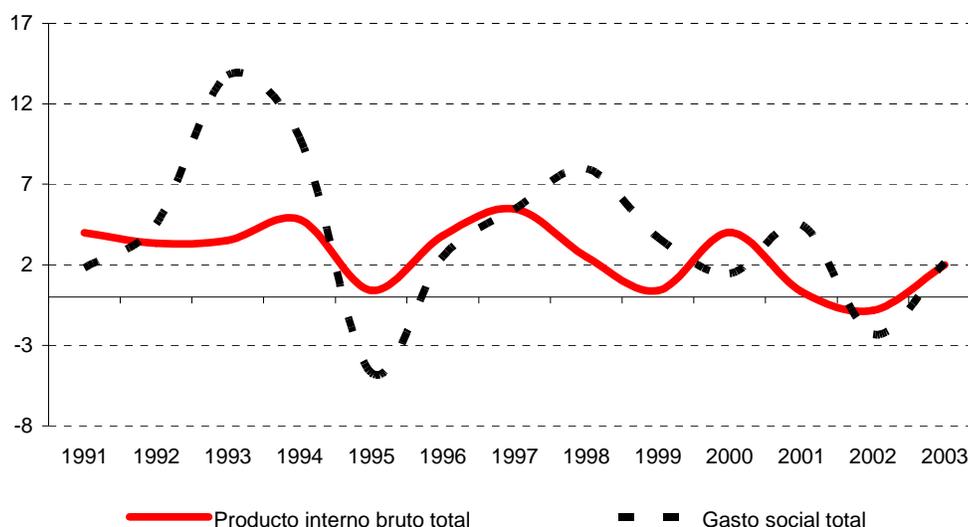
<sup>e</sup> Promedio ponderado de los países, excluido El Salvador.

La creciente importancia de este rubro del gasto público puede inferirse del hecho de que, a pesar de la notable desaceleración del crecimiento del ingreso por habitante entre 1997 y

2003, la relación entre el gasto social y el PIB aumentó del 13,8% en el bienio 1996-1997 al 15,1% en 2002-2003<sup>5</sup>.

El nivel del gasto social no es la única dimensión relevante: también importan su composición, sus efectos distributivos y su variación a lo largo del ciclo económico. En CEPAL (2006) se afirma que el incremento del gasto público social durante los últimos quince años es atribuible en su mayor parte a la dinámica de las erogaciones destinadas a seguridad social, asistencia social y educación. En cuanto a su efecto distributivo, en dicho estudio se sostiene que ha influido positivamente en el ingreso de los hogares más pobres: de hecho, si se considera el promedio de la población, el gasto social eleva el ingreso primario en un 17%, pero el porcentaje aumenta al 86% en el caso del quintil más pobre. Por último, es importante destacar un aspecto menos alentador: a pesar de cierto consenso en torno a la conveniencia de contar con políticas sociales contracíclicas, como se observa en el gráfico I.8 el gasto social no solo es procíclico, sino que tiende a variar más que el conjunto del gasto público.

**GRÁFICO I.8**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL PIB**  
**Y DEL GASTO SOCIAL**  
(Tasas de variación anual)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina*, 2005. Documento informativo (LC/G.2288-P), Santiago de Chile, 2005.

La aparente paradoja de una situación social relativamente estancada en el marco de un creciente gasto social puede atribuirse a distintos factores. En primer lugar, el aumento del gasto social no produce necesariamente una mejora en la distribución del ingreso o en la incidencia de la pobreza a corto plazo, dado que algunas erogaciones (entre otras, las destinadas a salud y educación) tardan cierto tiempo en rendir frutos. En segundo lugar, la elevación del gasto ha

<sup>5</sup> Puede notarse, sin embargo, que el menor ritmo de crecimiento a partir de 1998 redujo la tasa de crecimiento del gasto público social en comparación con comienzos de la década de 1990. En efecto, entre 1991 y 1997 el gasto social por habitante creció a una tasa anual del 3,3%, en tanto que en el período 1998-2003 lo hizo a una tasa del 1,5%. En esos mismos períodos, el PIB por habitante creció a tasas de 1,8% y 0,7%, respectivamente.

coincido con un aumento del desempleo y la informalidad, que podrían contrarrestar sus efectos positivos en la distribución aunque los indicadores sociales no hayan mejorado drásticamente; por lo tanto, cabría preguntarse cómo habrían evolucionado, sobre todo ante las crisis, si el nivel de gasto hubiera sido menor.

En todo caso, el aumento del gasto social en los últimos quince años es considerable. Sin embargo, al igual que con el crecimiento económico, su evolución positiva parece indicar que la disponibilidad de recursos es fundamental pero no suficiente para avanzar en la materialización de la ciudadanía económica y social de la población de América Latina y el Caribe. Como ya se ha dicho, la calidad del gasto social es tan relevante como su magnitud, por lo que en la siguiente sección se analizan el estado y los objetivos de la política social en la región, así como una serie de principios y atributos concordantes para las instituciones de la política social, que podrían maximizar sus efectos mediante la consolidación de las instituciones responsables de las intervenciones públicas en este campo.

## **C. Objetivos, principios y atributos de las instituciones de la política social**

### **1. La política social en América Latina y el Caribe**

#### **a) Fortalezas y debilidades**

En América Latina y el Caribe las políticas sociales son el producto de complejas estructuras políticas, históricas e institucionales propias de cada país<sup>6</sup>. En este contexto, un factor digno de mención es que en la mayoría de los países se han planteado iniciativas de diversa índole, tanto en lo que respecta a su concreción como a su población destinataria. Esto refleja no solo la presencia de capacidades específicas para el diseño e implementación de políticas sociales, sino que también indica que los Estados reconocen implícitamente la multidimensionalidad de la pobreza y la exclusión.

Como se desprende de diversos estudios<sup>7</sup>, hay una serie de factores que limitan la eficacia de la política social en la región. En primer lugar, los elementos del contexto económico descrito condicionan en gran medida los efectos positivos de las políticas públicas en el área social. En segundo lugar, los efectos del gasto social no se materializan necesariamente a corto plazo y la continuidad de las iniciativas se dificulta. En tercer lugar, subsisten debilidades endémicas a la intervención pública en la región, como la falta de objetivos claros, la baja eficiencia, la falta de articulación entre entidades públicas, el clientelismo político y la corrupción, entre otras. Por último, la profusión de iniciativas a la que ya se ha aludido también tiene matices negativos, ya que puede conducir a la superposición de programas, actores y entidades gubernamentales a cargo de su implementación.

Las falencias observadas en esta área se deben fundamentalmente a que estas iniciativas son implementadas por organizaciones relativamente débiles y fragmentadas; por el contrario: no son abordadas con un nivel de institucionalidad acorde a la complejidad de sus múltiples objetivos y de las medidas necesarias para concretarlas. Como señala Galiani (2006), en los

<sup>6</sup> Franco (1996) y Serrano (2005) presentan reseñas de los orígenes y evolución de la política social en la región.

<sup>7</sup> El examen exhaustivo de la política social en América Latina y el Caribe supera el alcance y los objetivos de este documento. En relación con los programas sociales de lucha contra la pobreza en América Latina, véanse Repetto y Sanguinetti (2001), Pardo (2003), Villatoro (2005) y CEPAL (2006), así como Baker (1997) y CARIBANK (2005) en lo que respecta al Caribe. Cohen y Franco (2005) presentan un análisis detallado de la política social en general y sus desafíos en la región, y Acosta y Ramírez (2004) se concentran en las redes de protección social.

países desarrollados el Estado de bienestar cuenta con un núcleo institucional fuerte y relativamente estable, y los cambios se plantean y ocurren alrededor de ese núcleo. En la región, en cambio, no existe en general un núcleo de instituciones y programas sociales debidamente articulados por un conjunto estratégico de medios y metas sociales a largo plazo. La mayoría de las instituciones encargadas de la política social tienen un nivel jerárquico bajo<sup>8</sup>, por lo que tienen una fragilidad institucional que se traduce en falta de correspondencia entre los objetivos y los instrumentos pertinentes, resultados mediocres y relativa inestabilidad de las iniciativas a lo largo del tiempo.

## **b) Consolidación institucional**

El refuerzo de las instituciones que diseñan e implementan políticas públicas no es una tarea sencilla ni fácil de definir, pero existe un área exitosa con la cual pueden establecerse valiosas analogías. En efecto, uno de los logros más importantes de la última década en materia económica en numerosos países de América Latina y el Caribe ha sido el notable incremento de la eficacia y la creciente credibilidad de las instituciones encargadas de la gestión macroeconómica. La solidez institucional alcanzada se refleja en la evolución reciente de los organismos encargados de las políticas monetaria y fiscal, entre otras cosas en la consolidación de bancos centrales autónomos que ha permitido una mayor transparencia en el manejo de la política monetaria, y de normas fiscales y legales que fortalecen la solvencia y la sustentabilidad de las finanzas públicas.

La mayor credibilidad alcanzada por estas instituciones se debe a una serie de factores, entre los que se pueden destacar el establecimiento de atribuciones y mandatos definidos sobre la base de consensos políticos y reforzados por las normas legales pertinentes, la incorporación y retención de personal técnico competente, y la disponibilidad de los recursos económicos necesarios para una gestión efectiva. Entre estos factores, se podría considerar que el elemento esencial es la fijación de objetivos claros, que constituyen una guía y un mandato para las instituciones respectivas. La claridad de objetivos, el establecimiento de mandatos y la disponibilidad de recursos para aplicarlos responden a importantes decisiones de naturaleza política sobre las que se basa la nueva solidez institucional de la política macroeconómica de algunos países de la región.

Esta evolución positiva resalta la importancia de la definición de objetivos y principios de intervención en la política social. Sin embargo, aunque la calidad institucional es relevante en todas las esferas del quehacer público, las políticas sociales son muy demandantes, ya que son por definición redistributivas, suelen cruzar límites jurisdiccionales, exigen una movilización de recursos en todo el territorio, involucran a diversos actores políticos en las múltiples etapas del proceso de diseño e implementación, se adoptan con el fin de hacer frente a un problema multidimensional y tienen un importante componente intertemporal. Estos factores plantean distintos grados de dificultad que diferencian a la política social de la gestión macroeconómica, área en la que existe una correspondencia más estrecha entre objetivos e instrumentos.

Por ello, no se trata únicamente de determinar la idoneidad de ciertos instrumentos o el refuerzo de la capacidad de determinados actores: para que la política social sea más eficaz es

---

<sup>8</sup> En términos analíticos, Acuña y Tommasi (2000) presentan un orden jerárquico de las instituciones. En esta categorización, las políticas y programas son reglas que afectan (potencialmente) el comportamiento de los individuos y la distribución de resultados en la sociedad, y son denominadas reglas de nivel bajo. A su vez, las reglas que determinan los incentivos y restricciones para elaborar las reglas de nivel bajo son reglas de nivel intermedio. Finalmente, las reglas de nivel alto son aquellas instituciones que regulan el sistema político y, por ello, las reglas intermedias. Crawford y Ostrom (1995) presentan un análisis más detallado sobre las distintas operacionalizaciones del concepto de institución.

imprescindible la consolidación del sistema de instituciones que la aplica. La reorganización que esto supone debe ir más allá de la acentuación de la eficiencia y el incremento del nivel del gasto social: se trata de establecer criterios que promuevan la eficacia de la labor pública en materia social, considerando todas las medidas en un marco de intervención integral<sup>9</sup>.

Lo ocurrido en los últimos años permite identificar una gama de innovaciones y atributos relevantes para estas instituciones. Sobre la base de estas observaciones se presentan, a continuación, los objetivos y principios que deben servir de guía a la política social, y se enumeran y analizan una serie de atributos deseables (en función de los principios y objetivos expuestos) de las instituciones encargadas de ejecutar la política social, a fin de dotarlas de las herramientas necesarias para garantizar el pleno ejercicio de la ciudadanía económica y social a toda la población.

Sin embargo, cabe señalar que, si bien los principios y atributos presentados a continuación constituyen características deseables, la construcción institucional (es decir, la consolidación de estas prácticas y atributos) exige una definición de la secuencia y la modalidad de las reformas a partir de un análisis de la economía política de cada sociedad y, posteriormente, la identificación de los incentivos e intereses de los agentes involucrados. Este análisis debe adecuarse a cada país y cada una de las dimensiones consideradas más adelante, por lo que supera el alcance de este documento, aunque cabe mencionar que la mera adopción de estos principios y atributos sin tomar en cuenta las restricciones de compatibilidad de incentivos de los actores en juego no redundará, en general, en transformaciones sostenibles.

## 2. Objetivos de la política social y principios de intervención

En la sección anterior se reconoce la importancia de que la política social tenga objetivos claros. En términos normativos, se podría considerar que el objetivo principal en América Latina y el Caribe debe ser el de romper el círculo vicioso que vincula un bajo crecimiento con pobreza, inequidad distributiva y exclusión social. Esto permitiría orientar la política social a la consecución de una ciudadanía económica y social plena por parte de todos los miembros de la sociedad.

En la práctica, este objetivo general debe adaptarse a las características y el nivel de desarrollo de cada país, y reflejar las necesidades de cada sociedad y no la inercia presupuestaria o la presión de grupos de interés. En efecto, como se argumenta en CEPAL (2006), pueden plantearse principios relativamente universales pero no “recetas únicas”: cada sociedad debe fijar sus prioridades en materia social. Además, aunque los derechos económicos y sociales son universales, deben adaptarse a las limitaciones impuestas por el nivel de desarrollo en lo que respecta a su contenido específico.

A continuación, se plantean una serie de principios para guiar la intervención pública en materia social, y se argumenta que la universalidad, la solidaridad y la eficiencia son instrumentales para lograr el objetivo general de concreción de una ciudadanía plena.

### a) Universalidad

La universalidad implica garantizar a todos los ciudadanos la protección y los beneficios fundamentales que aseguran su participación plena en la sociedad que los congrega. Dicho principio apunta a que todos sus miembros tengan la certeza de que la sociedad les asegurará, *ex*

---

<sup>9</sup> El carácter integral de la intervención pública es un factor clave. En efecto, las múltiples iniciativas que componen la política social suelen responder a lógicas sectoriales y se traducen en intervenciones fragmentadas. Aun asumiendo que todos los responsables operan con criterios correctos desde una lógica sectorial y logra resultados satisfactorios en su área, las iniciativas carecen de unidad, se aplican sin criterios de elegibilidad y focalización uniformes, y no tienen objetivos concordantes.

*ante*, igualdad de oportunidades para desarrollarse y, *ex post*, un bienestar básico que concuerde con el nivel de desarrollo en un momento dado. La universalidad es el principio rector que sustenta el sentido de pertenencia y cohesión social y, en última instancia, que brinda la gobernabilidad imprescindible para la construcción de un consenso social en torno al necesario desarrollo de una sociedad equitativa e incluyente.

El principio de universalidad apunta a asegurar la protección social a todo aquel que no pueda acceder a ella por sí solo y en forma definitiva, parcial o temporal, por razones involuntarias. Sin embargo, esto no necesariamente significa que todos deban recibir los mismos beneficios o que el acceso a los servicios sociales deba otorgarse siempre de manera enteramente gratuita o automática, sin que medie una contribución específica, el pago de impuestos generales o una verificación de medios. En efecto, la universalidad no es contraria al establecimiento de criterios de selectividad o focalización: a fin de extender la ciudadanía económica y social a quienes menos pueden ejercerla y ante una situación de recursos escasos, puede considerarse la posibilidad de aplicar criterios de selectividad que favorezcan a los grupos de menores recursos. En este contexto, la focalización responde al doble propósito de elevar al máximo el efecto de los recursos empleados y beneficiar a quienes se encuentran en condiciones más precarias o vulnerables. Cohen y Franco (2005) se refieren al “universalismo de la oferta versus universalidad de la satisfacción” de las necesidades básicas de todas las personas; la focalización puede entonces entenderse como un elemento de acción afirmativa, que no contradice el carácter universal de los derechos económicos y sociales, ya que apunta a extender la titularidad de un derecho a quienes se ven más privados de su ejercicio. Por todo ello, la focalización no debe ser un objetivo de la política social, sino un instrumento que, aplicado correctamente, puede contribuir a la universalización de la ciudadanía económica y social.

## **b) Solidaridad**

El principio de solidaridad implica que la participación en el financiamiento y el acceso a los servicios y la protección social no tienen que estar unívocamente ligados. Idealmente, el financiamiento debería depender de la capacidad económica para hacer los aportes exigidos, mientras que el acceso a los servicios debería depender únicamente de la necesidad.

La solidaridad, por lo tanto, se estructura fundamentalmente en la definición del financiamiento del sistema de derechos y prestaciones, mediante el aporte obligatorio y diferenciado de los miembros de la sociedad en función de la capacidad económica, mientras que las prestaciones sociales (servicios, beneficios y garantías) se reciben en forma obligatoria (por ejemplo, en educación) o de acuerdo a las necesidades de cada cual en el campo de la salud, conforme a los límites económicos fijados socialmente.

La solidaridad se instrumenta de múltiples maneras, especialmente a través de programas de gasto público, sistemas de subsidios cruzados en la seguridad social y la tributación. Dentro de los límites que definen la competitividad y la eficiencia, la tributación y el gasto público deben apuntar a la progresividad, gravando a los sectores de más capacidad contributiva. Por otra parte, en la protección financiada con contribuciones específicas (seguridad social en el ámbito de la salud, pensiones y desempleo, y acceso a servicios públicos esenciales), la solidaridad entre contribuyentes se expresa en el diseño de sistemas de subsidio cruzado entre estratos de ingreso y grupos de riesgo. En estos últimos pueden definirse también mecanismos de financiación total o parcial a partir de impuestos generales.

Las estructuras de solidaridad pueden variar en cuanto a intensidad y extensión, de acuerdo a una serie de factores históricos, económicos y políticos, pero cabe señalar que los sistemas demasiado fragmentados plantean un gran riesgo en cuanto a la consolidación y legitimación de los sistemas duales, destinados a grupos de bajos y altos ingresos. Asimismo, una

política centrada exclusivamente en la solidaridad, que desvincule excesivamente el valor de las prestaciones del valor de las contribuciones, puede inducir a la evasión de los aportes correspondientes o a la migración a sistemas privados. Debido a estas restricciones, en la aplicación de este principio debe buscarse un equilibrio entre incentivos y solidaridad.

### **c) Eficiencia**

El principio de eficiencia, tercero en la lista pero tan importante como los anteriores, debe orientar la organización y la gestión global de los servicios y prestaciones sociales. Este principio es instrumental para la consecución de una plena ciudadanía económica y social en un contexto de recursos públicos escasos, ya que implica garantizar los mejores resultados posibles con un determinado volumen de recursos.

La transparencia de la gestión y la implementación de políticas y la constante evaluación de los resultados son esenciales para una gestión eficiente, como se explica más adelante. Asimismo, la búsqueda de la eficiencia supone el establecimiento de una estructura de incentivos que fomente un mejor uso y asignación de los recursos en cada actividad y entre diferentes actividades por parte de los actores relevantes. En la concepción de las intervenciones públicas se debe incorporar la estructura de principal-agente del sector público y de los agentes privados, para asegurar que el interés de los actores coincida con la maximización de beneficios sociales. Finalmente, la búsqueda de eficiencia exige procurar que los beneficios que se consigan en cada área tengan las menores consecuencias negativas para otras esferas del desarrollo económico y social.

## **3. Atributos de las instituciones encargadas de la política social**

No siempre es fácil traducir los principios y objetivos examinados en la sección anterior en la concepción de intervenciones y en las decisiones concretas. Por consiguiente, es necesario establecer criterios que promuevan la eficacia de la labor pública en materia social, considerando todas las medidas en el marco de una intervención integral. Lo sucedido en los últimos años en la región ofrece una gama de innovaciones que permiten identificar las características deseables (en función de los principios y objetivos expuestos) de las instituciones encargadas de ejecutar la política social.

### **a) Reglas claras, objetivos concretos y continuidad de la política social**

Uno de los requisitos fundamentales para el fortalecimiento de estas instituciones es la existencia de reglas claras y estables, como también de objetivos concretos, sobre la base de acuerdos políticos explícitos y con el respaldo de la legislación pertinente. Por una parte, la transparencia de las reglas y el hecho de que se basen en acuerdos dan mayor solidez al funcionamiento de las instituciones correspondientes. Por otra, la estabilidad a lo largo del tiempo es un componente esencial de las intervenciones en el área social: como se señaló anteriormente, las medidas públicas deben tener continuidad para consolidarse y rendir los resultados esperados. Por último, los objetivos concretos facilitan la imposición de mandatos a los organismos del área, mandatos que también pueden utilizarse para evaluar su funcionamiento y para la rendición de cuentas por parte de los encargados de la gestión pública.

El requisito de continuidad tiene por objeto precisamente hacer frente a una de las mayores dificultades que se le plantea a la política social en la región. En efecto, la “razón política” (y en especial la vinculada a la competencia electoral) exige efectos rápidos y visibles que muchas veces la política social no está en condiciones de lograr. El caso paradigmático en este ámbito es el de la educación, cuyos efectos, fuera de la construcción de establecimientos, solo son visibles a largo plazo. Por ello, la continuidad de medidas de efectos diferidos exige

tomar en consideración las restricciones que implica la razón política, para superar la inconsistencia temporal que esta produce: en lugar de estar sometidas a vaivenes de corto plazo, cuando persistan los problemas que las originaron estas medidas deben transformarse en políticas de Estado.

La continuidad de las actividades o medidas y la transformación mencionada hacen necesaria la adopción de un pacto fiscal que sea a la vez un acuerdo político y social entre los actores involucrados. El pacto fiscal tiene por objeto, entre otras cosas, garantizar un monto mínimo de recursos y su continuidad, a fin de atender las demandas sociales (CEPAL, 1998). El acuerdo político y social debe proteger a ciertos objetivos básicos a mediano y largo plazo de los vaivenes de la política electoral y la conflictividad social (CEPAL, 2006). Por supuesto, esto no significa que los gobiernos no puedan alterar ciertos aspectos de las políticas sociales y de su implementación, sino que se trata de evitar una sucesión de iniciativas “fundacionales” en las que se desperdicien los logros parciales conseguidos<sup>10</sup>. Por último, la combinación de un pacto fiscal y un acuerdo político y social constituye el mejor mecanismo para proteger los elementos del pacto social considerados de mayor importancia, ya que puede lograrse en el ámbito parlamentario, lo que le otorga tanto legitimidad política como los recursos fiscales para su financiación.

## **b) Gestión eficaz, transparencia y evaluación**

Además del principio de eficiencia, un atributo con el cual es importante dotar a las instituciones encargadas de diseñar y aplicar la política social es el de gestión eficaz y transparente. La administración de programas sociales, especialmente de los focalizados, tiene un mayor nivel de complejidad que otras áreas del quehacer público. Por ello, el modelo de gestión debe establecerse específicamente para llegar a los segmentos de la población que lo necesitan, en tanto que las entidades pertinentes deben contar tanto con el personal adecuado y los recursos necesarios como con un alto nivel de transparencia y flexibilidad para superar los problemas que se plantean en el curso de sus intervenciones.

El primero de estos elementos puede aplicarse a toda la administración pública y los avances en la gestión macroeconómica destacados anteriormente pueden servir de inspiración. Es necesario desarrollar y retener recursos humanos con formación técnica en los organismos que se ocupan de la política social, puesto que esto permite profesionalizar la gestión pública y garantizar la continuidad de los actores más importantes, que acumulan un acervo de conocimientos de los que el Estado no puede prescindir.

El segundo elemento implica elevar la transparencia, considerada como valor y como modalidad de gestión. Para ello es fundamental institucionalizar la disponibilidad de información en todas las áreas de la política social y, en especial, en lo que respecta al seguimiento del presupuesto, el monitoreo de los programas ejecutados, la fiscalización de las normas y las evaluaciones de impacto por parte de agentes externos e independientes. La difusión de información es indispensable tanto para el diseño de programas sociales como para la rendición de cuentas de los agentes que los ejecutan. Por otra parte, las evaluaciones (tanto de programas en curso como de programas piloto) han sido fundamentales en los últimos años para comparar

---

<sup>10</sup> Un ejemplo reciente en la región es el del programa “Progresá”, establecido durante un gobierno de una determinada orientación política y que después del cambio del partido en el poder, se siguió ejecutando aunque con otro nombre: “Oportunidades”. Este último programa supone una serie de innovaciones y plantea una gran ampliación de la base de beneficiarios, pero representa una continuidad directa con los objetivos y modalidades de acción del “Progresá” original. Este ejemplo demuestra la fortaleza institucional alcanzada por la Secretaría de Desarrollo Social de México y el consenso político logrado con posterioridad a la crisis de 1995 en ese país en torno a la necesidad de contar con una estrategia de lucha contra la pobreza integral y a largo plazo (CEPAL, 2006).

distintos cursos de acción, corregir los ineficaces, diseñar y expandir programas y promover la aplicación de nuevas medidas en otros países<sup>11</sup>.

Algunas prácticas que fomentan la transparencia, como la confección y auditoría de padrones únicos de beneficiarios, la publicación sistemática de indicadores de gestión y la evaluación externa de impacto, permiten a los cuerpos técnicos consolidar la legitimidad de su labor. Estas innovaciones institucionales incrementan la visibilidad y la legitimidad de las medidas, por lo que contribuyen a su continuidad, permitiendo la consecución de objetivos de largo plazo<sup>12</sup>.

Asimismo, la transparencia y la difusión de la información tienen que proyectarse también a toda la ciudadanía, que debe saber qué beneficios puede recibir y cómo acceder a ellos. El conocimiento de los programas en curso por parte de los ciudadanos, además de aumentar la eficiencia, constituye, junto con las prácticas descritas, un conjunto de herramientas eficaces para reducir el alto nivel de clientelismo que socava la eficacia y la legitimidad de las políticas sociales en la región. Existe, de hecho, una interacción potencial entre la existencia de un sistema clientelista, la transparencia y la frecuencia de la práctica de evaluación, dado que en un sistema clientelista se suele dar preferencia a aquellos programas que dan mayor poder a los intermediarios entre beneficiario y Estado, y no necesariamente a los más eficaces (Galiani, 2006)<sup>13</sup>.

### c) Articulación y coordinación

Un requisito vinculado a la gestión eficaz y la eficiencia es el de dotar a las instituciones encargadas de la política social de la capacidad para articular y coordinar la labor de los organismos públicos involucrados, en aras de los objetivos generales analizados en la sección anterior. La articulación y la coordinación, que dan una perspectiva unificada de la acción estatal, hacen efectivo el principio de eficiencia en la medida en que permitan superar duplicaciones, rivalidades presupuestarias e intereses sectoriales, y promover la coherencia intertemporal e intersectorial.

Este requisito adquiere especial relevancia debido a las características multidimensionales de los temas sociales, debido a las cuales existe un gran potencial para reducciones de costos (evitando las superposiciones tan frecuentes en la región)<sup>14</sup> y realzar la eficiencia (mediante economías de escala y el aprovechamiento de sinergias mediante la articulación y el enlace sectorial)<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Dado que los resultados de las evaluaciones constituyen un bien público regional, los organismos internacionales pueden tener un rol central en la promoción y financiación de esta práctica y en su posterior difusión a nivel regional (Galiani, 2006).

<sup>12</sup> El caso de “Progres-Oportunidades” se destaca nuevamente en esta área. Más allá de las indiscutibles innovaciones que introdujo en la región en materia de transferencias condicionadas a la acumulación de capital humano, una de las razones que explican su legitimidad interna y su prestigio internacional es la incorporación, desde su diseño, de una política sistemática de evaluación externa, y la consiguiente difusión sistemática de los resultados de dichas evaluaciones independientemente de la naturaleza de los resultados.

<sup>13</sup> Sin embargo, la existencia de prácticas clientelísticas responde a problemas institucionales de nivel alto que no pueden resolverse únicamente mediante medidas administrativas si no existe un consenso político al respecto, como lo demuestra el relativo fracaso de diversas agencias oficiales de evaluación y monitoreo en algunos países de la región en los últimos años. La dificultad de la evaluación en un entorno adverso demuestra que para institucionalizar una práctica no es suficiente instaurarla por ley o contar con financiación para llevarla a cabo: sólo una reforma que establezca los incentivos adecuados puede lograr que una práctica se consolide.

<sup>14</sup> Por ejemplo, un catastro oficial de planes sociales en Chile identificó 142 programas correspondientes a 33 instituciones del sector público dirigidos a la población en situación de pobreza (MIDEPLAN, 2002).

<sup>15</sup> Los comedores escolares son ejemplos típicos de sinergias, ya que combinan nutrición, incentivos a la educación y transferencias implícitas a los hogares. Asimismo, los programas de transferencias condicionadas combinan el alivio de la pobreza con incentivos a la acumulación de capital humano. Sin embargo, las sinergias y la multidimensionalidad son herramientas y no fines, y sólo debe buscarse un impacto multisectorial si los costos de implementación conjunta lo ameritan.

Esta evidente necesidad de coordinación ha alentado la adopción de diversas medidas, destinadas, entre otras cosas, a la constitución de gabinetes sociales (como instancia de articulación de diversos ministerios y autoridades sectoriales y de coordinación de políticas), la articulación a través de redes y la conformación de una autoridad social principal (García Hurtado y Camacho Encinas, 2004; Molina, 2003; Faria, 2003). Todas estas alternativas presentan ventajas y desventajas; lo importante es la estructura de la instancia de articulación y el poder concreto de que dispone<sup>16</sup>. Aunque pueda constituir un primer paso, por sí misma la creación de una instancia superior no garantiza la coordinación sectorial ni la subordinación de todos los actores a una visión integrada, como lo demuestran algunos casos recientes en países de la región.

La instancia de coordinación es el ámbito adecuado para articular las medidas que se adopten y coordinar a los actores sectoriales y niveles de gobierno que las apliquen, planificar medidas a largo plazo y acordar criterios comunes de acción. Entre las tareas que se les asignen a estos organismos, cabe mencionar la clasificación y racionalización de la oferta de programas existentes, la detección de superposiciones y falencias, la coordinación de recursos, la identificación de oportunidades de sinergia sectorial y el complemento de la asistencia con la necesaria oferta de servicios para brindarla. Aunque existen argumentos válidos para la creación de grandes iniciativas “estrella”<sup>17</sup> –por economías de escala, visibilidad e información y construcción de legitimidad, entre otros– debe evitarse la adopción de megainiciativas en forma automática.

Finalmente, la coordinación de los programas sociales y los sectores que los ejecutan puede ser esencial para la continuidad de las políticas y su sustentabilidad, ya que un frente unido puede facilitar el acceso a fuentes estables de financiamiento<sup>18</sup> y también puede evitar que el sector social sufra recortes en tiempos de crisis.

#### **d) Participación y reclamo**

Un requisito importante de los organismos encargados de aplicar la política social es que cuenten con mecanismos formales e institucionalizados de participación ciudadana, peticiones y reclamo, que permitan incorporar a los beneficiarios y la sociedad civil a la esfera del quehacer público.

La institucionalización de la participación ciudadana en la política social (en la asignación de recursos, en el monitoreo y en la definición de prioridades y programas) tiene una serie de aspectos positivos. En primer lugar, la participación en el monitoreo de los programas permite a los beneficiarios exigir la provisión de los servicios ofrecidos y velar por su calidad, en la medida en que facilita el acceso a las autoridades y a los responsables de los servicios. Por el mismo motivo, se refuerza la toma de conciencia de los beneficiarios sobre sus derechos. En segundo lugar, la participación se traduce en una mayor interlocución de los beneficiarios, es decir, más empoderamiento o “voz” (utilizando el término acuñado por Hirshman, 1970) de

---

<sup>16</sup> En algunos casos, es importante que el gabinete o autoridad social que se constituya dependa directamente de la máxima autoridad del poder ejecutivo o tenga acceso privilegiado a quien detente el cargo, para lograr una coordinación efectiva y cierto poder en la negociación del presupuesto destinado al área social y evitando por lo tanto que los responsables del Ministerio de Hacienda se conviertan en la autoridad social de hecho mediante la determinación de las prioridades presupuestarias.

<sup>17</sup> Mientras programas como “Chile Solidario” se plantean como una estructura de acceso a múltiples programas, articulando la oferta existente, otras, como “Progres-Oportunidades” de México (que sustituyó a una serie de subsidios alimenticios y educativos y los consolidó), los programas de avance mediante la salud y la educación (PATH) de Jamaica y “Bolsa familia” de Brasil (que agrupa cuatro programas previamente independientes de transferencias condicionadas) son programas de gran alcance que sirven de marco a actividades multidimensionales y multisectoriales.

<sup>18</sup> Por ejemplo, la utilización del presupuesto ordinario, en lugar de los préstamos de organismos multilaterales que financian muchos de los programas pero que por ello plantean dudas sobre su continuidad.

quienes tradicionalmente han padecido la falta de acceso a instancias de decisión. Esto conjuga la concreción de los derechos económicos y sociales (mediante el acceso a prestaciones y beneficios de los programas) con una ciudadanía política más efectiva y conduce a un aprendizaje social en los grupos más pobres. En tercer lugar, la participación ciudadana es positiva por cuanto obliga a una mayor transparencia y rendición de cuentas de la actividad pública, limitando la mala gestión, la corrupción y el abuso<sup>19</sup>. En cuarto lugar, estimula la incorporación de la sociedad civil a los procesos de asignación de recursos y definición de prioridades, y a la concepción y ejecución de medidas, sobre todo en lo que respecta a la adaptación al ámbito local y a la diversidad cultural de los beneficiarios. La mayor participación constituye un aporte al enriquecimiento de la política social, por difundir el aprendizaje social disperso en las comunidades. Por último, cuanto mayor sea la participación ciudadana, mayor será la legitimidad de los programas, por el hecho de aumentar el costo político a la hora de desvirtuar o desmontar iniciativas exitosas por razones electorales o de corto plazo. Por consiguiente, la sociedad civil puede erigirse en la voz de la continuidad y el garante de los objetivos a largo plazo.

La participación de la sociedad civil puede institucionalizarse en distintos planos, tanto a través de consejos consultivos de carácter nacional como de consejos territoriales. Al respecto, cabe destacar que, frente a los problemas de representatividad que pueden sufrir los gobiernos de la región, una mayor participación ciudadana contribuye a vigorizar la democracia con un contenido real, potenciando en lugar de debilitar los mecanismos de representación tradicionales.

### **e) Dimensión territorial**

La incorporación de la dimensión territorial es otro atributo que debe caracterizar a las instituciones de la política social. Esto significa que en la concepción de las medidas públicas se deben tomar en consideración tanto las características locales, a fin de adaptar adecuadamente su implementación, como la capacidad administrativa y fiscal de las dependencias subnacionales de gobierno.

En los últimos años varios gobiernos de la región han iniciado políticas de reforma de las facultades y funciones de las instancias gubernamentales. Estos procesos suelen definirse en términos generales como “procesos de descentralización”, aunque en rigor tienen características diferentes y específicas, pero que se traducen por igual en la asignación de funciones más importantes de gestión de los asuntos públicos y, en especial, de aplicación de la política social a los gobiernos subnacionales<sup>20</sup>.

Los argumentos a favor de la descentralización se relacionan con la idea de que mientras más cerca estén los beneficiarios de las entidades encargadas de la prestación de servicios mejor será la asignación de los recursos, ya que la definición del gasto tendrá en cuenta las preferencias locales, y su control por parte de la ciudadanía será más directo y efectivo. Más allá de estas consideraciones, estos procesos suelen enmarcarse en un contexto de restricciones fiscales en el que se da prioridad al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, en desmedro de las ventajas de la provisión descentralizada de servicios.

---

<sup>19</sup> Varios de los programas sociales iniciados recientemente cuentan con mecanismos para fomentar la participación ciudadana. En este contexto, destacan las instancias comunitarias de validación de los beneficiarios en los programas “Oportunidades” (México) y “Bolsa escola” (Brasil), así como en los consejos de emergencia locales y provinciales establecidos como parte del programa “Trabajar” de Argentina, modelo aplicado también a los consejos consultivos locales de “Jefes y jefas” (Argentina) y a las mesas y asambleas del programa de emergencia social productivo “A trabajar” (Perú).

<sup>20</sup> En el plano económico y fiscal, los gobiernos subnacionales también están desempeñando un rol más importante en la gestión de los asuntos públicos. En menos de veinte años, la participación promedio de los gobiernos subnacionales en el total del gasto público pasó de 8% a 15% del total, aunque existen significativas diferencias entre países.

Por lo tanto, la incorporación de la dimensión territorial en la política social no debe confundirse con la aplicación de procesos de descentralización en todas las situaciones y contextos. La idoneidad de estos procesos debe evaluarse en cada instancia, dado que existen problemas potenciales. En efecto, la marcada disparidad territorial en la distribución del ingreso en los países no solo impone la necesidad de un minucioso diseño de los sistemas de transferencias de igualación, sino que también pone un límite a muchas de las medidas de descentralización.

Como principio general, se hace imprescindible una progresiva y gradual descentralización, capaz de transferir también los recursos fiscales correspondientes y, en los casos pertinentes, de proporcionar la formación necesaria de los recursos humanos encargados del proceso. En particular, antes de descentralizar es importante evaluar la capacidad institucional del gobierno que va a recibir la nueva función, ya que las instancias subnacionales presentan características muy variadas en lo material, financiero y administrativo. Asimismo, en la medida en que la descentralización supone la asignación de nuevos roles a las instancias gubernamentales, también se hace necesario un fortalecimiento institucional del gobierno nacional en los aspectos formativo, regulador y orientador del proceso. Las municipalidades y las instancias intermedias del gobierno, a su vez, deben velar por la modernización de su capacidad técnica para asumir con mayor eficacia la prestación de servicios básicos, y asegurar la participación de la comunidad en el seguimiento y la evaluación de la gestión pública territorial.

En síntesis, si bien es cierto que en algunos casos los procesos de descentralización fueron concebidos como instrumentos para impulsar una mayor participación ciudadana y apoyar los nuevos procesos de democratización, debe reconocerse que la prestación descentralizada de servicios ha supuesto una mayor dependencia de recursos financieros y humanos locales, por lo que se ha corrido el riesgo de acentuar las brechas existentes en cuanto a la calidad de los servicios en contextos que ya presentan acentuadas diferencias entre una región y otra. La decisión de descentralizar debe estar articulada con la capacidad de crear una adecuada institucionalidad local que haga suyos algunos de los atributos señalados en este documento. Estas consideraciones sobre la descentralización, que pueden resultar obvias, no siempre han estado presentes en la práctica de la región, guiada en muchos casos no por el interés de fomentar la equidad y la solidaridad dentro de los países, sino por la aplicación recetas uniformes, así como por las urgencias fiscales y de ajuste macroeconómicos.

#### **f) Capacidad de regulación e interacción con el mercado**

Así como las instituciones encargadas de la política social enfrentan nuevos desafíos al iniciar una interacción con actores de la sociedad civil y articular sus acciones con múltiples niveles de gobierno, enfrentan también un reto importante en cuanto a su capacidad de regulación e interacción con el mercado. La tendencia a una creciente participación del sector privado en la esfera de lo social se manifiesta tanto en la privatización de la contratación de agentes privados y organizaciones no gubernamentales<sup>21</sup> para la provisión de servicios, como en nuevas modalidades de articulación como asociaciones público-privadas y nuevas formas de financiamiento de los beneficios sociales (entre otros, la administración de fondos de pensiones y los mercados derivados, como los seguros y las rentas vitalicias).

En vista de esta tendencia, las instituciones que aplican la política social deben estar más atentas al mercado y desarrollar las capacidades que ello implica. En especial, se plantean desafíos que tradicionalmente estaban fuera de la órbita de lo social, como la capacidad de regular

---

<sup>21</sup> El potencial para la sociedad civil no se limita exclusivamente al reclamo y el monitoreo. Por ejemplo, en algunos países de Centroamérica hay las organizaciones no gubernamentales que constituyen un componente clave de la atención de la atención primaria de salud, por participar como proveedoras de servicios (CEPAL, 2006).

fallas de mercado mediante el establecimiento de normas, la garantización del acceso y el fomento de la competencia y la eficiencia de las entidades privadas.

Entre otros ámbitos, el desarrollo de las normas y actividades reguladoras deben relacionarse, en primer lugar, con la protección del acceso. Esto implica prevenir y sancionar prácticas de exclusión o discriminación, y garantizar la posibilidad de elección dentro de los marcos establecidos. En segundo lugar, la regulación debe establecer las normas de calidad y contenidos de los servicios, tales como el uso de protocolos de atención clínica y el contenido de los programas de educación. En tercer lugar, debe promover la eficiencia en la gestión privada, mediante el establecimiento de parámetros y estándares de costos y rendimientos, así como reglas sobre fijación de tarifas. En cuarto lugar, la regulación debe asegurar condiciones de competencia y organización del mercado que eviten prácticas perjudiciales, como la competencia desleal o monopólica, y el establecimiento de barreras de entrada, entre otras formas de integración vertical u horizontal no deseables. En quinto lugar, se debe asegurar y promover la producción y la difusión igualitaria de información veraz y oportuna sobre los recursos, metas y efectos, que hagan posible una regulación y supervisión efectivas. Por último, la estructura de regulación debe contar con instancias que permitan arbitrar conflictos entre proveedores y la población usuaria.

Las modalidades de incorporación de la dimensión regulatoria y de mercado en las instituciones ejecutoras de la política social varía de acuerdo a las características sectoriales y las fortalezas de cada Estado: en algunos casos, los organismos existentes pueden absorber nuevas funciones, mientras que en otros deberán crearse entidades especializadas. En todo caso, estas instituciones no pueden desconocer la existencia de los agentes del mercado en los sectores sociales, y deben velar por que estos agentes privados sean funcionales a los objetivos generales de la política social.

#### **g) Instancias de exigibilidad de derechos**

Más allá de las instancias que hacen posible la participación de los ciudadanos en el diseño y monitoreo de nuevas medidas, las instituciones encargadas de la política social deben reconocer la necesidad de dar un marco formal a la exigibilidad de los derechos económicos y sociales. Como se señaló anteriormente, las sociedades de América Latina y el Caribe han logrado avances notables en términos de ejercicio de los derechos políticos y civiles, pero el progreso es mucho más restringido en la dimensión económica y social. El objetivo de lograr una ciudadanía plena implica reconocer que todo miembro de la sociedad es depositario de derechos, cuya exigibilidad implica que deben existir canales institucionales adecuados para que estos se materialicen, ya sea mediante el sistema judicial o mediante instancias propias, formales y explícitas de los organismos encargados de la política social. Sin embargo, el ejercicio de los derechos individuales debe ser compatible con el interés colectivo, sobre todo cuando se da en el contexto de múltiples carencias y recursos escasos: la exigibilidad debe limitarse solo a aquellos derechos que la sociedad pueda comprometerse a garantizar en forma efectiva a todos los ciudadanos (Ramírez y de Roux, 2004).

## **D. Conclusiones**

A partir de una breve descripción del contexto económico y social de la región, en este documento se analizan las instituciones encargadas de la política social en el contexto del desafío de la lucha contra la pobreza. Se plantea que tanto el crecimiento económico como un nivel adecuado de gasto público constituyen condiciones necesarias pero no suficientes para la superación de la pobreza a largo plazo. Se argumenta, entonces, que la región fue capaz de crear instituciones sólidas y estables para el manejo de la macroeconomía durante la década pasada,

pero que no ha sido igualmente exitosa en la creación de redes de instituciones abocadas a la política social. Por lo tanto, el documento apunta a la necesidad de una reorganización del área en función de objetivos, principios y atributos.

Para ello, se plantea en primer lugar la necesidad de que el mejoramiento de la concreción efectiva de los derechos económicos y sociales de toda la población sea reconocida en la agenda pública, pase a formar parte de la acción gubernamental como política de Estado, y se establezca explícitamente como objetivo último de la política económica y social. Más allá de la eficiencia del gasto social, requisito prácticamente evidente, se trata de establecer la eficacia de la labor pública en materia social, considerando toda medida en un marco de intervención integral. Por ello, se proponen una serie de principios y atributos indispensables (inspirados por medidas tomadas recientemente en la región) como elementos que sirvan de base para construir y articular esta compleja institucionalidad social, y para dotar a las instituciones de la política social de las herramientas que hagan posible el logro de estos objetivos a largo plazo. Cabe señalar, sin embargo, que la incorporación de estos atributos de manera aislada puede acarrear algunas mejoras en términos de los efectos de algunas medidas puntuales, pero que la sustentabilidad de las reformas que validen los principios y atributos señalados depende de la evaluación correcta de los intereses en juego y de los incentivos de los actores involucrados.

En última instancia, la consecución de una ciudadanía económica y social plena no puede lograrse únicamente mediante la política social. El crecimiento económico a largo plazo es necesario pero, como se señalara anteriormente, la modalidad de desarrollo productivo es un determinante fundamental de su influencia en las condiciones de vida de la población. Solo un desarrollo productivo inclusivo puede conducir a una sociedad más equitativa y al ejercicio efectivo de los derechos económicos y sociales de todos sus miembros. Esto lleva a plantear que estos objetivos no pueden alcanzarse mediante una concepción dicotómica de las políticas económicas y sociales; de hecho, los esfuerzos que se desplieguen en materia de política social deben complementarse con políticas productivas tendientes a mejorar el desempeño económico a fin de alentar una demanda cada vez mayor de trabajo decente (CEPAL, 2004b).

El examen conjunto de la política económica y social requiere un trabajo político minucioso, mediante la construcción de consensos sobre la magnitud y las funciones del Estado, el desarrollo de estructuras y administraciones tributarias sólidas, y, en última instancia, sobre el tipo de sociedades en que los latinoamericanos y caribeños desean vivir.

## Bibliografía

- Acosta, Olga y Juan Carlos Ramírez (2004), “Las redes de protección social: modelo incompleto”, Serie Financiamiento del desarrollo, N° 141 (LC/L.2067-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Adelantado, José, José Noguera, Xavier Rambla y Luis Sáez (1998), “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”, Revista mexicana de sociología, N° 3, México.
- Baker, J. (1997), “Poverty reduction and human development in the Caribbean: a cross-country study”, World Bank Discussion Paper, N° 366, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Behrman, Jere, Nancy Birdsall y Miguel Szekely (2001), “Pobreza, desigualdad, y liberalización comercial y financiera en América Latina”, Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90, E. Ganuza, R. Paes de Barros, L. Taylor y R. Vos (eds.), Eudeba.

- Braun, Miguel y Carlos Vélez (2004), Retos institucionales para la equidad y sustentabilidad del desarrollo social en América Latina, documento presentado en el VI Foro de equidad social, Washington, D.C., agosto.
- Bourguignon, François, Francisco Ferreira y Michael Walton (2005), *Is greater equity necessary for higher long term growth in Latin America*”, documento presentado al seminario Economic growth with equity: Challenges for Latin America, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1 y 2 de septiembre.
- Bourguignon, François (2003), “The growth elasticity of poverty reduction”, *Inequality of Growth*, T. Eicher y S. Turnovsky (eds.), Cambridge, MA, The MIT Press.
- Bourguignon, François, Francisco Ferreira y Nora Lustig (eds.) (2005), *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, Oxford University Press, Banco Mundial.
- CARIBANK (Banco de Desarrollo del Caribe) (2005), *Social Protection and Poverty Reduction in the Caribbean*, Social and Economic Research Unit.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2005a), *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), José Luis Machinea, Alicia Bárcena y Arturo León (coords.), Santiago de Chile, junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.
- \_\_\_\_\_ (2005b), *Panorama social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2001), Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa, José Antonio Ocampo, Reynaldo Bajraj, Juan Martín (coords.), Bogotá, D.C., Editorial Alfaomega.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- \_\_\_\_\_ (1998), *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.2024/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- Cohen, E. y R. Franco (2005), *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Siglo Veintiuno Editores.
- Crawford, E. S. y Elinor Ostrom (1995), “A Grammar of Institutions”, *The American Political Science Review*, vol. 89, N° 3.
- El observatorio social* (2003), “Institucionalidad social en el marco de las reformas instrumentadas en los noventa”, artículo publicado por el equipo de la revista.
- Engerman, Stanley L. y Kenneth L. Sokoloff (2005), “Colonialism, inequality and long-run paths of development”, *NBER Working Paper*, N° 11057, enero.
- Faria, Vilmar (2003), “Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil”, *Serie Políticas sociales*, N° 64 (LC/L.1869-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.38.
- Franco, Rolando (1996), “Los paradigmas de la política social en América Latina”, *Revista CEPAL*, N° 58 (LC/G.1916-P/E), abril.

- Galiani, Sebastián (2006), “Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento”, *Serie Políticas sociales*, N° 116 (LC/L.2842-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.8.
- García Hurtado, Álvaro y Juan Carlos Camacho Encinas (2004), “Regulación de los servicios sociales y autoridad social”, documento de trabajo presentado en el Seminario Regional “Mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una Autoridad Social”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 10 al 12 de agosto.
- Hirschman, Albert O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press.
- Kliksberg, Bernardo (2002), “América Latina: una región en riesgo. Pobreza, inequidad e institucionalidad social”, *Iniciativa Interamericana de capital social, ética y desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C.
- Machinea, José Luis y Martín Hopenhayn (2005), “La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética”, *Serie Informes y estudios especiales*, N° 14 (LC/L.2414-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.158.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile) (2002), “Catastro de oferta programática del Grupo de Trabajo Interministerial 2002”, Santiago de Chile.
- Molina, Sergio (2003), “Autoridad social en Chile: un aporte al debate”, *Serie Políticas sociales*, N° 71 (LC/L.1970-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.126.
- Pardo, Marcia (2003), “Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina”, *Serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 20 (LC/L.1906-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ramírez, Juan Carlos y Carlos Vicente de Roux, “Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad”, *Serie Estudios y perspectivas* N° 4, Bogotá, D.C., Oficina de la CEPAL en Bogotá, noviembre.
- Repetto, F. y J. Sanguinetti (2001), “Inventario de programas de protección social y combate a la pobreza en América Latina y el Caribe: una primera aproximación”, *Documento de trabajo*, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Universidad de San Andrés, Argentina.
- Rodrik, Dani y Arvind Subramanian (2003), “La primacía de las instituciones (y lo que implica)”, *Finanzas y desarrollo*, Vol. 40, N° 2, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Serrano (2005), “La política social de la sociedad global en América Latina: nuevos programas de protección social”, *Serie Mujer y desarrollo*, N° 70 (LC/L.2364-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Villatoro, Pablo (2005), *Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

## II. Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina

*Miguel Székely Pardo*

### A. Introducción

Durante los años 1980 y 1990, la preocupación generalizada en los países de América Latina se centraba en el bajo crecimiento económico y en la volatilidad e inestabilidad de las economías<sup>1</sup>. El motivo es que después de varias décadas de bonanza, la mayoría de los países de la región enfrentaron crisis agudas con contracciones severas del Producto Interno Bruto y tasas de inflación y devaluación, sin precedentes.

En la segunda mitad de los años 1990, la esperanza se depositó en las reformas estructurales, incluyendo la apertura comercial, la apertura de la cuenta de capitales, y otras medidas similares, pero aún después de la aplicación de los “paquetes de reformas”, el crecimiento no logró retomar los niveles esperados<sup>2</sup>.

En los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI el foco se ha centrado en dos preocupaciones: la pobreza y la desigualdad<sup>3</sup>, y existen varios motivos para ello. Quizá el más importante, es que se ha reconocido que el crecimiento económico no siempre garantiza la reducción de la pobreza. El impacto sobre la pobreza depende del tipo de crecimiento –por ejemplo, su composición sectorial, las capacidades de distintos sectores de la población para aprovechar las oportunidades que genera el medio ambiente, e incluso de su distribución

---

<sup>1</sup> Véase por ejemplo, Caballero (2004), Fernández-Arias y Hausmann (2000), y los diversos informes sobre el Panorama Social de América Latina, por parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

<sup>2</sup> Véase Banco Interamericano de Desarrollo (1997), Ganuza y otros (2001), Morley y Escaith (2000), y Kuczynski y Williamson (2003).

<sup>3</sup> Algunas muestras son el Informe Anual del Banco Interamericano de Desarrollo (1999), El Informe sobre Desarrollo del Banco Mundial (World Bank (2000 y 2006)), el Informe del Banco Mundial para América Latina del año 2004, y el Informe de Desarrollo Humano a nivel mundial por parte del PNUD (United Nations Development Program (2005)). Por su parte, el Informe sobre el Panorama Social de América Latina por la CEPAL, del año 2004, destaca de manera preponderante el problema de la pobreza en la región.

geográfica<sup>4</sup>. Otro motivo de preocupación es que dado que América Latina se distingue por ser la región más desigual del mundo (véase Banco Interamericano de Desarrollo (1999)), los beneficios del crecimiento no siempre se han distribuido de manera equitativa, y se han dado incluso casos en donde coexiste el crecimiento económico con aumentos en la pobreza – precisamente en entornos en donde la desigualdad es más aguda<sup>5</sup>.

Esta discusión ha puesto en el foco del debate el papel que el Estado debe de jugar en cuanto a la justicia social, y en particular, su papel en el combate de la pobreza y la desigualdad. Si bien los paquetes de reformas estructurales estaban sustentados en buena medida en un paradigma de liberalización económica en donde se suponía que el papel del Estado era básicamente el de garantizar la operación de las fuerzas del mercado, las persistentes disparidades en las condiciones sociales de la población han puesto en evidencia la necesidad de utilizar activamente las políticas públicas para que los beneficios del desarrollo lleguen hasta los sectores menos favorecidos de la población.

De hecho, existe ya cierto consenso sobre la necesidad de la intervención del Estado para asegurar que el crecimiento y la estabilidad económica vayan acompañados de menores niveles de desigualdad y pobreza. Sin embargo, la discusión sobre qué tipo de políticas públicas se requiere para lograrlo, está mucho menos desarrollada.

Más aún, como sugerimos más adelante, el sector que rige las políticas sociales o de combate a la pobreza en América Latina –entendidas para nuestros propósitos como las políticas y acciones dirigidas explícitamente a los sectores de la población que se encuentran en situación de pobreza, marginación, vulnerabilidad, exclusión o desventaja por motivos económicos– es todavía incipiente, y está lejos de consolidarse. Es un sector que, salvo algunas excepciones, se ha caracterizado por contar con poca solidez institucional, que ha estado sujeto a coyunturas políticas, que generalmente no ha contado con una visión de Estado de largo plazo, que no ha contado tampoco con certeza de acceso a recursos para ejecutar políticas y acciones, que ha mostrado una falta de procesos claros y estructuras de ejecución, y que ha carecido de mecanismos formales y sistemáticos de transparencia y rendición de cuentas. Estos rasgos limitan severamente el impacto de las políticas, así como sus posibilidades de hacerle frente de manera estructural a la pobreza y a la desigualdad social.

En contraste, existen otros sectores relacionados como son la educación, la salud, o incluso la justicia, en donde a nadie sorprende que los países de América Latina cuenten con políticas institucionalizadas. Por ejemplo, en situaciones normales, al concluir el período de gobierno de una Administración e iniciar el de otra, no se cuestiona si el sistema educativo seguirá funcionando, o si seguirán existiendo servicios públicos de salud, o si seguirán existiendo jueces o procedimientos penales. Lo que generalmente sucede es que cada gobierno impone un matiz distinto en la ejecución de dichas políticas, pero se reconoce y acepta ampliamente que el Estado ejercerá ciertas funciones, y que la ciudadanía será sujeta y se beneficiará de las acciones que corresponden a la función. Este tipo de políticas suelen denominarse “Políticas de Estado”.

El proceso de institucionalización para construir una Política de Estado se da de manera gradual, y de hecho, esta ha sido la manera como políticas como la educativa, mencionada anteriormente, se ha ido consolidando. Dado que se requiere de procesos graduales en ámbitos distintos, es de esperarse que la institucionalización avance a ritmos dispares en distintos sectores,

---

<sup>4</sup> Existe ya una amplia literatura empírica al respecto. Véase por ejemplo Foster y Székely (2001), Kakwani (2000), López (2004) y Bourguignon (2004). La contribución de Anand y Kanbur (1985) es uno de los análisis pioneros. Incluso los enfoques más optimistas, como el de Dollar y Kraay (2000), argumentan que el crecimiento produce reducciones cuando mucho proporcionales (con elasticidad unitaria) en los niveles de pobreza.

<sup>5</sup> Un análisis reciente al respecto, es López (2004).

pero aún así destaca que en el caso de las políticas de combate a la pobreza en América Latina el proceso haya sido especialmente lento.

Este artículo propone una primera operacionalización del concepto de “institucionalización” de la política social para América Latina y presenta un diagnóstico general sobre el grado de avance en la materia en la región. Concretamente, aportamos dos contribuciones. La primera consiste en trascender la discusión conceptual –que ha sido el enfoque de los trabajos recientes al respecto– proponiendo diez elementos concretos y verificables en la práctica para caracterizar a la institucionalización de la política social. La segunda es la aplicación empírica de la caracterización, presentando una primera medición para 18 países latinoamericanos. Adicionalmente, presentamos una discusión detallada para el caso de México, que es el país para el que contamos con mayor información.

Nos parece que la institucionalización de las políticas de combate a la pobreza es un paso necesario para dar al Estado una mayor capacidad de enfrentar el problema de la pobreza y la desigualdad, lo cual se ha vuelto crítico en un contexto en el que no se puede esperar que el crecimiento económico automáticamente solucione el problema. Nuestra discusión busca precisamente avanzar en este sentido.

A lo largo del documento empleamos indistintamente los términos de política de combate a la pobreza y de política social, ya que este último término es el que se ha utilizado comúnmente en la región para hacer referencias a las políticas y programas dirigidos a la población en pobreza. Evidentemente el concepto de política social puede utilizarse en un sentido mucho más amplio, pero dado que en los arreglos institucionales de la mayoría de los países de la región se ha marcado una clara distinción entre los programas cuyo objetivo es el combate a la pobreza, y otras políticas como la educación y la salud que son de carácter universal, nos centraremos en esta definición más acotada de “política social”. Esto, además ofrece un marco de referencia más manejable para nuestro análisis.

El documento está estructurado de la siguiente manera. La sección B propone los diez elementos que caracterizan a una política social institucionalizada. La sección C hace una breve referencia histórica sobre los orígenes de la política de desarrollo social en América Latina. La sección D presenta un diagnóstico general sobre el grado de institucionalización de dichas políticas en la región. La sección E presenta algunas consideraciones finales.

## B. ¿Qué es una política social institucional?

Para identificar los elementos que conforman una política institucional, es necesario primero definir el concepto de institucionalidad. Para los fines de nuestro análisis, partimos de la definición de Eisenstadt (1979)<sup>6</sup>: “...se considera que las instituciones sociales son los núcleos básicos de la organización social, comunes a todas las sociedades y encargadas de algunos de los problemas fundamentales de toda vida social ordenada. Se suele poner de relieve tres aspectos principales de toda institución. Primero, las pautas de conducta que son reguladas por medio de las instituciones se refieren a problemas perennes y esenciales a toda sociedad. Segundo, las instituciones suponen la regulación de la conducta de los individuos en una sociedad según pautas

---

<sup>6</sup> Existen otras posibles definiciones del concepto (véase por ejemplo Acuña y Tommasi (1999)). Probablemente la más citada, es la de North (1990), quien sugiere que las instituciones son “...restricciones diseñadas por las personas que dan forma a la interacción humana”. Hemos adoptado la definición de Eisenstadt (1979), ya que es más amplia (y a su vez, más específica) para nuestro análisis, y es la que más expresamente se refiere a las instituciones sociales. Es interesante notar que mientras hay algunas opciones para definir el concepto de institucionalidad, no logramos encontrar una definición específica del término “Política de Estado”.

definidas, continuas y organizadas. Finalmente, estas pautas entrañan una ordenación y regulación normativa definida; es decir, la regulación es mantenida por medio de normas y de sanciones que están legitimadas por tales normas.”

Según el mismo autor, las actividades institucionales, en el marco de la política, se refieren: “...al control de la movilización de recursos para la realización de diversos objetivos y a la articulación y fijación de ciertas metas para la colectividad.”

Por su parte, el proceso de institucionalización se refiere al: “...proceso de cristalización continua de variados tipos de normas, de organizaciones y de esquemas reguladores de los procedimientos...”.

Tomando en cuenta estos elementos, para fines de este documento, llamaremos política institucional a aquella que cuenta con las siguientes características:

- Emana de un acuerdo político y social de atender un problema específico.
- Establece objetivos y metas claras, y cuenta con instrumentos para evaluar su consecución.
- Establece obligaciones y derechos específicos para cada uno de los actores relevantes.
- Cuenta con la definición de normas y reglas de comportamiento.

Estas cuatro características garantizan de alguna manera que la política cuente con tres atribuciones altamente deseables, y complementarias entre sí: continuidad, eficiencia y eficacia. Por ejemplo, en el caso de la política social que atiende un problema estructural como la pobreza, la creación de instituciones que conllevan a la continuidad en el compromiso del Estado generalmente hace más viable el planteamiento y la consecución de objetivos de largo plazo, lo que a su vez incrementa la probabilidad de atacar el problema de raíz.

Por otro lado, al contar con la delimitación clara de obligaciones de los actores relevantes se promueve la eficiencia al evitar posibles duplicaciones de acciones y programas por parte de los mismos, o la falta de atención a grupos específicos de la población. En cuanto a la eficacia, el establecimiento de normas y procedimiento diseñados adecuadamente generalmente redundan en mayores impactos de la actividad correspondiente. Esto, aunado a la existencia de procedimientos de evaluación de las acciones, provee los elementos para el mejoramiento continuo de los instrumentos de política, y para la rendición de cuentas a la ciudadanía acerca del grado de cumplimiento de los objetivos planteados.

Para contar con cada una de estas cuatro características pueden utilizarse distintos instrumentos, esquemas y herramientas. A continuación proponemos diez elementos específicos que utilizaremos como guía en nuestro análisis para determinar el grado de avance en la conformación de una política social institucional en la región latinoamericana<sup>7</sup>. Cada uno de estos elementos, a nuestro juicio, es un indicio o “síntoma” que permite dilucidar en alguna medida el

---

<sup>7</sup> Una referencia utilizada recurrentemente en esta discusión es Machinea (2005), quien presenta un análisis sobre la construcción de instituciones para una mejor ciudadanía social. La discusión tiene elementos en común con la nuestra, aunque nuestro propósito es un tanto distinto. Encontramos un análisis similar en algunos aspectos al nuestro, en Braun y Vélez (2004), quienes proponen que una política social institucionalizada se caracteriza por i) la existencia de una estrategia de largo plazo, ii) la continuidad de actores, iii) la existencia de espacios de coordinación, iv) el desarrollo de capacidad técnica, v) la existencia de mecanismos de recolección y análisis de información confiable, y vi) la participación de actores sociales. Nuestro análisis difiere del de éstos autores en dos aspectos. El primero es que nuestra caracterización incluye elementos adicionales, como podrá verificarse a continuación, y la segunda es que nuestra caracterización se refiere a manifestaciones explícitas y concretas de la existencia de una política institucionalizada, más que a criterios a nivel conceptual. Otra discusión relacionada sobre las características de estrategias de política social institucionalizada es Saavedra (2004), quien también sugiere una serie de elementos a nivel conceptual incluyendo los mecanismos de financiamiento, los mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, y la universalidad.

grado de institucionalidad prevaleciente. Acotaremos la discusión de éstos diez elementos a su relevancia para las políticas de combate a la pobreza de la región. Es importante enfatizar que ésta es solamente una primera propuesta que intenta dar un panorama general, y que seguramente será necesario adaptar algunos de los conceptos para que sean de mayor relevancia para algunos países específicos.

## **1. Elemento que da un indicio sobre si las políticas de combate a la pobreza emanan de un acuerdo político y social de atender prioritariamente el problema**

El primer elemento que sugerimos para caracterizar a una política social institucionalizada, es la existencia de un Ministerio/Secretaría de Estado (o su equivalente en rango) cuyo principal mandato sea precisamente, coordinar y ejecutar las acciones para hacer frente a la pobreza.

Consideramos que éste es un buen síntoma de la existencia de un acuerdo político para atender prioritariamente a la pobreza como un compromiso de Estado, ya que al crear un Ministerio o Secretaría de Estado se asume explícitamente una responsabilidad que no necesariamente está delimitada por un horizonte de tiempo, y que es independiente de coyunturas políticas de corto plazo. La creación de una instancia del más alto rango que vele por el cumplimiento del mandato de combatir la pobreza, es quizá la manifestación más clara de compromiso dada la estructura política de los países de América Latina<sup>8</sup>.

La creación de un Ministerio o Secretaría requiere de al menos dos acciones por parte del Estado. La primera es la creación formal mediante una adecuación (o creación) de la Ley que rige la estructura del gobierno, en la que se especifique la existencia de la institución y se establezca su mandato. La segunda es la asignación de un presupuesto para cubrir tanto los costos operativos del personal que se requiere, como el financiamiento de las acciones de política pública. La fortaleza de este tipo de instituciones depende precisamente de la relevancia de su mandato y del nivel de presupuesto asignado relativo a las de otros Ministerios o Secretarías. Otros dos aspectos críticos son el perfil de los integrantes de la institución y su capacidad para ejecutar acciones.

Una institución con recursos humanos limitados (en calidad y cantidad) en donde el personal carece de experiencia y conocimiento de sus funciones generalmente tendrá menor solidez y capacidad de continuidad. Al contrario, cuando una institución se conforma por actores con capacidad técnica y con memoria histórica adquirida en la misma instancia –incluyendo el conocimiento específico sobre la problemática de la pobreza, las facultades de la institución, sus responsabilidades y los procedimientos institucionales– generalmente contará con una mayor capacidad gerencial y de gestión.

Un instrumento de alta eficacia para garantizar la continuidad y la calidad de los recursos humanos es el establecimiento de un “Servicio Civil”; es decir, un conjunto de normas y procedimientos para ingresar, progresar y egresar de las instituciones públicas. Este tipo de

---

<sup>8</sup> Es importante notar que existen por lo menos dos limitaciones de tomar como evidencia de institucionalidad únicamente a la existencia de un Ministerio cuyo principal mandato sea el combate a la pobreza. La primera de ellas, es que existen casos, como el de Costa Rica y Guatemala, en que existe una institución de alto rango cuyo mandato expreso de combate a la pobreza –el Instituto Mixto de Ayuda Social en el primer caso, y el Fondo de Inversión Social en el segundo. La segunda limitación, es que es posible que la no existencia de un Ministerio de este tipo, responda a que el Gobierno cuenta con una visión transversal e integral sobre el ataque a la pobreza, y por tanto, le otorgue el mandato de estas políticas a una serie de instituciones. Aún así, nos parece que la existencia de un Ministerio es un mejor indicador, ya que implica la expresión de un mandato concreto con atribuciones y obligaciones explícitas. Por ejemplo, cuando el mandato de superación de la pobreza se distribuye en varias instancias, existe el riesgo de que la responsabilidad quede “diluida” en la práctica y que el espíritu de transversalidad no sea operativo en la realidad.

prácticas minimiza la discrecionalidad en la entrada y salida de recursos humanos, y les provee certidumbre, incentivos, y solidez en su entorno.

Otro instrumento importante para la solidez institucional son los sistemas de información para la planeación. Es común que con un cambio de Administración se tenga la tentación de “reinventar la rueda” para hacerle frente a la pobreza, re-haciendo diagnósticos, reinventando metas, e incluso, reasignando prioridades hacia grupos distintos, o espacios geográficos determinados. En cambio, cuando se cuenta con un sistema de información institucionalizado, se abre la posibilidad de realizar planeación con una mira de mediano y largo plazo, que prevalezca a cambios políticos y que se convierta en un activo institucional que aumente el poder del Estado para hacer frente de manera eficiente al problema. A medida que la información institucional es más sólida y detallada, el valor de este activo será mayor. Su construcción requiere básicamente de inversiones en tecnología y recursos humanos.

En suma, proponemos que el primer elemento que distingue a una política social institucional es la existencia de un Ministerio o Secretaría de Estado dedicado expresamente a la tarea del combate a la pobreza. A su vez, la fortaleza de este tipo de instituciones está en función de la importancia de su mandato, de su presupuesto, de la calidad de sus recursos humanos, y de la sistematización de información.

## **2. Elementos para establecer objetivos, metas claras, e instrumentos para evaluar su consecución**

La segunda y tercera características que de acuerdo a nuestra propuesta distinguen a una política social institucionalizada, se refieren al reconocimiento explícito de que el Estado –independientemente del gobierno en turno, del partido político en el poder, o del perfil de los funcionarios públicos– tiene una clara obligación de garantizar la consecución de un conjunto de objetivos específicos que redundan en acciones concretas.

En cuanto al establecimiento de objetivos, el instrumento por excelencia para explicitar el compromiso del Estado y explicar la manera en la que el objetivo será alcanzado, es la realización y publicación de un Plan o Programa Oficial de Gobierno, específicamente en materia de combate a la pobreza. Proponemos que sea éste el segundo elemento que identifica a una política social institucionalizada.

Además, para determinar el cumplimiento de los objetivos establecidos en un Plan o Programa de política social es necesario contar con indicadores concretos y medibles. Por ejemplo, en el caso de la educación es común que se establezcan metas cuantitativas en términos de proveer el servicio, pero a final de cuentas, el progreso o retroceso en la materia puede verificarse con un indicador como el número de años de educación formal de la población. Este tipo de indicadores permite evaluar el grado de avance en la consecución del objetivo específico. Lo mismo sucede con las políticas de salud, en donde existen indicadores ampliamente utilizados como la esperanza de vida, la mortalidad materna, o la mortalidad infantil. En el caso de las políticas sociales, probablemente el indicador más relevante es el conteo de población en situación de pobreza. Existe un sinnúmero de metodologías para cuantificar el fenómeno de la pobreza, pero si se adopta un punto de referencia transparente y objetivo para verificar su evolución a lo largo del tiempo, será posible medir el grado de consecución del objetivo planteado<sup>9</sup>. Proponemos, por lo tanto, como un tercer indicio de institucionalización, el que el Estado cuente con mecanismos oficiales de evaluación y seguimiento, y específicamente que se establezcan indicadores concretos de medición que puedan ser monitoreados a lo largo del tiempo.

---

<sup>9</sup> Para una discusión metodológica de este punto, véase Székely, et.al. (2004).

### 3. Elementos para establecer obligaciones y derechos para los actores relevantes

En la ejecución de la política social coexisten al menos dos o tres actores: el gobierno federal, los gobiernos subnacionales (Estados, Departamentos, Provincias, o su equivalente), y los gobiernos Municipales (o su equivalente)<sup>10</sup>. Aunque conceptualmente pueden distinguirse las “ventajas comparativas” de cada actor en el marco de las acciones de política social, la coordinación entre ellos requiere de mecanismos formales en su definición<sup>11</sup>.

Dado que no siempre es obvio cuál es el radio de acción relevante y deseable para cada orden de gobierno, la ausencia de reglas claras del juego –es decir, que no se establezcan formalmente las responsabilidades, facultades y atribuciones de cada actor– limita severamente la continuidad y la eficiencia de la política. Si el ámbito de acción de cada orden de gobierno es definido por el funcionario responsable en turno, el marco de acción de la política social estará sujeto a vaivenes e ineficiencias impredecibles incluyendo por ejemplo duplicaciones de funciones en algunos casos y “vacíos” de atención en otros.

Existen varios instrumentos jurídicos para definir para cada actor las facultades, el ámbito de acción, y la obligatoriedad del ejercicio de determinadas funciones, como son los Decretos o Reglamentos emitidos por el Poder Ejecutivo de cada orden de Gobierno. Sin embargo, claramente el instrumento más sólido es un marco legal respaldado por una Ley General o Nacional. Proponemos por lo tanto, como cuarto elemento o indicio de institucionalidad, la existencia de un marco jurídico formal que establezca el área de competencia de los tres ordenes de Gobierno, y en el que las obligaciones y facultades de cada actor estén claramente establecidas.

Como quinto elemento para distinguir a una política social institucional, proponemos la existencia de un presupuesto para el combate a la pobreza claramente definido, suficiente (o al menos, significativo) y que mantenga una mínima estabilidad (o crecimiento) a lo largo del tiempo. Si bien, la existencia de un Ministerio específico, la adopción de un Programa Nacional, la definición de indicadores de cumplimiento de metas, y el respaldo de un marco jurídico son indudablemente elementos deseables, no podrán hacerse realidad sin la disponibilidad de recursos económicos. De hecho, por más claro que esté establecido un mandato de Ley, el actor relevante solo podrá cumplirlo si cuenta con instrumentos de ejecución a su disposición. Si no es así, este mandato será meramente un concepto teórico sin sustento práctico.

Como sexto elemento sugerimos la existencia de mecanismos de coordinación formales al interior del Gobierno Federal, y entre órdenes de Gobierno, para la ejecución de la política social. Además de ser deseables para mejorar la eficiencia en la gestión pública, estos mecanismos son indispensables para asegurar que cada uno de los actores relevantes pueda ejercer su función.

Dado que en América Latina la tendencia del Estado es a contar con una estructura sectorizada, en la que cada sector cuenta con sus propios instrumentos y objetivos, generalmente es necesario establecer arreglos de coordinación de manera *ad-hoc* para temas que son transversales a varias Secretarías o Ministerios, y en donde co-existen varios órdenes de Gobierno. Como lo indica Machinea (2005), existen varios tipos de arreglos institucionales para coordinar las acciones dentro del Gobierno Federal, incluyendo los Gabinetes Sociales, los

---

<sup>10</sup> Es común también que la sociedad civil organizada tenga una participación importante, pero los esquemas de participación difieren entre países. Otra diferencia es que no en todos los países el gobierno se divide en tres órdenes.

<sup>11</sup> Por ejemplo, puede argumentarse que el Gobierno Federal cuenta con ventajas en la aplicación de las políticas de alcance nacional o de equilibrios regionales, mientras que los Municipios son la instancia ideal para el diseño y la ejecución de programas y acciones que atienden la problemática específica a nivel local.

Consejos de Políticas Sociales, o la conformación de una Autoridad Social<sup>12</sup>. En cuanto a la coordinación entre órdenes de Gobierno, una alternativa es la creación de Comisiones o Comités Nacionales de Desarrollo Social, con representación de cada uno de los actores relevantes.

En lo que se refiere al establecimiento de derechos en el marco de la política social la discusión es un tanto distinta. En este ámbito consideramos que una política institucional es aquella en la que la población cuenta, por un lado, con el derecho de recibir o ser sujeto de las acciones en cuestión, independientemente de sus características particulares, sus grupos de pertenencia, ideología, religión etc., y por otro, que cuente con los mecanismos de acceso efectivo a los beneficios. Proponemos por lo tanto, como séptimo elemento (o síntoma) de institucionalización, la existencia de Contralorías Sociales, Instancias de Atención Ciudadana Oficiales, o de instancias formales de participación ciudadana, como por ejemplo, los Consejos Municipales, en donde la ciudadanía pueda hacer valer sus derechos sociales.

#### **4. Elementos para la definición de normas y reglas de comportamiento**

El establecimiento de normas y reglas de comportamiento para la aplicación de las políticas públicas es quizá el mejor instrumento para reducir la discrecionalidad en la ejecución, para incrementar la eficiencia, y para dar certidumbre a la ciudadanía sobre la forma y la temporalidad con la que el Estado llevará a cabo ciertas acciones. En el marco de la política social, este es un ingrediente especialmente importante, ya que puede evitar el carácter coyuntural de los programas y actividades, y sobre todo, puede evitar que las acciones sean de un carácter tan flexible que se presten a su utilización para fines distintos del combate a la pobreza. En suma, es un elemento indispensable que da la posibilidad de llevar a cabo planeación de largo y mediano plazo, y que reduce los espacios de manipulación.

Consideramos que para garantizar la existencia de éstas normas y reglas de comportamiento en el ámbito de la política social, son deseables al menos tres elementos adicionales a los expuestos anteriormente. El primero de ellos –el octavo en la lista de indicadores de institucionalidad– se refiere a la operación de los programas sociales. Para dar claridad y reducir la discrecionalidad en cuanto al manejo de los recursos para el desarrollo social, es indispensable contar con definiciones claras y descripciones exhaustivas de cada programa o acción, así como establecer formalmente los procedimientos de ejecución, las obligaciones de los ejecutores de acciones, y las reglas de acceso a sus beneficios. Un instrumento adecuado para ello, es el establecimiento de Reglas de Operación de carácter público construidas sistemáticamente siguiendo normas, procedimientos y lineamientos específicos. Su disponibilidad pública transparente de manera considerable la operación de la política social.

El noveno elemento que proponemos es la construcción sistemática de Padrones Unificados de Beneficiarios de los programas sociales. Un Padrón Unificado de Beneficiarios es el instrumento por excelencia para determinar quién recibe un beneficio social y por qué lo recibe. Su construcción requiere de la definición de criterios de elegibilidad de cada programa y acción, y por lo tanto es el mecanismo idóneo para especificar las reglas del juego en cuanto al acceso a beneficios sociales. La construcción y homologación de padrones entre instancias del Gobierno Federal y entre distintos órdenes de Gobierno es una garantía para la transparencia y un vehículo eficiente de rendición de cuentas hacia la sociedad.

Por último, proponemos como décimo elemento en la lista, la existencia de un marco jurídico que norme la conducta y el comportamiento de los actores involucrados en el desarrollo social, y que indique las sanciones a las que están sujetos. Este marco jurídico se refiere a la

---

<sup>12</sup> Un tipo de arreglo institucional más formal, aunque menos socorrido, es la creación de súper ministros que están por encima de algunos ministerios.

conducta de los funcionarios públicos en el manejo y utilización de recursos e información, y en la atención a los sujetos de las acciones y programas.

## 5. El decálogo de la institucionalidad de la política social

En resumen, proponemos diez elementos que identifican la medida en la que la política social se consideraría –bajo nuestros parámetros– como una política institucionalizada:

- Existencia de un Ministerio de Desarrollo Social cuyo principal mandato sea el combate a la pobreza.
- Establecimiento de objetivos concretos en un Plan o Programa Nacional.
- Definición y adopción de indicadores de evaluación del cumplimiento de objetivos.
- Marco jurídico estableciendo responsabilidades, facultades y atribuciones por actor.
- Presupuesto para ejercer facultades.
- Mecanismos explícitos de coordinación intra y entre órdenes de Gobierno.
- Contraloría social e instancias de participación y atención ciudadana.
- Existencia de Reglas de Operación para los Programas y Acciones.
- Construcción de padrones de beneficiarios.
- Marco jurídico para reglamentar el comportamiento y conducta de funcionarios.

Consideramos, por lo tanto, que, para nuestros propósitos, un país cuya política social contenga estos elementos, puede considerarse como un caso en donde el combate a la pobreza se ha institucionalizado. Es importante enfatizar que estos elementos son solamente una primera propuesta que intenta operacionalizar el concepto, y que se refieren al contexto de la región latinoamericana. Reconocemos que además de ser perfectibles, es posible que algunos de los elementos no sean relevantes para alguno de los países de América Latina, o para otros países del mundo.

## C. Institucionalización de la política social en América Latina<sup>13</sup>

A grandes rasgos, la política social de América Latina pasó por tres fases antes de entrar en la etapa de institucionalización: i) la de sustitución de importaciones; ii) la crisis de la deuda de los 1980; iii) la de reformas estructurales de la segunda mitad de los años ochenta y principios de los años noventa<sup>14</sup>.

La primera fase es de principios de los años 1950 a finales de los años 1970. Durante este periodo se observaron altas tasas de crecimiento económico, reflejadas especialmente en los sectores industrial y urbano de la región. Las clases medias también se encontraban en expansión gracias a una amplia red de subsidios al consumo abiertos a la población en general, los cuales se justificaban como un subsidio indirecto a los salarios del creciente sector industrial. En cierta manera ambos factores derivaron en un círculo virtuoso en el que, por un lado, las clases medias contribuían al desarrollo al integrarse al sector industrial, y por otro, la red de subsidios permitía mejorar las condiciones de vida de estos grupos poblacionales.

---

<sup>13</sup> Esta sección se basa en Székely (2001).

<sup>14</sup> Cabe resaltar que ésta es una caracterización general solo para fines de nuestra discusión, y no pretende contener un análisis minucioso de los procesos de desarrollo de las políticas, ni tampoco pretende ser relevante en todos sus aspectos para cada uno de los países de la región.

En el esquema anterior el sector rural jugó un papel fundamental al proveer insumos para bienes primarios, además de recursos naturales y humanos a bajo costo al sector industrial. Para sostener este apoyo se otorgaba también una amplia red de subsidios al campo y se realizaron redistribuciones de tierra con el fin de reducir la subutilización de recursos productivos.

Lo que caracteriza a esta primera fase, es que en esencia, la política social y la política de desarrollo, eran básicamente lo mismo. De hecho, durante estas décadas, el concepto de políticas de “desarrollo social” o de “combate a la pobreza”, era poco común y nuestra interpretación es que el motivo es que éstas políticas estaban asimiladas en la estrategia de desarrollo general. Bajo esta lógica, no era necesario contar con un sector de desarrollo social o combate a la pobreza específico, ya que esta actividad estaba en el centro de las políticas públicas.

A pesar de que durante estos años se registraron reducciones considerables en la pobreza y la desigualdad, a principios de los 1980 la estrategia tuvo que modificarse<sup>15</sup>. En 1982 la drástica caída en los precios del petróleo originó la crisis de la deuda que llevó a la mayoría de los países de América Latina a una severa recesión económica. En estos años se vivieron restricciones macroeconómicas sin precedentes, lo cual ocasionó que se considerara prohibitiva una amplia red de subsidios. Este es el inicio de la segunda fase.

Bajo las nuevas condiciones macroeconómicas de principios de la década de los 1980, los gobiernos de la región redujeron su gasto público considerablemente en aras de reducir el déficit gubernamental. Se consideraba que las amplias redes de subsidios generalizados eran simplemente inviables. En un contexto caracterizado por una creciente inflación, la devaluación del tipo de cambio y contracciones del PIB, la prioridad de la política pública era estabilizar la economía, y las políticas de beneficio social pasaron a un segundo plano. Lejos de considerarse como un motor de crecimiento, los subsidios generalizados pasaron a verse como una amenaza a la estabilidad por sus efectos sobre el déficit.

Dado que la crisis de inicios de los años 1980 se consideraba como una crisis pasajera, se esperaba que al retomar el crecimiento económico pudiera retomarse también la expansión de las clases medias y el desarrollo en su connotación más amplia. Mientras llegaba este momento, se consideraba que la población tendría que hacer un sacrificio temporal en aras de la estabilidad.

El desmantelamiento de la estrategia de desarrollo anterior coincidió con el debate sobre el papel que el Estado debería de jugar en la actividad económica, y de hecho se cuestionó ampliamente si era correcto que el Estado fuera más allá de simplemente “poner las reglas del juego” y solo interviniera cuando los mercados no funcionaran adecuadamente. Esto explica en buena medida el por qué durante estos años prácticamente no se registran esfuerzos por crear el sector de desarrollo social.

La tercera fase comienza a finales de la década de los 1980, junto con la implementación de las primeras reformas estructurales. Se reconoció explícitamente que los grupos más desfavorecidos de la sociedad eran quienes más estaban sufriendo con el estancamiento de las economías, y que los efectos de la crisis no eran precisamente pasajeros y de corto plazo. La solución de política por la que se optó, fue la introducción de redes de protección social focalizadas. Esta opción tiene sus orígenes en las investigaciones de Kanbur (1985, 1987a y 1987b), quien desarrolló el concepto de focalización bajo el argumento de que cuando se tienen recursos escasos una opción para maximizar el impacto de los programas consisten en canalizar beneficios exclusivamente hacia grupos preseleccionados por sus carencias. Esta estrategia constituyó la alternativa a la provisión de subsidios abiertos a la población en general, como se hizo durante la primera fase de sustitución de importaciones.

---

<sup>15</sup> Esto se documenta en Londoño y Székely (2000), quienes presentan una descripción de la evolución de la pobreza y la desigualdad en América Latina entre los años 1970s y 1990s.

Bajo este concepto de focalización, un problema central de las políticas públicas consiste en lograr un balance entre los costos administrativos de identificar a la población susceptible de una acción compensatoria por parte del Estado, con los beneficios de que al hacerlo no se “desperdician” recursos recibidos por grupos de la población que no requieren apoyos (lo cual necesariamente sucede en alguna medida con los subsidios universales).

Este concepto cambió de manera dramática el concepto de política de desarrollo. Bajo este esquema, las políticas y acciones del Estado dirigidas a la población en pobreza, se consideraron como compensatorias, y dirigidas a resarcir a determinados grupos por los costos sociales de la crisis, y ya no como una parte integral de la política de desarrollo. De hecho, bajo este concepto, la política de desarrollo y las acciones de combate a la pobreza pueden estar totalmente desconectadas. Más aún, lo más usual fue que la política de desarrollo y este naciente concepto de política social o combate a la pobreza se concibieron como dos elementos independientes, e incluso como dos sectores distintos que competían entre sí por recursos económicos. Es recién en este momento que se crean las condiciones de surgimiento del sector de desarrollo social en la región.

Estos antecedentes ayudan a entender por qué el sector de desarrollo social en América Latina es un sector en formación y con una institucionalidad incipiente. A continuación presentamos la evidencia al respecto.

El grado de institucionalización de la política social de América Latina puede apreciarse tomando como punto de referencia el decálogo definido anteriormente. Es importante mencionar que aunque realizamos una búsqueda exhaustiva para documentar la situación de cada país, es posible que se hayan realizado cambios recientes que no se reflejen en nuestro análisis o que existan elementos específicos de cada país que no están a nuestro alcance, y que podrían llevar a conclusiones distintas en algunos casos. La documentación para cada país se llevó a cabo por medio de contacto directo con los ministerios o dependencias relevantes, y por una revisión documental por medios electrónicos.

## **1. Existencia de un ministerio cuyo principal mandato sea el combate a la pobreza**

De los 18 países de América Latina para los que nos ha sido posible obtener información actualizada, solamente siete de ellos –Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay– cuentan con un Ministerio dedicado expresamente, como principal Mandato, a las políticas sociales de combate a la pobreza (véase el cuadro II.1). El primero de ellos fue creado en el año 1980 en Ecuador, seguido por la creación de la Secretaría de Desarrollo Social en México en 1992. Los tres más recientes son los casos de Panamá (que resulta de la transformación del Ministerio de Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia), Brasil, y Uruguay. De hecho, Brasil es un buen ejemplo de un caso en que el Estado crea un nuevo Ministerio precisamente para dejar sentada la prioridad y compromiso político que se le otorga al tema del combate a la pobreza en la agenda nacional. En el año 2004 se crea el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre en ese país con el propósito de operar un ambicioso programa social (*Fome zero*) y coordinar acciones con los gobiernos provinciales.

Tres de los 11 países restantes utilizan un arreglo institucional en el que las políticas sociales se encuentran dentro de un Ministerio de Salud, o similar (El Salvador, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela), y en dos casos las políticas sociales se operan por medio del Ministerio de Planificación (Costa Rica y Chile), o por la Presidencia de la República (Honduras y República Dominicana). En Guatemala las políticas sociales están a cargo de un Ministerio cuya función primordial es el desarrollo urbano y la vivienda. Los tres países restantes cuentan con un arreglo distinto cada uno. En el Estado Plurinacional de Bolivia éstas políticas se

insertan en el Ministerio de Desarrollo Económico, en Colombia pertenecen al Ministerio de Protección Social, y en Nicaragua se encuentran en el Ministerio de la Familia.

**CUADRO II.1**  
**MINISTERIOS ENCARGADOS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN AMERICA LATINA**

	País	Des. Social	Salud y asistencia social	Planificación	Presidencia de la república	Des. Econ.	Protec. Social	Desarrollo Urbano y Vivienda	Familia
1	Argentina	2002							
2	Bolivia (Est. Plur.de)					X			
3	Brasil	2004							
4	Chile			X					
5	Colombia						X		
6	Costa Rica			X					
7	Ecuador	1980							
8	El Salvador		X						
9	Guatemala							X	
10	Honduras				X				
11	México	1992							
12	Nicaragua								X
13	Panamá	2005							
14	Paraguay		X						
15	Perú	2002							
16	República Dominicana				X				
17	Uruguay	2005							
18	Venezuela (Rep. Bol .de)		X						
	Total	7	3	2	2	1	1	1	1

Fuente: Ver anexo 1

El anexo 1 presenta información acerca del mandato de cada una de las instituciones incluidas en el cuadro y otras relacionadas, mientras que en el anexo 2 discutimos de manera más minuciosa los arreglos institucionales de los países en cuestión.

## **2. Establecimiento de objetivos concretos en un plan o programa nacional**

Para los mismos 18 países realizamos una búsqueda de la existencia de planes o programas oficiales a nivel nacional en los que explícitamente el Estado asume un compromiso con respecto al combate a la pobreza, o al desarrollo social entendido como las acciones de atención a los grupos sociales menos favorecidos (cuadro II.2).

Encontramos que son once países los cuentan con este tipo de instrumentos: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Uruguay. En dos de estos casos (Colombia y Uruguay) existen planes sobre el combate a la pobreza que se encuentran inmersos en una estrategia más amplia de otros sectores de gobierno. Sin embargo, es importante resaltar que aún en estos casos, el nivel de detalle y la definición misma del concepto de política social y de combate a la pobreza, varía considerablemente de país a país. La diversidad de contenidos revela de manera nítida la heterogeneidad de enfoques a lo largo de la región.

**CUADRO II.2**  
**COMPONENTES OBJETIVOS DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL**  
**CONTRA LA POBREZA**

País	Nombre	Principales componentes/objetivos	Alcance
Argentina	Plan nacional familias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Protección.</li> <li>2. Prevención.</li> <li>3. Asistencia.</li> <li>4. Acompañamiento.</li> <li>5. Promoción.</li> </ol>	Desarrollo social
Brasil	Fome zero	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ampliación del acceso a la alimentación.</li> <li>2. Fortalecimiento de la agricultura familiar.</li> <li>3. Inclusión productiva.</li> <li>4. Articulación y movilización social.</li> </ol>	Combate a la pobreza y el hambre
Colombia	Plan de reactivación social	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Revolución educativa.</li> <li>2. Ampliación a la protección social y seguridad social.</li> <li>3. Impulso a la economía solidaria.</li> <li>4. Manejo social del campo.</li> <li>5. Manejo social de los servicios públicos.</li> <li>6. País de propietarios.</li> <li>7. Calidad de vida urbana.</li> </ol>	Desarrollo social
Costa Rica	Plan nacional para la superación de la pobreza y desarrollo de las capacidades humanas “Vida nueva”	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contribuir al pleno ejercicio de las capacidades y potenciales de las personas.</li> <li>2. Fortalecer la cultura del trabajo interinstitucional e interdisciplinario integral y articulado en las organizaciones públicas para lograr el redireccionamiento. También, la eficiencia y eficacia del gasto social.</li> <li>3. Propiciar una relación positiva y creativa entre el crecimiento económico y superación de la pobreza.</li> <li>4. Conformar consejos sociales regionales en todo el país para dar cobertura a los cantones con mayores niveles de pobreza y facilitar las intervenciones institucionales en forma oportuna.</li> <li>5. Establecer un sistema nacional de información y registro único de beneficiarios de los programas sociales dirigidos a la población en pobreza y pobreza extrema.</li> <li>6. Implementar un sistema de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.</li> </ol>	Combate a la pobreza
El Salvador	Programa presidencial Oportunidades	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programa Red solidaria (combate a la pobreza).</li> <li>2. Programa Tu crédito.</li> <li>3. FOSALUD (Fondo solidario para la salud).</li> <li>4. Programa presidencial jóvenes.</li> <li>5. Programa Conéctate.</li> </ol>	Desarrollo social
Guatemala	Guate solidaria: parte del Plan de reactivación econ. y social “¡Vamos Guatemala!” 2004-2008 que también incluye los componentes Guate crece y Guate compite	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Protección social.</li> <li>2. Educación y creación de oportunidades.</li> <li>3. Fomento a la capacidad productiva del área rural.</li> <li>4. Participación social.</li> <li>5. Guatemaltecos en el extranjero.</li> </ol>	Desarrollo social

(continúa)

Cuadro II.2 (conclusión)

País	Nombre	Principales componentes/objetivos	Alcance
Honduras	Estrategia para la reducción de la pobreza: promovida a partir de la participación de Honduras en el programa HIPC del BM y FMI. Actualmente el Gabinete Social trabaja en su actualización	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acelerar el crecimiento económico equitativo y sostenible.</li> <li>2. Reducir la pobreza en las zonas rurales.</li> <li>3. Reducir la pobreza urbana.</li> <li>4. Mayor inversión en capital humano.</li> <li>5. Fortalecer la protección social para grupos específicos.</li> <li>6. Garantizar la sostenibilidad de la estrategia.</li> </ol>	Combate a la pobreza
México	Programa nacional de protección social	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reducir la pobreza externa.</li> <li>2. Generar igualdad de oportunidades.</li> <li>3. Apoyar el desarrollo de capacidades.</li> <li>4. Fortalecer el tejido social.</li> </ol>	Combate a la pobreza
Nicaragua	Política nacional de protección social: derivada del Plan nacional de desarrollo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer el marco institucional y regulatorio de la protección social y la especial.</li> <li>2. Incrementar la cobertura de los programas de transferencias y prestación de servicios nutricionales y educativos a los niños pobres de 0 a cinco años.</li> <li>3. Incrementar la cobertura de los programas de transferencias y prestación de servicios para la formación educativa de los niños de 6 a 13 años en condición de pobreza.</li> <li>4. Incrementar la cobertura de los programas de transferencias para la formación ocupacional a los adolescentes y jóvenes de 14 a 18 años en condición de pobreza.</li> <li>5. Incrementar la cobertura de los programas de prestación de servicios a los niños, adolescentes y jóvenes en riesgo social y a los que requieren protección especial.</li> <li>6. Fortalecer mecanismos de atención a crisis socioeconómicas de los grupos en condición de pobreza crónica.</li> <li>7. Restituir las condiciones de infraestructura básica para la protección social.</li> </ol>	Protección social
Perú	Programa nacional para la superación de la pobreza	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollo de las capacidades humanas y respeto a los derechos fundamentales.</li> <li>2. Promoción de oportunidades y capacidades económicas.</li> </ol>	Combate a la pobreza
Uruguay	Plan de atención nacional a la emergencia social 2005-2007	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ingreso ciudadano.</li> <li>2. Trabajo por Uruguay.</li> <li>3. Apoyo alimentario.</li> <li>4. Emergencia sanitaria.</li> <li>5. Atención a personas en situación de calle.</li> <li>6. Apoyo educativo en zonas de contexto crítico.</li> <li>7. Mejoramiento del hábitat, casas de inquilinato, pensiones y tugurios.</li> </ol>	Necesidades sociales inmediatas

Fuente: Elaboración propia.

### **3. Definición y adopción de indicadores de evaluación del cumplimiento de objetivos**

Probablemente por lo reciente de la evolución del concepto de “política social” en América Latina, en la mayoría de los países no existía hasta hace poco una tradición de generar indicadores sobre la evolución de la pobreza, la desigualdad u otros temas relacionados<sup>16</sup>. Instituciones como la CEPAL, el Banco Mundial, y el Banco Interamericano de Desarrollo han sido las instituciones que han realizado estimaciones de pobreza y desigualdad sistemáticamente para los países de la región, y hasta donde sabemos, los esfuerzos nacionales en este sentido habían sido escuetos hasta recientemente. De hecho, según nuestra información, los Gobiernos de Chile y México, son los únicos entre la lista de los países incluidos en el cuadro II.1, que reportan mediciones de pobreza avaladas oficialmente por el Gobierno.

Sin duda, el esfuerzo más importante en América Latina en cuanto a la adopción de indicadores concretos para medir el cumplimiento de objetivos de reducción de la pobreza, es la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio, acordados en el seno de las Naciones Unidas a finales del Siglo pasado. El primero de éstos objetivos tiene que ver precisamente con la reducción de la pobreza. Específicamente, el objetivo establece el compromiso de todos los países de reducir a la mitad, entre 1990 y el 2015, la proporción de población en situación de pobreza extrema<sup>17</sup>.

Una de las ventajas de la definición del objetivo, es su temporalidad y especificidad. La temporalidad de un horizonte de 25 años trasciende a cualquier Administración en particular. Otra ventaja es su especificidad. Independientemente de las discusiones que pudieran tenerse alrededor de la definición de la pobreza, el establecer un indicador claro, sencillo y factible de medir a lo largo del tiempo ha dado la posibilidad por primera vez a la mayoría de los países de la región, de contar con un instrumento transparente de medición en materia de desarrollo social. La adopción de estos indicadores de evaluación cuenta con el potencial para contribuir de manera importante a la institucionalización de la política social en el futuro, y los 18 países para los que contamos con información, se han apegado a ellos.

### **4. Marco jurídico estableciendo responsabilidades, facultades y atribuciones por actor**

El resultado de nuestras indagaciones acerca de la existencia de marcos jurídicos que establezcan claramente las facultades y atribuciones de los actores de la política social, arrojó únicamente seis casos: Brasil (con la Ley que regula el presupuesto y las funciones del Programa Bolsa Familia), Costa Rica (en donde existe la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares), Guatemala (en la que existe una Ley de Desarrollo Social), Honduras (con la Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza), México (con una Ley General de Desarrollo Social), y Perú (con la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social).

Sin embargo, solamente en tres de estos casos el marco jurídico establece claramente algún tipo de responsabilidad para los actores relevantes (Brasil, Guatemala y México). Por ejemplo, en éstos casos se dicta la obligación de evaluar los programas sociales, se establece el contenido de la política social y se establecen principios rectores en donde se especifican las obligaciones de cada instancia. Adicionalmente se crean instituciones y se establecen mecanismos de financiamiento. El anexo 3 presenta alguna información comparativa adicional sobre los marcos

---

<sup>16</sup> Existe, en cambio una amplia literatura académica al respecto. Véase por ejemplo la *Serie Distribución del Ingreso* publicada por la CEPAL, o las referencias en Londoño y Székely (2000).

<sup>17</sup> Se define como pobreza extrema a la población con un ingreso per cápita diario menor a un dólar (corregido por paridad y poder de compra). Véase CEPAL (2005) para mayores detalles.

jurídicos de estos países. En el caso de Costa Rica y Perú, el marco jurídico no establece facultades y atribuciones de los actores de la política social, por lo que estrictamente, no cuentan con este elemento de institucionalización.

## 5. Presupuesto suficiente para ejercer facultades

En un contexto de rezagos históricos ancestrales en materia de pobreza y desigualdad es difícil establecer qué es un presupuesto suficiente, o al menos, deseable. Como una aproximación general utilizamos la información sobre el nivel de gasto social por país, y su evolución en el tiempo.

Probablemente el aspecto más relevante es la enorme diferencia que existe en cuanto a gasto social a lo largo de la región. Si bien existe un rasgo común en el sentido de que el nivel de gasto ha aumentado en prácticamente todos los países durante los últimos años existen una diferencia de más de 27 veces entre el país con mayor gasto, que es Argentina, con un gasto per cápita de \$1.650 en 2000-2001, y el menor, que es Nicaragua –con un gasto de \$61 por persona en el mismo período.

Un criterio posible para dimensionar el potencial del gasto es comparar su nivel con cierto punto de referencia, como podría ser el ingreso de un dólar por día, utilizado por el Banco Mundial como definición de la condición de pobreza extrema. Bajo este criterio, un gasto per cápita inferior a \$365 al año sería insuficiente siquiera para contribuir a cubrir las necesidades más básicas de la población, y por lo tanto, es probable que sea poco relevante. Si tomamos este punto de referencia (que, reconocemos, es totalmente arbitrario), se concluiría (con base a la información del gráfica 1) que diez de los 18 países para los que contamos con información, no cuentan con un presupuesto aceptable para el combate a la pobreza –Colombia, Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia, República Dominicana, Paraguay, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Por otra parte, ocho países, incluyendo a Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Panamá, Costa Rica, México y la República Bolivariana de Venezuela cuentan con un gasto per cápita superior a un dólar diario y por lo tanto se encuentran en una situación más favorable.

## 6. Mecanismos explícitos de coordinación

En lo que respecta a los mecanismos de coordinación, nos centraremos en los que tienen que ver con la coordinación al interior del Gobierno Central por la dificultad de acceso a información sobre la relación entre órdenes de Gobierno. Proponemos la siguiente tipología para nuestro análisis:

- ministerios suprasectoriales/Superministerios: Son Ministerios/Secretarías que coordinan a otros organismos, programas, instituciones, etc. de carácter social. Es decir, la propia dependencia ejerce funciones de coordinación;
- consejos/Gabinetes/Comités sociales coexistentes con ministerios sectoriales: La Presidencia de la República cuenta con un Grupo o Consejo que se reúne periódicamente con cada dependencia encargada de asuntos específicos. Dicho Grupo/Consejo funge como enlace entre los Ministerios que conforman el gabinete y el Poder Ejecutivo;
- sin mecanismo específico/Ministerios ‘individuales’: Existen Ministerios y/o Secretarías encargadas del desarrollo social. Sin embargo, no cuentan con un mecanismo de coordinación claro y permanente.

De acuerdo a nuestro análisis Brasil, Chile, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela se encuentran en la primera categoría de contar con un Ministerio Suprasectorial o Súper-ministerio (véase el anexo 2). Éstos órganos funcionan como una red que se encarga de

formular programas, administrar los vínculos de cooperación técnica con el exterior, y coordinarse con instituciones sectoriales diversas para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo.

Las instituciones sectoriales se enfocan a grupos específicos –tales como adultos mayores, mujeres, adolescentes, niños, discapacitados, etc.–, cuentan con sus propios programas, son autónomas, desconcentradas o descentralizadas, pero siempre están vinculadas a la cabeza ministerial, quien rinde cuentas directamente a la Presidencia de la República.

Este arreglo institucional cuenta con la ventaja de que lleva a la política social a un lugar preponderante de la agenda nacional. Sin embargo, también conlleva algunos riesgos. Quizá el más importante es el grado de formalidad en la coordinación por parte del Súper Ministerio en referencia, ya que cuando no quedan claras las atribuciones, y sobre todo, las responsabilidades de los entes coordinadores, se generan incentivos para que cada una de las entidades coordinadas velen predominantemente por sus propios objetivos específicos (sobre los cuáles tienen una responsabilidad legal directa), dejando en un segundo término el objetivo del ente coordinador<sup>18</sup>.

En Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, la coordinación institucional llega a ser más vertical, ya que el Presidente designa a un Consejo o Gabinete que actúa como intermediario entre Jefe del Ejecutivo y las dependencias que trabajan directamente en el ámbito social. El Gabinete se encarga de las políticas de forma más global, en tanto que los Ministerios formulan las políticas sectoriales, logrando un equilibrio entre generalidades y prioridades sociales. Ocasionalmente, dichos Gabinetes también tienen por función planear, programar y evaluar políticas de orden público.

Bajo este esquema las acciones sociales de esos países se realizan ‘en cascada’: el Presidente formula la política social y cada Ministerio del gabinete cumple con los objetivos específicos que le fueron asignados, y el Consejo que coexiste con los Ministerios sectoriales se encarga de verificar que éstos trabajen en los tópicos asignados, y conocer los alcances y resultados de sus programas.

En cuanto a Ecuador y El Salvador, los Ministerios o entidades encargadas de la política social dependen del Poder Ejecutivo, y no existen mecanismos claros de coordinación en materia de desarrollo social y combate a la pobreza. Es interesante notar la ausencia de mecanismos de coordinación en el segundo de estos dos casos, ya que no existe una dependencia con el mandato exclusivo de realizar la política social; un conjunto de Ministerios cuentan con atribuciones al respecto.

## **7. Contraloría social e instancias de participación y atención ciudadana**

En lo que respecta a la participación ciudadana identificamos solamente a seis países en los que se establecen criterios y mecanismos de participación claros y transparentes. Ellos son Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Nicaragua y Perú.

Es interesante notar que existe una variedad de mecanismos y tipologías de participación. Éstas van desde los mecanismos de participación en la ejecución de los programas (como en el

---

<sup>18</sup> Un ejemplo reciente de estos riesgos, es el caso de México. En el año 2000, se instituyeron en este país tres grandes oficinas coordinadoras de las Secretarías de Estado, las cuales fueron creadas por decreto Presidencial, pero que no contaban con responsabilidades de carácter legal y por lo tanto, tampoco contaban con obligaciones formales. En el caso de la política social, la oficina coordinadora se denominó Comisión de Desarrollo Social y Humano, cuyo mandato era coordinar a las Secretarías de Educación, Salud, Desarrollo Social, entre otras. Al no contar con atribuciones y obligaciones claras ante la Ley, el grado de coerción y obligatoriedad de sus mandatos se fue debilitando hasta su desaparición alrededor de un año después de su creación.

caso de Argentina), a las contralorías sociales (como en Costa Rica, Nicaragua y Perú), o a mecanismos de participación formal en el diseño de la política social (como es el caso de México).

**CUADRO II.3**  
**PARTICIPACION CIUDADANA: INSTUTUCION RESPONSABLE E INSTANCIAS POR PAIS**

País	Institución	Instancias de participación ciudadana
Argentina	Los centros integradores comunitarios pretenden ser una respuesta práctica para la implementación de las políticas sociales articuladas desde una red federal nacional con interacción en las provincias, los municipios y la sociedad civil.	Los centros integradores comunitarios pretenden ser una respuesta práctica para la implementación de las políticas sociales articuladas desde una red federal nacional, con interacción en las provincias, los municipios, la sociedad civil.
Brasil	Sistema de participación social y de contraloría social a partir del Programa Bolsa familia.	Sistema de participación social y de contraloría social a partir del programa Bolsa Familia.
Costa Rica	El MIDEPLAN de Costa Rica cuenta con un sistema nacional de contralorías de servicios, que es un instrumento para promover el mejoramiento continuo en la prestación de los servicios públicos, así como el de acercamiento entre las instituciones y los usuarios. Uno de sus objetivos principales es formar una cultura institucional orientada al usuario.	El MIDEPLAN de Costa Rica cuenta con un Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, que es un instrumento para promover el mejoramiento continuo en la prestación de servicios públicos, así como el de acercamiento entre las instituciones y los usuarios. Uno de sus objetivos principales es formar una cultura institucional orientada al usuario.
México	Consejo consultivo ciudadano a nivel ministerial y una contraloría social establecida por Ley. La institución formal de coordinación.	Consejo Consultivo Ciudadano a nivel Ministerial, y una Contraloría Social establecida por la Ley. La institución formal de coordinación y enlace entre la política social y la sociedad civil es el Instituto nacional de Desarrollo Social (Indesol).
Nicaragua		Existe un Programa Piloto de Protección Social y Seguridad Ciudadana, pero es muy diferente a las acciones y funciones relativas a una Procuraduría Social.
Perú		Sistema electrónico de denuncias en la página del Ministerio.

Fuente: Elaboración propia.

## 8. Existencia de reglas de operación para los programas y acciones

En el caso de la búsqueda de reglas de operación de carácter público y transparente para los programas sociales, solamente se pudo confirmar su existencia en los casos de Brasil y México. Es importante tomar este resultado con cautela, ya que contamos con pocos elementos para indagar de manera detallada sobre la existencia de estos instrumentos en cada caso. Es probable que hayamos omitido algún caso en el que se cuenta con este elemento, pero por las limitaciones de acceso a información, no logramos detectarlo. De hecho, éste es quizá el mejor ejemplo de la dificultad en el acceso a la información para documentar la existencia de procesos y normas que tienen que ver con la institucionalidad de la política social en América Latina.

Para el caso particular de las reglas de operación el procedimiento de búsqueda consistió en verificar si existe información pública (publicada en medios electrónicos para ser más exactos) especificando como se regulan, norman y operan las acciones y programas de combate a la pobreza.

## 9. Construcción de padrones de beneficiarios

Como se mencionó, los Padrones o Registros de Beneficiarios de los programas sociales son el instrumento por excelencia para contar con información sobre quién recibe apoyos sociales, y por qué se reciben. Al informar sobre esto, implícitamente también permiten identificar a la población que no ha sido aún atendida, y que es necesario atender.

Probablemente la mayor ventaja de los Padrones, en términos de su contribución a la institucionalización de la política social, es que transparenta el acceso a los beneficios sociales mediante el establecimiento de criterios de elegibilidad. El establecimiento de estos criterios elimina, o al menos reduce, el margen de discrecionalidad en el uso de recursos públicos, da una mayor certeza a la población que es sujeto de las acciones de política, y permite incrementar la eficiencia de las acciones sociales.

En contraste con la dificultad para documentar la existencia de reglas de operación, existe un estudio detallado sobre la existencia de padrones de beneficiarios en la región. Dicho estudio ha sido desarrollado por Irarrázaval (2004), quien propone que existen al menos cuatro componentes que hacen funcional a un Padrón de Beneficiarios:

La existencia de registros únicos de beneficiarios conformados en una base de datos estructurada y sistematizada, y que incluye las características socioeconómicas de los hogares que son beneficiarios de algún programa social. Esto, a su vez, permite también identificar por lo menos de manera general a la población no atendida (por ejemplo, identificando áreas geográficas determinadas en donde las acciones no se encuentran presentes).

Un índice de focalización de beneficiarios, que resulta del procesamiento de la información básica para priorizar acciones e identificar la elegibilidad de cada persona a un conjunto de beneficios de la política social.

Contar con un sistema de integración de bases de datos que permitan “cruzar” información con otros programas sociales. Este elemento es esencial para la eficiencia y la operación, y para contar con un panorama completo de la cobertura de la política social.

Conexión con un sistema de monitoreo y evaluación de los programas, por medio de la definición de indicadores de gestión que permitan actualizar los diagnósticos sobre las condiciones de vida de las personas, y que a su vez pueda retroalimentar la operación de los programas.

De acuerdo a Irarrázaval (2004), nueve países Latinoamericanos han iniciado la construcción de Registros Únicos de Beneficiarios –Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México y Nicaragua. Sin embargo, solamente Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y México cumplen con los requisitos básicos que hacen viable su operación. Por lo tanto, para fines de nuestro análisis, consideramos que solamente estos seis últimos países cuentan con este elemento de la institucionalización de la política social<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Específicamente, los Padrones de Beneficiarios de los seis países mencionados anteriormente cuentan tanto con registros de beneficiarios como con índices de focalización, los cuales los hacen operativos. Argentina y México cuentan además con sistemas de integración de bases de datos, mientras que en Brasil y Costa Rica los sistemas son de integración parcial. Colombia y Chile no cuentan con este componente.

## 10. Marco jurídico para reglamentar el comportamiento y conducta de funcionarios

En general, en los sistemas jurídicos de los países de América Latina, se establecen por lo menos tres tipos de códigos de conducta que rigen el comportamiento de un servidor público. Cada uno cuenta con ordenamientos jurídicos específicos en cada país, que incluyen la previsión tanto las causas de responsabilidad, como las sanciones correspondientes.

El primero de estos ordenamientos se refiere a la responsabilidad política, la cual está prevista para sancionar a los funcionarios públicos de mayor nivel, incluyendo al Presidente de la República, a los Ministros de la Corte, a los Diputados y Senadores, a los Ministros o Secretarios de Estado, y a las autoridades locales.

El segundo tiene que ver con las responsabilidades administrativa en las que se puede incurrir por faltar a las obligaciones del servicio público. Estos ordenamientos generalmente especifican sanciones que van desde la amonestación (pública o privada), a la suspensión en el empleo, cargo o comisión, a la destitución del puesto, o a la sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar un cargo, empleo o comisión públicos.

Por su parte, el tercero se refiere a la responsabilidad penal que resulta de la realización de un delito. Su sanción puede ir desde la multa hasta la prisión.

Aunque no logramos hacer una revisión detallada por país, corroboramos que los 18 países para los que existe información al respecto, cuentan con por lo menos con dos de los tres ordenamientos jurídicos, por lo que concluimos que éste es un aspecto de la institucionalidad social presente de manera generalizada en la región.

### D. Midiendo el nivel de institucionalización en América Latina

En el gráfico II.1 se resume la información presentada anteriormente de manera descriptiva. Para documentar el número de elementos de institucionalización con que cuenta cada país simplemente damos un valor de uno en escala del uno al diez, al país para el que se encuentre presente el elemento en cuestión (por ejemplo, solamente cinco países reciben puntaje por contar con un Ministerio de Desarrollo Social, o su equivalente)<sup>20</sup>.

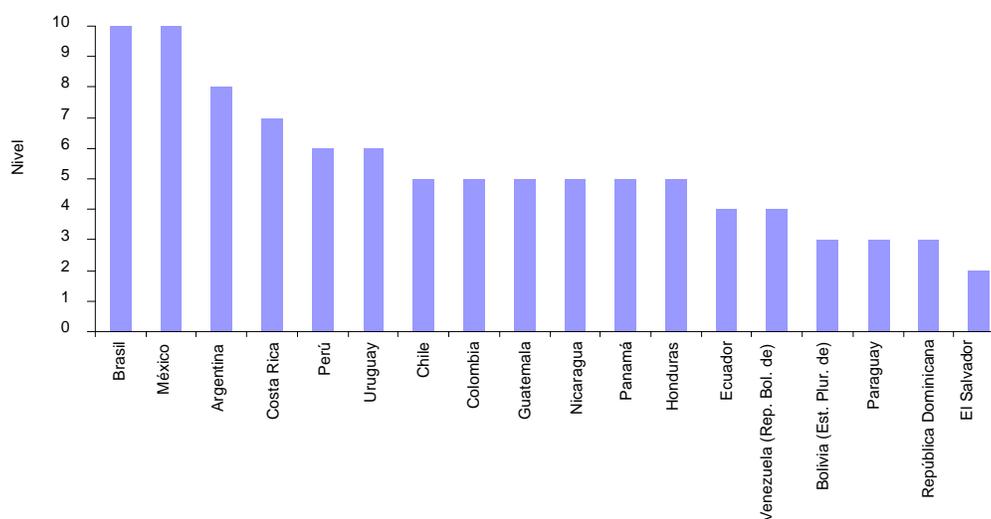
De acuerdo a esta caracterización (y nuevamente, enfatizando que puede existir información adicional fuera de nuestro alcance que modifique los ordenamientos), Brasil y México son los países con mayor grado de institucionalización en la región, seguidos de cerca por Argentina, Costa Rica, Perú y Uruguay, que cuentan con un puntaje de entre ocho y seis, respectivamente. Estos seis países pueden considerarse como de nivel de institucionalización “alto”.

En un segundo grupo, con un nivel de institucionalización “medio alto”, se encuentran Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Panamá, mientras que Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela presentan un nivel “medio bajo”. Los cuatro países con un menor puntaje (inferior a tres unidades), son el Estado Plurinacional de Bolivia, Paraguay, la República Dominicana y El Salvador.

---

<sup>20</sup> El cuadro A-3 en el anexo indica cuál de los elementos está presente en cada uno de los países.

**GRÁFICO II.1**  
**NIVEL DE INSTITUCIONALIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**



Fuente: Elaboración propia.

## E. Consideraciones finales

Este capítulo intenta contribuir al debate sobre la institucionalización de la política social en América Latina, en dos sentidos. El primero, es proponer una caracterización que permita medir de alguna manera el grado de institucionalización en diversos países, y el segundo, es realizar un primer ejercicio de medición utilizando los mismos parámetros.

Consideramos que la institucionalización de la política social es un tema de gran relevancia en la actualidad, ya que es un pilar fundamental para incrementar y hacer más permanente el impacto de las políticas sociales sobre las condiciones de vida de la población.

La principal diferencia con otros esfuerzos similares, es que nuestra caracterización se basa en identificar “evidencia” o “síntomas” del grado de institucionalización en cada país, en lugar de realizar una discusión puramente conceptual sobre el significado e importancia del tema.

De nuestro análisis se concluye que Brasil, México, Argentina, Costa Rica, Perú y Uruguay son los países con mayor grado de institucionalización de la política social en la región, mientras que el Estado Plurinacional de Bolivia, Paraguay, la República Dominicana y El Salvador, son los países con menor avance.

Finalmente, enfatizamos que consideramos que este documento constituye solamente un primer intento de “aterrizar” y medir el concepto de institucionalidad de la política social. Es todavía necesario llevar a cabo una discusión conceptual con mayor soporte teórico, y mejorar la cantidad y calidad de la información sobre los 18 países analizados, para evaluar el grado de desarrollo institucional de la política de combate a la pobreza en la región.

## Bibliografía

- Acuña, C., y M. Tommasi (1999), “Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America”, Documento de Trabajo No 20, Fundación Gobierno y Sociedad, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Buenos Aires, Argentina.
- Anand, S. y Kanbur, R. (1985), “Poverty Under the Kuznets Process”, *Economic Journal*, 95, pp. s42-s50.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997), “Latin America after a Decade of Reforms”, *Johns Hopkins University Press*, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Facing up to Inequality in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Washington D.C.
- Banco Mundial (2004), *Inequality in Latin America: Breaking with History*, The World Bank, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Income Generation and Social Protection for the Poor*, The World Bank, Washington, DC.
- Bourguignon, F., (2004), *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*, Mimeo, The World Bank, Washington, DC.
- Braun, M, y C.E. Vélez (2004), *Retos Institucionales para la Equidad y Sustentabilidad del Desarrollo Social en América Latina*, presentado en el VI Foro de Equidad Social, agosto de 2004. Mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Caballero, Ricardo (2004), “Macroeconomic Volatility in Reformed Latin America”, Johns Hopkins University Press. Washington DC.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *Panorama Social de América Latina*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Dollar, D. y Kraay, A. (2000), *Growth Is Good for the Poor, mimeo*, World Bank, Washington, DC.
- Eisenstadt, Samuel (1979), “Instituciones Sociales”, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Tomo VI, pp. 85-101, España, Editorial Aguilar.
- Fernández-Arias, Eduardo, y R. Hausmann (2000), *Wanted: World Financial Stability*, Johns Hopkins University Press, Washington, DC.
- Foster, J. y M. Székely (2001), *Is Growth Good for the Poor?: Tracking Low Incomes Using General Means*. RES Working Paper Series N° 453 Research Department, Inter American Development Bank, Washington DC, junio.
- Ganuzza, Enrique, Paes de Barros, R., Taylor, L. y Vos, R. (2001), *Liberalización, Desigualdad y Pobreza en América Latina y el Caribe en los 90s*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Irrarázaval, Ignacio (2004), *Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina*, Diálogo regional de política, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Kanbur, R. (1985), *Poverty: Measurement, Alleviation and the Impact of Macroeconomic Adjustment*, University of Essex, discussion Paper N° 125, Essex, England.
- \_\_\_\_\_ (1987a), *Structural Adjustment, Macroeconomic Adjustment and Poverty: A Methodology of Analysis*, *World Development*, vol. 15 N° 12, pp.1515-1526.
- \_\_\_\_\_ (1987b), “Measurement and Alleviation of Poverty”, *IMF Staff Papers*, N° 34, pp. 60-85.
- Kuczynski, Pedro-Pablo, y Williamson, J. (2003), *After the Washington Consensus; Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- Londoño, J.L., and M. Székely (2000), “Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America 1970-1995”, *Journal of Applied Economics*, Vol. III, N° 1, May, pp. 93-134.
- López, Humberto, (2004), “Pro-growth, Pro-poor: Is there a Tradeoff?”, *World Bank Policy Research Working Paper* N° 3378, The World Bank, Washington, DC.
- Machinea, J.L. (2005), “Institucionalización de la Política Social para la Reducción de la Pobreza”, *Cuadernos de Desarrollo Humano*, N° 23, Secretaría de Desarrollo Social, México D.F.

- Morley, Sajuel, y Escaih, H. (2000), “The Impact of Structural Reforms on Growth in Latin America and the Caribbean: An Empirical Estimation” *Serie Macroeconomía del desarrollo*, Naciones Unidas, New York.
- North, D., (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performanc*”, Cambridge University Press, Cambridge and New York.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005), “Informe sobre Desarrollo Humano, México 2004”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México D.F.
- Saavedra, J. (2004), *Estrategias e Institucionalización de la Política Social: de una Política de Gobierno, a una Política de Estado*, presentado en la VII Reunión Regional de la Red de Pobreza y Protección Social, Mimeo, Banco Inter Americano de Desarrollo, Washington, DC.
- Székely, M. (2001), “Where To From Here? Generating Capabilities and Creating Opportunities for the Poor”, Capítulo 8 en Attanasio, O., y M. Székely, “*A Portrait of the Poor: an Asset Based Approach*”, Johns Hopkins University Press.
- Székely, Miguel., N. Lustig, M. Cumpa and J.A. Mejía, (2004), “Do We Know How Much Poverty There is?”, *Oxford Development Studies* Vol. 32, N° 4, pp- 523-558.
- United Nations Development Program (2005), *Human Development Report: International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World*, United Nations Development Program, New York, NY.
- World Bank (2000), “World Development Report: Attacking Poverty”, *Oxford University Press*, Oxford, UK.
- World Bank (2006), “World Development Report: Equity and Development”, *Oxford University Press*, Oxford, UK.

## Anexo 1

### CUADRO IIA-1 DEPENDENCIAS ENCARGADAS DEL DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

País	Nombre de la dependencia	Fecha de creación	Funciones
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social	1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo nacional.</li> <li>- Ejecutar las acciones tendientes a modificar actitudes de la población desde el punto de vista social, así como también en la planificación y fiscalización de todo lo relativo a la promoción, protección, integración, capacitación y desarrollo de los grupos humanos con problemas sociales.</li> <li>- Atender las medidas y acciones tendientes a obtener financiamiento para planes de desarrollo social.</li> <li>- Intervenir en las actividades de carácter internacional relacionadas con el desarrollo social de la República Argentina.</li> </ul>
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ministerio de Desarrollo Económico	...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular y ejecutar políticas de desarrollo económico, promoviendo programas de productividad y competitividad en los sectores de industria, comercio, turismo y microempresa.</li> <li>- Formular y ejecutar políticas de vivienda y urbanismo, promoviendo planes y programas de vivienda, priorizando las de interés social.</li> </ul>
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ministerio de Desarrollo Sostenible	...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollar programas para indígenas y encaminar sus esfuerzos para proteger el medio ambiente.</li> </ul>
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre	23 de enero de 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular y ejecutar políticas nacionales de desarrollo social, de seguridad alimentaria y nutricional, y de asistencia social.</li> <li>- Coordinar, supervisar y controlar la operación de programas de transferencias de fondos.</li> <li>- Coordinar acciones con los gobiernos de provincia e involucrar a la sociedad civil en la lucha contra el hambre y la pobreza extrema.</li> </ul>
Brasil	Ministerio de Integración	19 de noviembre de 1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular y conducir integralmente la política de desarrollo social.</li> <li>- Formular programas de desarrollo regional.</li> <li>- Establecer estrategias de integración de las economías regionales.</li> <li>- Establecer normas para otorgar financiamiento a programas de desarrollo.</li> <li>- Planificar y supervisar el ordenamiento territorial.</li> </ul>
Chile	Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)	1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseñar y aplicar políticas, planes y programas de desarrollo nacional y regional.</li> <li>- Proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado.</li> <li>- Armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminadas a erradicar la pobreza.</li> <li>- Orientar la cooperación internacional que Chile reciba y otorgue.</li> <li>- Implementar y ejecutar las políticas y programas orientados hacia grupos prioritarios: infancia, juventud, adulto mayor, discapacitados, mujeres e indígenas, a través de sus servicios relacionados.</li> </ul>

(continúa)

Cuadro II.A-1 (continuación)

País	Nombre de la dependencia	Fecha de creación	Funciones
Chile	Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales	1965	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear programas habitacionales, para la población de menores recursos.</li> <li>- Formular programas para que los nuevos proyectos habitacionales cuente con espacios inferiores al aire libre que formen parte de las viviendas.</li> <li>- Formular programas de vialidad urbana, pavimentación participativa, equipamiento comunitario y parques urbanos, así como la formulación de normas e instrumentos de planificación destinados a alcanzar una convivencia armónica en la ciudad.</li> <li>- Aumentar las posibilidades de acceso a los programas de vivienda y mejorar la focalización y transparencia de sus sistemas.</li> </ul>
Colombia	Ministerio de Protección social	2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Velar por el acceso de toda la población al servicio de salud, en todas las fases, áreas, y niveles de atención.</li> <li>- Promover la afiliación al sistema de seguridad social.</li> <li>- Definir criterios para asignar subsidios que financien el aseguramiento de las personas pobres.</li> <li>- Garantizar la prestación de servicios de salud para los pobres y aquellos de salud pública para toda la población.</li> </ul>
Colombia	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales y un hábitat adecuado que posibiliten el desarrollo económico y social sostenible, a través de la expedición de políticas, regulaciones, la promoción de la participación y acciones integrales coordinadas en los niveles nacional, regional y local, para el mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana.</li> </ul>
Costa Rica	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)	14 de septiembre de 1982	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantar las normas de asesoría, información y coordinación con Sistema Nacional de Planificación para hacer efectiva la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.</li> <li>- Velar porque los programas de inversión pública se encuentren en consonancia con las previsiones y prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.</li> <li>- Formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica atendiendo los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.</li> </ul>
Costa Rica	Instituto mixto de ayuda social (IMAS)	4 de mayo de 1971	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generar y desarrollar planes y programas integrales de cobertura nacional para la promoción, el desarrollo social y económico de comunidades y familias en condición de pobreza extrema.</li> <li>- Articular la participación de las comunidades de otras instituciones nacionales e internacionales, del sector empresarial y de la sociedad civil para combatir la pobreza.</li> </ul>
Ecuador	Ministerio de Bienestar Social	1980	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular, dirigir y ejecutar la política estatal en materia de protección de menores, mujeres, jóvenes, ancianos, personas discapacitadas, indígenas y campesinos.</li> <li>- Facilitar el acceso a la alimentación, vivienda, salubridad, protección y desarrollo social.</li> <li>- Satisfacer aquellas necesidades que le permitan a los sectores poblacionales más vulnerables de la sociedad desarrollar su vida en condiciones aceptables.</li> <li>- Fortalecer el núcleo familiar como la célula fundamental de la sociedad.</li> <li>- Disminución del riesgo de impacto de los desastres naturales y antrópicos.</li> </ul>

(continúa)

Cuadro II.A-1 (continuación)

País	Nombre de la dependencia	Fecha de creación	Funciones
El Salvador	Secretaría Nacional de la Familia	19 de octubre de 1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover, impulsar, potenciar y facilitar oportunidades y condiciones que propician la unión y el desarrollo sostenible e integral de la familia y sus diferentes grupos: niñez, adolescencia, juventud, mujer, personas adultas mayores y personas con discapacidad, mediante el asesoramiento efectivo al Presidente de la República.</li> <li>- Articular iniciativas que permitan el respeto a los derechos individuales y llevando proyectos prioritarios de salud, educación e inserción productiva.</li> </ul>
El Salvador	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1950	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantizar a los habitantes de El Salvador la cobertura de servicios oportunos e integrales, con equidad, calidad y calidez, con corresponsabilidad con la comunidad, incluyendo todos los sectores y actores sociales, para contribuir a lograr una mejor calidad de vida.</li> </ul>
El Salvador	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano	...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover, normar, coordinar y facilitar el desarrollo y ordenamiento urbano y territorial y acceso a vivienda.</li> <li>- Propiciar un desarrollo sostenible que garantice el proceso y bienestar de la población a través de un equipo de trabajo con proyección social que logre su realización personal e institucional.</li> </ul>
Guatemala	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	11 de mayo de 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Direccionar, reglamentar y representar en el ámbito nacional a los sectores de comunicación, infraestructura y vivienda ejecutando políticas y estrategias para integrar Guatemala con servicios acorde al desarrollo social y económico de la Nación, contribuyendo a mejorar la competitividad a través del ejercicio de una administración y control eficientes.</li> </ul>
Guatemala	Fondo de Inversión Social	4 de mayo de 1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyar los esfuerzos de las comunidades para satisfacer sus necesidades sociales básicas.</li> <li>- Mejorar sus ingresos familiares y preservar sus recursos naturales.</li> </ul>
Honduras	Secretaría de Estado del Despacho Presidencial	...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinar las actividades del Gabinete.</li> <li>- Recopilar y analizar información para apoyar al Presidente en la toma de decisiones.</li> <li>- Implementar programas sociales en colaboración con otras secretarías.</li> </ul>
Honduras	Secretaría Agricultura y Ganadería	...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la oferta de recursos y orientar las demandas de las comunidades de escasos recursos para el mejoramiento sostenible de los ingresos familiares y la reactivación productiva.</li> </ul>
Honduras	Fondo hondureño de inversión social	...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejecutar obras de infraestructura social en educación, salud, agua y saneamiento en forma descentralizada.</li> </ul>
México	Secretaría de Desarrollo Social	1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular y coordinar la política social solidaria y subsidiarla del gobierno federal, orientada hacia el bien común y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad.</li> </ul>

(continúa)

Cuadro II.A-1 (continuación)

País	Nombre de la dependencia	Fecha de creación	Funciones
Nicaragua	Ministerio de la Familia	...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover y defender la institución familiar, a través de programas sociales dirigidos a los sectores más vulnerables.</li> <li>- Proponer y ejecutar políticas para la formación integral del joven que promuevan actitudes y valores que les permitan comprender y vivir la sexualidad con dignidad humana.</li> <li>- Formular, promover, coordinar, ejecutar y evaluar políticas, planes, programas y proyectos que garanticen la participación de la mujer en el proceso de desarrollo, asegurando su presencia activa en las etapas de elaboración, implementación y evaluación.</li> <li>- Proponer y ejecutar programas para apoyar a los adultos mayores y a las personas discapacitadas.</li> <li>- Coordinar la planificación indicativa en lo relativo a los sectores de vivienda y asentamientos humanos con el Ministerio de Transporte e Infraestructura y organismos correspondiente.</li> <li>- Impulsar el desarrollo humano y procurar la integración social a través de la participación y la promoción de la equidad con la coordinación y ejecución de políticas, planes, programas y acciones que fortalezcan a la juventud, la niñez, la mujer, la familia, la comunidad y la atención específica a los grupos de población de atención prioritaria.</li> </ul>
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social (Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia hasta el 4 de mayo del 2005)	...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Satisfacer necesidades de vivienda para las familias de bajos ingresos brindándoles la oportunidad de resolver problemas de hacinamiento y salubridad.</li> </ul>
Panamá	Ministerio de la Vivienda (MIVI)	25 de enero de 1973	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar los sitios habitacionales mediante los fondos públicos y privados, así gestionar ayuda internacional.</li> <li>- Diseñar e implementar, en forma participativa y descentralizada, la política social destinada a combatir la pobreza y la vulnerabilidad.</li> </ul>
Paraguay	Secretaría de Acción Social	...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover una mayor equidad social, impulsando el capital social, un orden económico más justo y un sistema de protección y promoción social.</li> <li>- Diseñar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar planes, programas y proyectos, creando y fortaleciendo mecanismos efectivos de acceso de los más pobres a los beneficios del desarrollo.</li> </ul>
Paraguay	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social	...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analizar la situación económica y sus tendencias.</li> <li>- Elaborar las metas generales de desarrollo.</li> <li>- Evaluar los recursos disponibles para el fomento y recomendar su distribución.</li> <li>- Someter a consideración del Poder Ejecutivo los planes generales de los sectores y regiones.</li> <li>- La STP debe ser consultada respecto de todos los proyectos y programas de fomento, medidas de política económica, modificaciones y reformas de la administración pública relacionados con el desarrollo económico y social.</li> </ul>
Paraguay	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	15 de junio de 1936	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular, aplicar y evaluar los programas de salud y de educación en salud.</li> </ul>

(continúa)

Cuadro II.A-1 (conclusión)

País	Nombre de la dependencia	Fecha de creación	Funciones
Perú	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)	11 de julio de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular, aprobar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar, evaluar, normar y ejercer rectoría en las áreas de mujer y desarrollo social.</li> <li>- Planificar, financiar y regular la provisión y prestación de servicios públicos sociales del sector.</li> <li>- Velar por el cumplimiento de los programas y plataformas de acción suscritos por el Perú en las conferencias mundiales relativas al desarrollo humano.</li> <li>- Promover la concertación y participación de la población en la ejecución y vigilancia de las políticas, los programas sociales y proyectos del sector.</li> <li>- Proponer la suscripción de convenios sobre Derechos de la Mujer y sobre Desarrollo social.</li> </ul>
República Dominicana	Secretariado Técnico de la Presidencia de la República Dominicana	8 de septiembre de 1965	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinar, supervisar, dar seguimiento y velar por la ejecución de proyectos y programas de inversión social financiados por organismo de cooperación internacional.</li> <li>- Elaborar, en coordinación con los organismos de gobierno nacional e instituciones de gobierno autónomas, los planes y programas de desarrollo de acuerdo con las directrices que imparta el consejo nacional de desarrollo, actualizarlos periódicamente y evaluar sus resultados así como coordinar su ejecución.</li> <li>- Proponer al Consejo la adopción de medidas de política o de asignación de recursos que surjan de los trabajos que se van elaborando.</li> <li>- Coordinar los programas de crédito, ayuda financiera y asistencia técnica proveniente del exterior.</li> </ul>
Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social	2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular, ejecutar, supervisar, coordinar, dar seguimiento y evaluar las políticas nacionales en las áreas de juventud, mujer, familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general.</li> <li>- Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales implementados por el Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, educación, salud, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y no discriminación.</li> </ul>
Venezuela (Rep. Bol. de)	Ministerio de Salud y Desarrollo Social	...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir los lineamientos políticos de dirección y planificación estratégica, así como los objetivos y metas nacionales de desarrollo en salud y calidad de vida.</li> <li>- Evaluar y aprobar políticas, planes y acciones en áreas de impacto en la salud y la calidad de vida en la población articulada con otros entes del Estado.</li> <li>- Promover, prevenir, proteger y recuperar la salud incluyendo los programas de saneamiento ambiental referidos a la salud pública.</li> <li>- Regular, formular, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar políticas, estrategias y planes dirigidos a lograr el desarrollo social de la Nación venezolana.</li> <li>- Coordinar las acciones, planes y programas que, articulados a las políticas económicas propicien el desarrollo del equilibrio social.</li> <li>- Promover la integración de los diversos componentes del desarrollo social mediante la creación y coordinación de redes en sus diversas formas organizativas como parte del esfuerzo colectivo, corresponsable, intersectorial e integral de responder a las necesidades sociales de calidad de vida y salud de personas y colectivos, en forma universal y equitativa.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## Anexo 2 Coordinación a nivel nacional

### Argentina<sup>21</sup>

Arreglo institucional: Las instituciones que llevan a cabo la política social dependen directamente de la Presidencia de la República. Asimismo, existe un Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales que fue instituido como un espacio articulador de la planificación y la coordinación de la política social nacional, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción articulados e integrales, optimizando la asignación de los recursos, la transparencia en sus acciones y el control social.

El Ministerio de Desarrollo Social se encarga de atender las áreas de alimentación, familia, desarrollo local y social, así como asistir al Presidente y al Jefe de Gabinete de Ministros en todo lo inherente al desarrollo humano y asistencia social.

Entre los sectores que son objeto de su acción se encuentran las personas con capacidades especiales, menores, mujeres y ancianos, y en sus estrategias están la protección de la familia, el fortalecimiento a organizaciones comunitarias, acceso a vivienda digna y cumplimiento de tratados y compromisos internacionales.

Otras instancias del desarrollo social son:

- Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI): dependencia encargada de los asuntos de la tercera edad. Se aboca a la atención médica y social de pensionados y jubilados.
- Instituto Social y Político de la Mujer (ISPM): Desarrolla campañas en las áreas de protección de los derechos de la mujer, derechos sexuales y reproductivos y contra la violencia.
- Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO): Este Sistema incluye estadísticas sociales, asistencia técnica y capacitación, acceso a encuestas, programas sociales y sistema de beneficiarios.
- Sistema de Prestaciones Básicas de Atención Integral a favor de las Personas con Discapacidad (SISDIS): Está orientado a asegurar la universalidad de la atención de las personas con discapacidad. Describe la población beneficiaria, el financiamiento de las prestaciones básicas y normas de categorización de establecimientos y servicios de rehabilitación.
- Consejo Nacional de la Mujer: Es el organismo gubernamental, de nivel nacional, responsable de las políticas públicas de igualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres. Su propósito fundamental es promover un nuevo modelo de contrato social basado en la plena e igualitaria participación de las mujeres en la vida social, política, económica y cultural del país, así como una responsabilidad compartida entre hombres y mujeres.
- Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas Discapacitadas (CONADIS): Se encarga de coordinar, normar, asesorar, promover y difundir con carácter nacional, todas aquellas acciones que contribuyan directa o indirectamente a la integración de las personas con discapacidad, sin distinción de edad, sexo, raza,

---

<sup>21</sup> Fuente: Presidencia de Argentina ([www.presidencia.gov.ar](http://www.presidencia.gov.ar)), Ministerio de Desarrollo Social ([www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar)).

religión o nivel socio-económico, asegurando una equitativa distribución y acceso a los beneficios que se instituyan.

- Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC): Su función principal es promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas, generando espacios institucionales de articulación para el establecimiento de procesos de desarrollo sustentable.
- Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTYS): Es un programa gubernamental creado para brindar transparencia a la asignación de beneficios sociales y aumentar la efectividad de las políticas fiscales en Argentina. Su misión es coordinar el intercambio de las numerosas bases de datos que existen en los organismos nacionales, provinciales y municipales del país para que la información social y fiscal de la población no resulte fragmentada, desarticulada e inconsistente.

### **Estado Plurinacional de Bolivia<sup>22</sup>**

Arreglo institucional: La Presidencia de la República es el eje que articula las instituciones de política social. El Ministerio de la Presidencia, a través del Vice Ministerio de Coordinación Gubernamental, es la instancia que actúa como enlace entre las instituciones del Ejecutivo. Las dependencias encargadas del desarrollo social son las siguientes:

1. Ministerio de Desarrollo Económico: Entre sus funciones destacan: formular y ejecutar políticas de desarrollo económico, así como formular y ejecutar políticas de vivienda y urbanismo, promoviendo planes y programas de vivienda, priorizando las de interés social. Su principal programa es el Programa de Financiamiento a la Vivienda.
2. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación: Desarrolla programas para indígenas y encamina sus esfuerzos para proteger el medio ambiente. Cuenta con un área de Planificación y Ordenamiento Territorial.

Otras dependencias relevantes son:

Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP): A falta de un Ministerio que atienda integralmente las necesidades sociales, la Estrategia Boliviana es la oficina gubernamental que ha desarrollado estrategias de acción, un taller de evaluación y un programa de seguimiento para reducir la pobreza.

Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE): El PLANE es un programa que el Estado boliviano viene ejecutando como política pública de contención del desempleo abierto. Su objetivo es reducir el impacto de la disminución de ingresos por la pérdida de empleo en la población más pobre del país, ya sea mediante la generación de empleo temporal masivo o promoviendo la conformación de microempresas.

Programa de Lucha contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Solidaria (PROPAÍS): Está destinado a financiar pequeños proyectos de infraestructura y/o equipamiento vecinal o comunitario de bien público en zonas marginadas, periurbanas o rurales, con un componente intensivo de mano de obra.

---

<sup>22</sup> Fuente: Presidencia del Estado Plurinacional de Bolivia ([www.bolivia.gov.bo](http://www.bolivia.gov.bo)), Ministerio de Desarrollo Económico ([www.desarrollo.gov.bo](http://www.desarrollo.gov.bo)), Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación ([www.rds.org.bo](http://www.rds.org.bo)).

## Brasil<sup>23</sup>

Arreglo institucional: En Brasil, los Ministerios –que a su vez dependen de la Presidencia– son los encargados de la política social. Asimismo, el Ejecutivo también ha creado instrumentos temporales de combate a la pobreza que posteriormente se incorporan a la estructura ministerial. La dependencia encargada de la política de combate a la pobreza es el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, que además es responsable de las políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional, y asistencia social de Brasil.

El Ministerio realiza las funciones de los desaparecidos Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre (MESA), el Ministerio de Asistencia Social (MAS) y la Secretaría Ejecutiva del Programa Bolsa Familia. Entre sus principales acciones se encuentran la de coordinar, supervisar, controlar y verificar la operación de los programas de transferencia de fondos.

## Chile<sup>24</sup>

Arreglo institucional: Las dependencias encargadas del desarrollo social en Chile dependen del poder Ejecutivo, aunque es el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) el que coordina y verifica las políticas públicas y reformas sociales.

El Ministerio Secretaría General de la Presidencia es la entidad asesora gubernamental al más alto nivel, encargada de facilitar y coordinar el desarrollo y cumplimiento de la agenda programática y legislativa del gobierno. Entre sus funciones destaca la coordinación interministerial, es decir, la vinculación entre instituciones en equipos de trabajo para dar cumplimiento a la agenda presidencial. La instancia encargada de la política social es el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

MIDEPLAN Desarrolla las acciones de política social, abarcando el diseño y aplicación de políticas, planes y programas; coordina las iniciativas del sector público encaminadas a erradicar la pobreza; orienta la cooperación internacional que el país recibe u otorga en materia social; y atiende a grupos prioritarios (infancia, juventud, adultos mayores, discapacitados, mujeres e indígenas).

El MIDEPLAN cuenta con una serie de instituciones de acción específica para el desarrollo social:

- Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI): Es la institución responsable de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural, así como de impulsar su participación en la vida nacional.
- Fondo Nacional de Discapacidad (FONADIS): Su misión es contribuir a la inserción social y a la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, mediante la administración eficiente de los recursos financieros que se ponen a su disposición. Reúne en su Consejo a miembros del gobierno, delegados de asociación de discapacitados frecuentes, instituciones sin fines de lucro, representantes del sector empresarial y laboral.

---

<sup>23</sup> Fuente: Gobierno de Brasil ([www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br)), Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre ([www.assistenciasocial.gov.br](http://www.assistenciasocial.gov.br)), Ministerio de Integración Nacional ([www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br)).

<sup>24</sup> Fuente: Presidencia de Chile ([www.gobiernodechile.cl](http://www.gobiernodechile.cl)), Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) ([www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)), Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales ([www.minvu.cl](http://www.minvu.cl)).

- Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS): Es un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es financiar planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social. Estos deben coordinarse con los que realicen otras reparticiones del Estado, en especial con el Fondo de Desarrollo Regional. Estará sometido a la vigilancia del Presidente de la República, con quien se relacionará por intermedio del Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Instituto de la Juventud (INJUV): El INJUV es un organismo técnico encargado de colaborar con el Poder Ejecutivo en el diseño, planificación y coordinación de las políticas relativas a los asuntos juveniles. Su misión es implementar acciones tendientes a la inclusión social de los jóvenes, con el fin de mejorar su calidad de vida.
- Iniciativa Científica del Milenio (ICM): Es una institución gubernamental creada para el desarrollo de la investigación científica y tecnológica de frontera. Entre sus objetivos destaca la formación de equipos de trabajo con miras a formar parte de una red internacional de alto nivel. La investigación científica llevada a cabo está directamente asociada a trabajos de colaboración e interacción en redes con otros investigadores y laboratorios pares, y con la proyección de los avances hacia el medio externo.

## Colombia<sup>25</sup>

Arreglo institucional: La coordinación social en Colombia está a cargo del Departamento Nacional de Planeación, el cual articula los Ministerios sectoriales a través de la Dirección de Desarrollo Social, y da seguimiento a las transferencias nacionales que van a las regiones mediante una Dirección de Desarrollo Territorial. El Departamento también está encargado del Programa Nacional de Desarrollo Humano, con el fin de promover el fortalecimiento de la descentralización y mejorar la gestión del gasto social<sup>26</sup>. El manejo y ejecución de las políticas sectoriales está a cargo de cada Ministerio.

Por otra parte, existe la Red de Solidaridad Social, creada en 1994 para coordinar la acción asistencial de diversos departamentos del Estado, además de articular con los municipios receptores los servicios de ayuda humanitaria y la protección de la población –a raíz de la violencia registrada en ese país, su prioridad es atender a la población desplazada–.

Entre sus programas se encuentran el de Atención Integral para Adultos Mayores, Programa Indígena, Programa para Personas con Discapacidad, Programa de Apoyo a Recuperadores, Programa de Generación y Mejoramiento de Ingresos, Programa Especial de Vivienda, y Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes Desplazados.

Las dependencias encargadas del desarrollo social son:

1. Ministerio de Protección Social: Es la dependencia que vela por el acceso de toda la población al servicio de salud, en todas las fases, áreas y niveles de atención; mediante la promoción de la afiliación al Sistema de Seguridad Social, la definición de criterios para asignar subsidios que financien el aseguramiento de las personas pobres, y garantice la prestación de servicios de salud para los pobres, y aquellos de salud pública para toda la población.
2. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial: Se encarga de verificar las condiciones medioambientales de Colombia y los programas en desarrollo.

---

<sup>25</sup> Fuente: Presidencia de Colombia ([gobiernoenlinea.gov.co](http://gobiernoenlinea.gov.co)), Ministerio de Protección Social ([minproteccionsocial.gov.co](http://minproteccionsocial.gov.co)), Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ([minambiente.gov.co](http://minambiente.gov.co)).

<sup>26</sup> Alfredo Sarmiento, Op. Cit., p. 21.

3. Superintendencia de subsidio familiar: la razón de ser de la Superintendencia es garantizar, mediante sus funciones de inspección, vigilancia y control, el eficaz funcionamiento de las Cajas de compensación familiar<sup>27</sup>, la ampliación de su cobertura y la calidad de los servicios que prestan, en especial a la población de medianos y bajos ingresos, aplicando los principios de universalidad y solidaridad.

### Costa Rica<sup>28</sup>

Arreglo institucional: La Presidencia, por medio del Consejo Social de Gobierno, es el organismo encargado de ejecutar y evaluar los proyectos sociales a nivel nacional. Dicho Consejo funciona como mecanismo de formulación y coordinación de la política social. Sus líneas de acción son el Plan Vida Nueva y el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza y Desarrollo de las Capacidades.

El Consejo cuenta con una Secretaría Técnica del Área Social que funciona como órgano ejecutivo que administra un sistema de información de programas, proyectos y presupuesto de toda el área social<sup>29</sup>. Por otra parte, la Presidencia también cuenta con algunos Ministerios especializados para ramos específicos de desarrollo humano:

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN): Le corresponde generar y mantener una visión de conjunto sobre el desarrollo socioeconómico que facilite la toma de decisiones por parte del Presidente de la República de Costa Rica. La responsabilidad fundamental de MIDEPLAN es asesorar, informar y coordinar el proceso de planificación en el Estado costarricense, cuyo principal eje de trabajo es el Plan Nacional de Desarrollo, garantizando una visión de conjunto y estratégica de la sociedad en el corto, mediano y largo plazo.

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS): El IMAS tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en Costa Rica, para lo cual debe planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin. Para ese objetivo utilizará todos los recursos humanos y económicos que sean puestos a su servicio por los empresarios y trabajadores del país, instituciones del sector público nacionales o extranjeras, organizaciones privadas de toda naturaleza, instituciones religiosas y demás grupos interesados en participar en el plan nacional de lucha contra la pobreza.

### Ecuador<sup>30</sup>

Arreglo institucional: Los Ministerios encargados del desarrollo social dependen de la Presidencia de la República. Las dependencias encargadas de las actividades específicas son:

1. Ministerio de Bienestar Social: el Ministerio de Bienestar Social es el organismo responsable de formular, dirigir y ejecutar la política estatal en materia de protección de menores, mujeres, jóvenes, ancianos, personas discapacitadas, indígenas y campesinos. Le corresponde promover e impulsar la organización comunitaria, el cooperativismo con fines productivos y de desarrollo, y otras tareas orientadas a lograr el bienestar de la colectividad, mediante mecanismos que faciliten el acceso a

<sup>27</sup> La Caja de Comp. Familiar (CAFAM) es una corporación de derecho privado sin fines de lucro, que recauda los aportes de las empresas afiliadas para reinvertir sus recursos en el pago de Subsidio en Dinero a los trabajadores, en la prestación de servicios y la oferta de productos y programas bajo el concepto del Subsidio Familiar.

<sup>28</sup> Fuente: Presidencia de Costa Rica ([www.casapres.go.cr](http://www.casapres.go.cr)), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) ([www.mideplan.go.cr](http://www.mideplan.go.cr)), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) ([www.imas.go.cr](http://www.imas.go.cr)).

<sup>29</sup> Barahona y Pizsk, Op. Cit., p. 38.

<sup>30</sup> Fuente: Presidencia de Ecuador ([www.presidencia.gov.ec](http://www.presidencia.gov.ec)), Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda ([www.miduvi-siv.gov.ec](http://www.miduvi-siv.gov.ec)), Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA) ([www.innfa.org](http://www.innfa.org)).

la alimentación, vivienda, salubridad, protección, desarrollo social y a la satisfacción de aquellas necesidades que permitan a los sectores poblacionales más vulnerables de la sociedad, desarrollar su vida en condiciones aceptables.

2. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda: este organismo es promotor de los sistemas, facilitador de la participación de actores privados, comunitarios, regulador general y canalizador de recursos por medio de los bonos y proveedor de asistencia técnica para los municipios y grupos organizados. De esa manera, crea y mejora de vivienda dotada de servicios básicos de agua potable y saneamiento, considerando la organización territorial, el uso de recursos y la participación activa y concertación del gobierno en todos sus niveles con otros grupos.
3. Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA): formula programas para las áreas de desarrollo infantil, protección especial y voluntariado.

### **El Salvador<sup>31</sup>**

Arreglo institucional: El poder Ejecutivo salvadoreño cuenta con diversas entidades que le asesoran y ayudan a implementar la política social. Dichas instancias van de las Secretarías a los Ministerios, Viceministerios y Fondos. Las dependencias encargadas del desarrollo social son:

1. Secretaría Nacional de la Familia: tiene por misión promover, impulsar, potenciar y facilitar oportunidades y condiciones que propicien la unión y el desarrollo sostenible e integral de la familia y sus diferentes grupos: niñez, adolescencia, juventud, mujer, personas adultas mayores y personas con discapacidad, mediante el asesoramiento efectivo al Presidente de la República, articulando iniciativas que permitan el respeto a los derechos individuales y llevando proyectos prioritarios de salud, educación e inserción productiva.
2. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: es la instancia rectora en materia de salud, que garantiza a los habitantes de El Salvador la cobertura de servicios oportunos e integrales, con equidad, calidad y calidez, en corresponsabilidad con la comunidad, incluyendo todos los sectores y actores sociales, para contribuir a lograr una mejor calidad de vida.
3. Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano: este Viceministerio tiene por función encargarse de los asentamientos humanos y planificación territorial estratégica en El Salvador.
4. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL): su misión es erradicar la pobreza en El Salvador, a través de la investigación, la inversión social y la integración de esfuerzos orientados a promover el desarrollo local, con un equipo humano innovador y comprometido, reconocido por su integridad, espíritu de servicio y efectividad organizacional.

---

<sup>31</sup> Fuente: Presidencia de El Salvador ([www.casapres.gob.sv](http://www.casapres.gob.sv)), Secretaría Nacional de la Familia ([www.primeradama.gob.sv](http://www.primeradama.gob.sv)), Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social ([www.mspas.gob.sv](http://www.mspas.gob.sv)), Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, ([www.mop.gob.sv](http://www.mop.gob.sv)).

## Guatemala<sup>32</sup>

Arreglo institucional: el Ejecutivo cuenta con diversas dependencias para desarrollar e implementar la política social. Entre ellas destacan los Ministerios, Secretarías y Fondos. Las dependencias encargadas del desarrollo social son:

1. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda: es la dependencia que direcciona, reglamenta y representa en el ámbito nacional a los sectores de comunicación, infraestructura y vivienda ejecutando políticas y estrategias para integrar al país con servicios acorde al desarrollo social y económico de la nación, contribuyendo a mejorar la competitividad a través del ejercicio de una administración y control eficientes.
2. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia: la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) es el órgano de planificación del Estado, establecida como una institución de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República. A SEGEPLAN le corresponde coadyuvar a la formulación de la política general de desarrollo del Gobierno y evaluar su ejecución y efectos. Para hacer operativa su naturaleza tiene dos ámbitos de planificación y programación: el global y sectorial y el de su validación en las instancias de participación ciudadana, en todo el territorio nacional, por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo.
3. Secretaría de Bienestar Social: le corresponde administrar y ejecutar las políticas del gobierno guatemalteco en materia de bienestar social, desarrollando acciones coherentes y eficaces destinadas a fortalecer la familia y brindar protección a niños, niñas y adolescentes, dentro de un marco de desarrollo integral de la persona humana. Promueve acciones encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la niñez y adolescencia guatemalteca.
4. Fondo de Inversión Social: por medio del Fondo de Inversión Social, el Estado invierte en actividades que mejoran el nivel de vida y las condiciones económico-sociales exclusivamente de los sectores en situación de pobreza y extrema pobreza del área rural de Guatemala.
5. Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco: destinado a apoyar y fortalecer el proceso de desarrollo humano, sostenido y autogestionado del pueblo indígena de ascendencia maya, de sus comunidades y organizaciones en el marco de su cosmovisión para elevar su calidad de vida a través de la ejecución y financiamiento de sus programas y proyectos económicos, sociales y culturales.

## Honduras<sup>33</sup>

Arreglo institucional: La Presidencia de la República de Honduras cuenta con diversas dependencias encargadas de diseñar y ejecutar la política social. Entre ellas destacan algunas Secretarías de Estado y un Fondo de Inversión Social.

En el caso hondureño también destaca la existencia de un Gabinete Social, que fue creado con la finalidad de asesorar a la Presidencia en la formulación de políticas sociales, coordinar las acciones institucionales para la ejecución de las políticas del sector social y optimizar la eficiencia y armonización en la asignación de recursos. El Gabinete Social está conformado por

---

<sup>32</sup> Fuente: Presidencia de Guatemala ([www.guatemala.gob.gt](http://www.guatemala.gob.gt)), Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda ([www.civ.gob.gt](http://www.civ.gob.gt)), Fondo de Inversión Social ([www.fis.gob.gt](http://www.fis.gob.gt)).

<sup>33</sup> Fuente: Presidencia de la República: [http://www.casapresidencial.hn/politica\\_social/index.php](http://www.casapresidencial.hn/politica_social/index.php).

las Secretaría del Despacho Presidencial; Educación; Salud; Trabajo y Seguridad Social; Agricultura y Ganadería; Cultura, Artes y Deportes; así como por el Fondo Hondureño de Inversión Social; el Instituto Nacional Agrario; y la Secretaría de Cooperación Internacional.

Las funciones de las principales dependencias involucradas son:

1. Secretaría de Estado del Despacho Presidencial: la también llamada Secretaría de la Presidencia se encarga de coordinar las actividades del gabinete sin perjuicio de las atribuciones de las Secretarías de Estado, así como de recopilar y analizar la información para apoyar al Presidente en la toma de decisiones. También se encarga de implementar medidas concretas en materia social.
2. Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS): ejecuta obras de infraestructura social en educación, salud, agua y saneamiento en forma descentralizada con la participación de la empresa privada, las municipalidades y las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs).
3. Secretaría de Agricultura y Ganadería: se encarga de promover la oferta de recursos y orientar las demandas de las comunidades de escasos recursos para el mejoramiento sostenible de los ingresos familiares y la reactivación productiva.

## México<sup>34</sup>

**Arreglo institucional:** La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) es la dependencia encargada de la política social en México. Adicionalmente, la Presidencia de la República cuenta con un Gabinete de Desarrollo Humano y Social, el cual se reúne para analizar y dar pronta respuesta a los asuntos que involucren el bienestar y las condiciones de vida de la población.

La misión de la Sedesol es lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral, incluyente y corresponsable, para alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad, mediante las políticas y acciones de ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda, mejorando las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos.

Los otros organismos coordinados por Sedesol son:

- **DICONSA:** es la entidad encargada de abastecer, de manera oportuna y suficiente, los productos básicos y complementarios en beneficio de la población rural localizada en zonas de alta y muy alta marginación, en situación de pobreza alimentaria, a precios que transfieran un margen de ahorro respecto a los vigentes en el mercado local. Lo anterior a través de una red nacional de abasto.
- **LICONSA:** es una empresa de participación estatal mayoritaria que industrializa y distribuye leche de alta calidad, a un precio accesible, en apoyo de la alimentación y nutrición a los beneficiarios de familias en condiciones de pobreza, para contribuir al desarrollo de capital humano.
- **Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores (INAPAM):** es el órgano rector de las políticas públicas de atención hacia las personas de 60 años en adelante, con un enfoque de desarrollo humano integral en cada una de sus facultades y atribuciones. Sus principales objetivos son proteger, atender, ayudar y orientar a las personas de la tercera edad, así como conocer y analizar su problemática para encontrar soluciones adecuadas. Por ello dirige sus esfuerzos a fomentar la asistencia médica, asesoría jurídica y opciones de ocupación.

---

<sup>34</sup> Fuente: Secretaría de Desarrollo Social ([www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)).

- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART): su misión es apoyar a los artesanos de México para contribuir a la mejora de sus niveles de vida y preservar los valores de su cultura tradicional, vinculando la creatividad del artesano con el consumidor final, mediante programas de apoyo y efectivas estrategias de comercialización que aseguren el posicionamiento de productos artesanales de calidad en los mercados nacionales e internacionales.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL): su objetivo es vincular, fortalecer y construir alianzas con las organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales e instituciones académicas para dar sustento a la política social, a través de la conversión, asesorías, capacitación e investigación que permitan promover una mayor participación y corresponsabilidad de las personas que integran la sociedad a favor de los grupos más vulnerables.
- Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI): su responsabilidad es la de diseñar, promover, dirigir y coordinar la política nacional de vivienda del gobierno federal, a fin de garantizar el acceso a una vivienda digna a las familias mexicanas y a contribuir al desarrollo social y económico del país, al aprovechar el efecto multiplicador que ejerce sobre la planta productiva y el empleo.
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT): es un organismo público descentralizado, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto principal es regularizar la tenencia de la tierra urbana, en los asentamientos humanos irregulares ubicados en predios de origen social (ejidal y comunal) y de propiedad federal.
- Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO): es un Fideicomiso que financia la demanda nacional de crédito para vivienda de las familias de bajos recursos, operando un sistema de financiamiento acorde a su presupuesto y capacidad de crédito, contribuyendo a hacer realidad la ilusión de tener una casa digna.

## Nicaragua<sup>35</sup>

Arreglo institucional: el Ministerio de la Familia, que depende de la Presidencia de la República, es la única dependencia encargada de la política social en Nicaragua.

El Ministerio de la Familia es la institución estatal que norma, regula, administra, ejecuta y promueve en coordinación con instituciones gubernamentales y la sociedad civil, programas de protección social y servicios de protección especial, orientados al fortalecimiento de la unidad familiar, contribuyendo al desarrollo integral de la sociedad nicaragüense, con énfasis en los grupos en situación de vulnerabilidad y alto riesgo social.

## Panamá<sup>36</sup>

Arreglo institucional: existen Secretarías y Ministerios cuyo trabajo se enfoca al desarrollo social. Todos dependen del poder Ejecutivo. Existe, desde 1992 un Gabinete Social que se encarga de asesorar al Ejecutivo en materia de política social. Las funciones del Gabinete son: servir de instancia de discusión, formación, coordinación operativa y evaluación estratégica de la política

---

<sup>35</sup> Fuente: Presidencia de Nicaragua ([www.presidencia.gob.ni](http://www.presidencia.gob.ni)), Ministerio de la Familia ([www.mifamilia.gob.ni/](http://www.mifamilia.gob.ni/)).

<sup>36</sup> Fuente: Presidencia de Panamá ([www.pa/gobierno/](http://www.pa/gobierno/)), Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia ([www.minjumnfa.gob.pa/](http://www.minjumnfa.gob.pa/)), Ministerio de Vivienda (MIVI) ([www.mivi.gob.pa/](http://www.mivi.gob.pa/)), Fondo de Inversión Social ([www.fis.gob.pa/](http://www.fis.gob.pa/)).

social; y actuar como interlocutor del gobierno ante los organismos y organizaciones internacionales y nacionales, gubernamentales y no gubernamentales, en la materia.

Las dependencias encargadas del desarrollo social en Panamá son:

1. Secretaría del Plan Alimentario Nacional (SENAPAN): Esta Secretaría, adscrita al Despacho del Presidente de la República está encargada de proponer, coordinar, supervisar y evaluar las acciones de promoción, prevención reducción y habilitación de los programas dirigidos a atender el problema alimentario y nutricional.
2. Ministerio de Desarrollo Social (antes Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia): Su objetivo es impulsar el desarrollo humano y procurar la integración social a través de la participación y la promoción de la equidad con la coordinación y ejecución de políticas, planes, programas y acciones que fortalezcan a la juventud, la mujer, la niñez, la familia, la comunidad y la atención específica a los grupos de población de atención prioritaria.
3. Ministerio de Vivienda (MIVI): Le corresponde establecer, coordinar y asegurar, de manera efectiva, la ejecución de una política nacional de vivienda y desarrollo urbano destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso.
4. Fondo de Inversión Social: Formula y administra la agenda social que establece metas en los ámbitos de nutrición, democracia, indígenas pobres, descentralización y desburocratización, calidad de vida, empleo, salud pública, equidad y eficiencia educativa, protección del medio ambiente y de grupos vulnerables y seguridad ciudadana.

## Paraguay<sup>37</sup>

Arreglo institucional: la Presidencia paraguaya se apoya en Secretarías de Estado o Ministerios, así como en Secretarías Ejecutivas para desarrollar la política social. Las dependencias encargadas del desarrollo social son:

1. Secretaría de Acción Social: es la institución encargada de diseñar e implementar, en forma participativa y descentralizada, la política social destinada a combatir la pobreza y la vulnerabilidad y a promover una mayor equidad social, impulsando el capital social, un orden económico más justo y un sistema de protección y promoción social. Para ello, la SAS diseña, dirige, coordina, ejecuta, supervisa y evalúa planes, programas y proyectos, creando y fortaleciendo mecanismos efectivos de acceso de los más pobres a los beneficios del desarrollo.
2. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social: tiene por función analizar la situación económica y sus tendencias; elaborar metas generales de desarrollo; evaluar los recursos disponibles para el fomento y recomendar su distribución; someter a consideración del Ejecutivo los planes generales de los sectores y regiones; y será consultada respecto de todos los proyectos y programas de fomento, medidas de política económica, modificaciones y reformas de la administración pública relacionados con el desarrollo económico y social.
3. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social: se encarga de formular, aplicar y evaluar los programas de salud y de educación en salud.

---

<sup>37</sup> Fuente: Presidencia de Paraguay ([www.paraguaygobierno.gov.py](http://www.paraguaygobierno.gov.py)), Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social ([www.stp.gov.py](http://www.stp.gov.py)), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social ([www.mspbs.gov.py](http://www.mspbs.gov.py)).

## Perú<sup>38</sup>

Arreglo institucional: el Presidente de la República dirige, a través de Ministerios y Viceministerios, la política social peruana. Es a través del Consejo de Ministros que el Ejecutivo se mantiene al tanto de lo que sucede en su gabinete. El Presidente del Consejo de Ministros colabora con el Presidente de la República de Perú en la dirección de la política general de gobierno y coordina la actividad intersectorial de la función política administrativa del Estado. En esto último, mantiene relaciones con el Congreso de la República y con los Organismos Autónomos contemplados en la Constitución; mantiene los niveles de coordinación del Ejecutivo con los gobiernos regionales y locales; y promueve la participación, concertación social y económica en la gestión del gobierno.

Las dependencias encargadas del desarrollo social son:

1. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES): La misión del MIMDES es constituirse en un sector integrado, moderno y articulador, liderando las políticas del sector, descentralizadamente y contribuyendo a la superación de la pobreza, inequidad y exclusión, orientado a las personas en situación de pobreza y grupos vulnerables, con un enfoque de desarrollo humano integral y de equidad, generando igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
2. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (VIVIENDA): MIVIVIENDA es un organismo público integrante del Poder Ejecutivo y constituye un Pliego Presupuestal, con autonomía administrativa y económica. Es el ente rector de los asuntos de vivienda, urbanismo, desarrollo urbano, construcción de infraestructura y saneamiento, para lo cual formula, aprueba, dirige, evalúa, regula, norma, supervisa y en su caso ejecuta las políticas nacionales en estas materias. Los tres programas que opera son: Programa Mi Vivienda, Programa Techo Propio, y Programa Mi Barrio.
3. Viceministerio de Desarrollo Social: Le corresponde dirigir, evaluar y supervisar el cumplimiento de las políticas sectoriales impartidas por el / la Ministro(a), así como dirigir y supervisar a los órganos de línea técnico normativos, así como a los siguientes Organismos Públicos Descentralizados:
  - Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES).
  - Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA).
  - Oficina Nacional de Cooperación Popular (COOPOP).
  - Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia (PAR).

## República Dominicana<sup>39</sup>

Arreglo institucional: ninguna Secretaría de Estado se encarga del desarrollo social. Sin embargo, el Secretariado Técnico de la Presidencia de la República Dominicana es el responsable del área, manteniendo permanente comunicación con el Ejecutivo. Éste es el organismo responsable de trazar las políticas de desarrollo y a la vez actúa como Secretaria del Consejo Nacional de Desarrollo. Es responsable de coordinar todo el Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa.

---

<sup>38</sup> Fuente: Presidencia de Perú ([www.peru.gob.pe](http://www.peru.gob.pe)), Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) ([www.mimdes.gob.pe](http://www.mimdes.gob.pe)).

<sup>39</sup> Fuente: Presidencia de República Dominicana ([www.presidencia.gov.do](http://www.presidencia.gov.do)). Secretariado Técnico de la Presidencia de la República Dominicana ([www.stp.gov.do](http://www.stp.gov.do)).

Otras dependencias encargadas del desarrollo social son:

1. Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS): es la institución que rige la salud en República Dominicana. Para cumplir con lo anterior, se encarga de organizar y estructurar las Redes Públicas Prestadoras de los Servicios de Salud a nivel regional; garantizar el acceso equitativo a medicamentos de calidad, seguros y efectivos; y asegurar que la población de escasos recursos acceda a todos los servicios de salud.
2. Secretaría de Estado de la Mujer (SEM): es el organismo responsable de establecer las normas y coordinar la ejecución de políticas, planes y programas a nivel sectorial, interministerial y con la sociedad civil, dirigidos a lograr la equidad de género y el pleno ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres. Otorga orientación legal y psicológica a toda mujer que así lo solicite.

## Uruguay<sup>40</sup>

Arreglo institucional: en el mes de julio del 2005, se crea el Gabinete Social, cuyo objetivo es coordinar las acciones de los ministerios que tienen competencia en políticas sociales, tales como Educación y Cultura, Salud Pública, Vivienda y Ordenamiento Territorial, Trabajo y Seguridad Social, Desarrollo Social, y Turismo y Deporte. En el decreto de creación del gabinete social se contempla la instalación de un Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas donde participaran los mismos Ministros que en el gabinete.

La instancia cuyo mandato expreso es la atención a la población en pobreza, es el recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social. A esta instancia le compete asesorar al Poder Ejecutivo, formular, ejecutar, supervisar, coordinar, dar seguimiento y evaluar las políticas nacionales en las áreas de juventud, mujer, familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general.

También coordina las acciones, planes y programas intersectoriales implementados por el Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, educación, salud, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y no discriminación.

Otras dependencias participantes en la política social son:

1. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente: su función es ejecutar las políticas nacionales de vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente fijadas por el Presidente de Uruguay. Asimismo, está facultado para celebrar convenios con personas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para el cumplimiento de sus cometidos, lo mismo que para relacionarse con organismos internacionales de su especialidad.
2. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es la Secretaría de Estado dependiente del Poder Ejecutivo responsable de diseñar, ejecutar, controlar y evaluar las políticas, planes y programas referidos a la actividad laboral, a las prestaciones sociales y alimentario - nutricionales y a la seguridad social, para optimizar el desarrollo de las relaciones laborales y la promoción de políticas de empleo, procurando la armonización de las normas laborales a nivel del Mercosur.

---

<sup>40</sup> Fuente: Presidencia de Uruguay ([presidencia.gub.uy](http://presidencia.gub.uy)), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ([mtss.gub.uy](http://mtss.gub.uy)).

3. Instituto Nacional de Alimentación (INDA): Depende del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Los dos programas que opera son el Programa Alimentario Nacional (PAN) y el Programa de Apoyo a Instituciones Públicas y Privadas (AIPP).

### **República Bolivariana de Venezuela<sup>41</sup>**

Arreglo institucional: En la República Bolivariana de Venezuela, las acciones en materia de desarrollo social y combate a la pobreza se desarrollan en los Ministerios de Salud y Desarrollo Social; Agricultura y Tierras; Educación, Cultura y Deportes; Educación Superior; Energía y Petróleo; Ambiente y Recursos Naturales; Economía Popular; y Hábitat y Vivienda. Sin embargo, es el Presidente de la República quien formula la política social e instruye a cada Ministerio sobre acciones específicas.

La dependencia con mayores atribuciones en la materia es el Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Las principales finalidades de ese organismo apuntan hacia el reordenamiento de las estructuras institucionales de gestión y las redes de atención de carácter gubernamental para hacer de los derechos sociales y la equidad las bases de un nuevo orden social, de justicia y bienestar para todos y todas. Trabaja para combatir las inequidades, reduciendo los déficit de atención y las brechas entre grupos humanos y territorios; y rescatar lo público en función del interés colectivo, potenciando ciudadanía con capacidad en el diseño y ejecución de políticas que impacten en el desarrollo social del país.

Los organismos que dependen del Ministerio de Salud y Desarrollo Social son el Consejo Nacional para la Integración de Personas Discapacitadas CONAPI, el Instituto Nacional de Geriátrica y Gerontología (INAGER), y la Fundación Fondo de Inversión Social de la República Bolivariana de Venezuela (FONVIS).

---

<sup>41</sup> Fuente: Presidencia de Venezuela ([gobiernoonlinea.ve](http://gobiernoonlinea.ve)), Ministerio de Salud y Desarrollo Social ([msds.gov.pe](http://msds.gov.pe)).

## Anexo 3

### CUADRO IIA-2 ASPECTOS RELEVANTES DE LOS MARCOS JURÍDICOS EXISTENTES EN AMÉRICA LATINA

País	México	Guatemala	Costa Rica	Perú
Nombre	Ley General de Desarrollo Social	Ley de desarrollo social	Ley de Desarrollo Social y asignaciones familiares.	Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantizar el ejercicio de derechos sociales.</li> <li>- Definir principios y lineamientos de Política Nacional de Desarrollo Social (competencias y funciones).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear marco jurídico de la política de desarrollo de la persona humana con énfasis en grupos de especial atención.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer un fondo desarrollo social y asignaciones familiares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer las competencias y funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social como organismo rector del sector mujer y del desarrollo social.</li> </ul>
Principios rectores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Derechos para el desarrollo social (educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo, seguridad social...).</li> <li>- Derecho a recibir acciones y apoyos para personas o grupos sociales en situación de vulnerabilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Importancia de la información demográfica nacional como base de la política de desarrollo social.</li> <li>- Especial atención a los grupos de personas más vulnerables (indígenas, mujeres, áreas precarias, niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad, personas adultas mayores).</li> <li>- Descentralización como una de las principales estrategias para atender las demandas sociales de la población.</li> <li>- Creación de fuentes de trabajo.</li> <li>- Elaboración del mapa oficial de la pobreza.</li> <li>- Entidades del sector público obligadas a atender el cumplimiento de estos derechos.</li> <li>- Derecho al desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enlista una serie de temas que serán objeto de financiamiento por parte del fondo.</li> </ul>	No menciona nada.

(continúa)

Cuadro II.A-2 (conclusión)

País	México	Guatemala	Costa Rica	Perú
Contenido de la política de desarrollo social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Superación de la pobreza a través de la educación, salud, alimentación, generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación.</li> <li>- Seguridad social y programas asistenciales.</li> <li>- Desarrollo regional.</li> <li>- Infraestructura social básica.</li> <li>- Fomento del sector social de la economía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Salud.</li> <li>- Educación.</li> <li>- Migración.</li> <li>- Dinámica y ubicación de la población en zonas rurales.</li> <li>- Comunicación social para difundir mensajes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de investigación y enseñanza en nutrición.</li> <li>- Capacitación técnica en aprendizaje.</li> <li>- Tierras en programas de asentamientos.</li> <li>- Atención a ancianos.</li> <li>- Pensiones.</li> <li>- Comedores escolares.</li> </ul>	
Creación de instituciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema nacional de desarrollo social</li> <li>- Comisión intersecretarial de desarrollo social</li> <li>- Consejo consultivo de desarrollo social.</li> </ul>	No crea instituciones especiales.	Se crea una Dirección General que administra el fondo dentro del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.	No crea instituciones especiales.
Financiamiento	<p>Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación.</p> <p>No podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestables.</p>	<p>El Ministerio de Finanzas Públicas fijará anualmente una partida específica que incluirá en el presupuesto para la política de desarrollo social y población.</p> <p>Se buscará cooperación financiera nacional e internacional no reembolsable.</p>	Los recursos provienen de impuestos nacionales, así como de donaciones de entidades públicas y privadas.	Se crea una partida presupuestaria para el ministerio.
Evaluación	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligatoriedad de evaluación, así como de la presentación de un informe anual que se presenta a la Presidencia y al Congreso.</li> <li>- La evaluación la hace el propio gobierno.</li> </ul>	No menciona la evaluación.	No menciona la evaluación.

Fuente: Elaboración propia.

## Anexo 4

### CUADRO II.A-3

#### PRESENCIA DE LOS ELEMENTOS DE INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

	País	Elementos de Institucionalidad									
		1. Ministerio	2. Objetivos	3. Indicadores	4. Marco jurídico	5. Presupuesto	6. Coordinación Interna	7. Participación Ciudadana	8. Reglas de Operación	9. Padrones de beneficiarios	10. Códigos de conducta
1	Argentina	x	x	x		x	x	x		x	x
2	Bolivia (Est. Plur.de)			x			x				x
3	Brasil	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4	Chile			x		x	x			x	x
5	Colombia		x	x			x			x	x
6	Costa Rica		x	x		x	x			x	x
7	Ecuador	x	x	x							x
8	El Salvador				x						x
9	Guatemala				x	x		x			x
10	Honduras		x	x			x				x
11	México	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
12	Nicaragua		x	x			x	x			x
13	Panamá	x		x		x	x				x
14	Paraguay				x			x			x
15	Perú	x	x	x			x	x			x
16	República Dominicana			x			x				x
17	Uruguay	x	x	x		x	x				x
18	Venezuela (Rep.Bol.de)			x		x	x				x

Fuente: Investigación a cargo del Autor

## **Parte III**

# **Enfoques generales**



# I. Regulación de los servicios sociales y autoridad social

**Álvaro García Hurtado**  
**Juan Carlos Camacho Encinas**

## A. Introducción

El fundamento de tener una única autoridad social, descrita ampliamente en los trabajos recientes que hacen referencia al mejoramiento de la institucionalidad de la política social<sup>1</sup>, obedece a la necesidad de concentrar en una única instancia organizacional las responsabilidades políticas de salud, educación, seguridad social, vivienda y otros servicios sociales, de corregir las indefiniciones derivadas de la ausencia de responsabilidades que se establecen al interior del Ejecutivo, de cautelar la coherencia en la acción social del gobierno y acrecentar la agilidad en la toma de decisiones de nivel estratégico en la lucha contra la pobreza.

En este sentido, gran parte de los analistas del tema están de acuerdo en el diagnóstico de la situación, los problemas que se derivan de la desarticulación detectada y una de las soluciones potenciales al problema: la autoridad social.

Sin embargo, la solución “Autoridad Social Unitaria” implica normalmente reformas legales, institucionales y de poder<sup>2</sup> muy profundas y poco probables de conseguir, al menos en el corto y mediano plazo.

El objetivo del presente trabajo, en el ámbito de lo descrito, es encontrar soluciones objetivas o de segundo mejor (*second best*) al problema del funcionamiento de la autoridad social. Algunas directrices para conseguir este objetivo las encontramos al estudiar la composición funcional de la autoridad social moderna.

La autoridad social, además de la formulación de las políticas generales y la prestación de servicios propiamente dicha, debe regular el mercado de bienes y servicios sociales, conocidas las fallas de mercado y en búsqueda además de la equidad social.

---

<sup>1</sup> Sarmiento, Alfredo (2004); Repetto, Fabián (2003); Molina, Sergio (2003); Aranibar, Ernesto (2003); Faria Vilmar (2003).

<sup>2</sup> Con la “Autoridad Económica” normalmente.

La importancia de la regulación de servicios sociales cobra crucial importancia, en virtud a la creciente participación del sector privado en la provisión de estos servicios.

La propuesta entonces argumenta que si la regulación de los mercados de bienes y servicios sociales se estructura de manera adecuada, podrá ser uno de los mecanismos que haga que la autoridad social dispersa y desarticulada se comporte como una autoridad unitaria, al menos en ciertas funciones que son de crucial importancia.

Una de las características importantes de la solución de segundo mejor planteada es que la misma no genera colisión de intereses entre la autoridad social y otros poderes dentro el ejecutivo, ni implica cambios traumáticos institucionales para su realización.

La propuesta está orientada por varios lineamientos básicos. En primer lugar, ella considera que es esencial definir con precisión los objetivos y responsabilidades de los organismos a involucrar en el proceso regulador de lo social.

En tal sentido, se ha distinguido claramente las entidades encargadas de formular políticas y monitorear el desarrollo global de los sectores sociales, los organismos dedicados a aplicar y proponer las normas reguladoras específicas y las instituciones encargadas de resolver conflictos de carácter legal.

Junto con lo anterior, se propone una adecuada consistencia entre responsabilidades y atribuciones, de modo de posibilitar el cumplimiento efectivo de los objetivos institucionales.

La necesidad de establecer mecanismos que aseguren la idoneidad de las autoridades reguladoras es un punto esencial de la propuesta, pues se considera que el desempeño de los organismos involucrados depende esencialmente de la calidad de sus líderes.

También se hace referencia a la problemática que involucra los mecanismos de financiamiento de los entes reguladores y las posibles soluciones en el ámbito de lo social.

La transparencia de la gestión reguladora y la participación de los usuarios, en estos procesos, son temas que también quedan planteados en el trabajo.

## **B. Marco conceptual**

A comienzos del siglo XXI el sector privado provee la mayoría de los bienes y servicios en las economías desarrolladas y en desarrollo. La teoría económica se ha encargado de demostrar que, en condiciones de competencia perfecta, el libre mercado lleva a una situación eficiente desde el punto de vista de Pareto (no es posible mejorar la situación de ningún agente sin empeorar la de otro). Así, desde el paradigma económico, la intervención estatal se justifica principalmente por razones que alejan un determinado mercado de la situación idealizada de competencia perfecta. Estas razones se denominan “fallas de mercado” y han sido extensivamente estudiadas por la economía durante las últimas décadas (González, 2002b).

Adicionalmente, la intervención estatal se ha fundamentado económicamente en razones de equidad, las propiedades de ciertos bienes cuyos beneficios privados no son adecuadamente internalizados por las personas (denominados “bienes de mérito” o “preferentes”) y estabilidad y crecimiento.

Una de las principales razones para la intervención del Estado en el mercado de bienes y servicios sociales, es la existencia de las “externalidades” que se generan cuando aumenta o disminuye la educación, salud, vivienda, y/o seguridad social, entre otras. Al incrementarse estos niveles no sólo varía el bienestar de las personas involucradas, sino que se generan las sinergias

para –por ejemplo– disminuir la criminalidad, mejorar los estándares de cohesión social, nutrición, salud y/o es muy probable que se produzca una aceleración de las tasas de crecimiento económico.

Por otra parte, la aversión al riesgo de los individuos a invertir en formación de capital humano por ejemplo, generada por la incertidumbre de los resultados de la capacitación, impide niveles de inversión óptimos desde el punto de vista social. De manera que la ausencia de seguro para estos riesgos, constituye una falla de mercado, que disminuye la inversión en educación por debajo del óptimo social.

La diferencia entre el retorno privado y el retorno social de la inversión es otro argumento a favor de la intervención del Estado en los mercados de bienes y servicios sociales. Por ejemplo, el subsidio a la capacitación laboral se justifica, debido a que el retorno privado es inferior al social (el trabajador puede dejar su fuente laboral). De no subsidiarse este proceso el sector privado en los hechos subinvierte –respecto del óptimo social– en capacitación.

Existen además, fallas en el mercado de capitales respecto al financiamiento de educación y/o vivienda entre otros, en virtud a que las instituciones financieras no prestan si no se entregan garantías reales para hacer exigibles los reembolsos. Garantías que la población más pobre carece.

Quizás la falla más compleja de abordar sea la imperfección de información, que lleva a problemas de “selección adversa” y “riesgo de abuso” (*moral hazard*).

La selección adversa se genera cuando un consumidor no puede determinar la calidad de un producto. Hecho que determina una oferta de calidad inferior a la que existiría con información perfecta. Esto puede ocurrir tanto en educación salud, seguridad, social o vivienda, respecto de la calidad de los bienes o servicios adquiridos.

El riesgo de abuso o problema de “agente-principal” ocurre cuando una persona es contratada para realizar una acción cuyo resultado no es observable. Este problema determina la necesidad de medir resultados. En el ámbito de lo social el “principal” ante el cual los agentes deben rendir cuentas es difuso, lo que complica el problema.

Las características de los bienes salud, educación, seguridad social, vivienda, etc., hacen difícil que los consumidores puedan reconocer la calidad de lo que están comprando.

Así por ejemplo, en educación es difícil medir los resultados o el desempeño del sector; y en salud es casi imposible poder comparar las coberturas propuestas por los diferentes seguros privados.

Debido a esto, es necesario producir información a través de evaluaciones, regular el cumplimiento de estándares y generar sistemas de incentivos.

El listado anterior no agota la descripción de fallas de mercado de los bienes y servicios sociales, sino más bien constituyen argumentos a favor de alguna forma de regulación estatal en salud, educación, seguridad social, vivienda, etc.

Es importante destacar que la regulación es requerida aún cuando el proveedor sea público, ya que las fallas de mercado siguen presentes y, por lo tanto, no operan los incentivos que llevarían al mercado a optimizar su actividad.

Ahora, aún si se cumplieren todos los supuestos de la competencia perfecta, ésta puede convivir sin problemas con una distribución de los bienes producidos poco igualitarias. De esta manera, uno de los aspectos más importantes que justifican la intervención social del Estado es “la equidad” y es válido aún cuando se cumplan todos los supuestos de la competencia perfecta, en el mercado de bienes y servicios sociales.

La equidad es una de las preocupaciones fundamentales que el Estado debe atender, y para ello dispone de diversos instrumentos, entre los cuales destaca la regulación de las actividades de los proveedores privados o públicos de servicios sociales.

Los encargados de formular políticas deberían examinar la forma y los motivos de las fallas del mercado de bienes y servicios sociales y la inequidad social existente en el acceso a éste, así como la forma en que la normativa puede mejorar esta situación.

Las normas deben buscar un equilibrio, de manera tal que se protejan los derechos fundamentales de los ciudadanos y que el mercado de bienes y servicios sociales funcione correctamente. Asimismo, se debe hacer una distinción entre los objetivos y los instrumentos para alcanzarlos. Según la situación económica, social e institucional del país, algunos instrumentos son más apropiados para alcanzar los objetivos deseados.

La legislación debiera tener en cuenta tanto los posibles beneficiarios como los posibles perdedores y la magnitud de esta pérdida. Las normas podrían redundar en beneficios para los grupos más pobres, pero también podrían ocasionar daños a otros sectores. Se trata de buscar una fórmula conciliatoria entre costos y beneficios. Consecuentemente, la actividad reguladora del Estado puede realizarse de diferentes formas.

Para fines del presente trabajo se considera que el proceso regulador comprende un conjunto de acciones básicas que incluye: la formulación y el monitoreo de políticas, el establecimiento y aplicación de normas, la fiscalización del cumplimiento de normas, aplicación de sanciones correspondientes y la resolución de conflictos entre proveedores privados y el regulador.

## **C. Cambios en la institucionalidad que regula**

### **1. Los mercados de bienes y servicios sociales<sup>3</sup>**

El objetivo básico del presente trabajo es aprender de la experiencia en el área de regulación económica, para proponer cambios en la institucionalidad social, principalmente en lo que se refiere a organización de responsabilidades y atribuciones en la regulación de servicios sociales.

#### **1.1 Funciones de la autoridad social y su articulación con los organismos de regulación**

La autoridad social, está concebida como un mecanismo para introducir racionalidad en la gestión del sector social del estado, conocida la fragmentación institucional, la ausencia de prioridades, la duplicación del uso de recursos y la falta de criterios técnicos comunes en la formulación de planes y políticas en los sectores de educación, salud, seguridad social, vivienda y otros de similar naturaleza<sup>4</sup>.

A la autoridad social le corresponde formular, fijar y controlar las políticas sociales. En consecuencia, deberá tener las siguientes funciones genéricas:

- a) formular, controlar y evaluar planes y políticas sociales de orden nacional;

---

<sup>3</sup> Elaboración basada en A. Jadresic, V. Blanlot y G. San Martín (2001).

<sup>4</sup> El objetivo de conformar una autoridad social unitaria se complica por la sistemática descentralización territorial de recursos y funciones profundizada en varios países en desarrollo y, sobre todo, por la existencia de administraciones especializadas (fundaciones, corporaciones, institutos, etc.) que manteniendo vinculaciones legalmente establecidas con algún ministerio, tienen autonomía de decisión y no están sujetas a las relaciones jerárquicas (Franco, Rolando).

- b) dictar normas generales sobre materias técnicas, administrativas y financieras, en el ámbito social;
- c) producir bienes y/o prestar servicios sociales<sup>5</sup> o, subsidiar la provisión de los mismos por parte del sector privado;
- d) regular los mercados de bienes y servicios sociales;
- e) fiscalizar las disposiciones contenidas en leyes, reglamentos y normas y, sancionar su infracción cuando proceda.

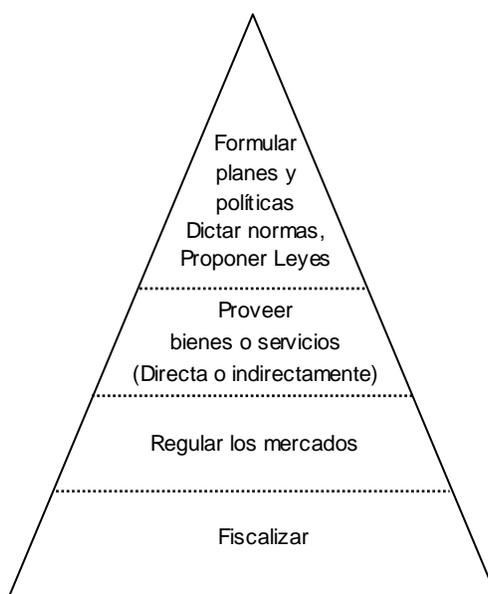
La autoridad social al formular planes y políticas sociales debiese, por una parte, preparar los lineamientos estratégicos para conseguir los objetivos nacionales y por otra, promover la coordinación sectorial e intersectorial para el logro de los mismos. El manejo de toda la información descrita debiese servir de base para fijar prioridades y formular un presupuesto unitario del sector. Es posible también que se tenga que hacer énfasis en las políticas y normas de inversión en infraestructura y equipamiento de los establecimientos públicos.

Las normas generales sobre materias técnicas, administrativas y financieras que defina la autoridad social, debieran circunscribir la actuación de los organismos y entidades de los sectores de educación, salud, o vivienda entre otros, para ejecutar actividades de prevención, promoción, fomento y prestación de los servicios propiamente dichos.

Las funciones de regulación y fiscalización del Estado se fundamentan en la búsqueda de equidad en el acceso a los mercados de bienes y servicios sociales y en la intención de atenuar las fallas de mercado de los mismos y, debieran contar también por este motivo, con una estrategia clara para alcanzar sus objetivos.

En el diagrama I.1, se presentan las funciones genéricas que corresponde desempeñar a la autoridad social.

**DIAGRAMA I.1**  
**FUNCIONES GENÉRICAS DE LA AUTORIDAD SOCIAL**



Fuente: Elaboración propia.

<sup>5</sup> Función normalmente desconcentrada y/o descentralizada de los ministerios.

La conformación de una autoridad social unitaria requiere de profundas reformas legales, institucionales y de poder<sup>6</sup>.

Desde la perspectiva del presente trabajo, es necesaria la valoración funcional, técnica y administrativa de los órganos sectoriales, para mejorar la actuación de los gobiernos en el área social, como una “solución” no óptima a esta problemática pero viable (*second best*).

De analizar las funciones de la autoridad social, –sea la “organización” de ésta unitaria o no–, se desprende que las labores de formular y evaluar las políticas generales, dictar normas y prestar servicios sociales podrían estar eventualmente dispersas y/o descoordinadas. Sin embargo, esto “no” debía ocurrir con las funciones reguladoras y fiscalizadoras del estado.

El actual mercado de bienes y servicios sociales se caracteriza por la competencia entre proveedores privados y, entre proveedores privados y el estado. Este último financia con fondos públicos sus operaciones y las de terceros. La tendencia global, apunta al retiro gradual del Estado en esta materia, fortaleciendo cada vez más su rol de supervisor y de regulador.

En este sentido, la “delegación” de las funciones de regulación y fiscalización de los mercados de bienes y servicios sociales a organizaciones del Estado autónomas, se hace necesaria si se quiere avanzar en la constitución de una autoridad social unitaria<sup>7</sup>.

Se requiere entonces, la creación de Intendencias de educación, salud, vivienda y otras de la misma naturaleza, cuyos objetivos sean enfrentar las imperfecciones de sus mercados y, en definitiva, buscar la equidad en el acceso a los mismos.

Debido a la naturaleza de las funciones de regulación, el funcionamiento de estas operaciones es susceptible de considerarse “independiente” del resto de las tareas que desempeña la autoridad social. Es más, las funciones de los reguladores deben ser independientes de las acciones del sector público y el privado, para evitar los problemas de “captura” que se dan en estos entornos.

La independencia de las labores de regulación sienta las bases para estructurar un sistema integrado de regulación que demande coherencia en la formulación de planes y políticas que tengan impacto en los mercados de bienes y servicios sociales (ver diagrama I.2). El análisis en detalle de estos temas se desarrollará posteriormente.

En estas condiciones, y de acuerdo a la división de funciones propuesta, lo que variará efectivamente es la “eficiencia” de los mecanismos de interrelación entre los reguladores y el resto de la autoridad social.

Por supuesto que lo óptimo sería que las entidades reguladoras de lo social se relacionen con una sola autoridad del ejecutivo, pero en los hechos tendrán que hacerlo con varias autoridades sectoriales<sup>8</sup>.

La organización de funciones y responsabilidades que se describe seguidamente, tiene su directriz en el siguiente planteamiento: si el sistema de regulación de los mercados de bienes y servicios sociales se estructura de manera adecuada, podrá ser uno de los mecanismos que haga que la autoridad social dispersa y descoordinada se comporte como una autoridad unitaria cuando

---

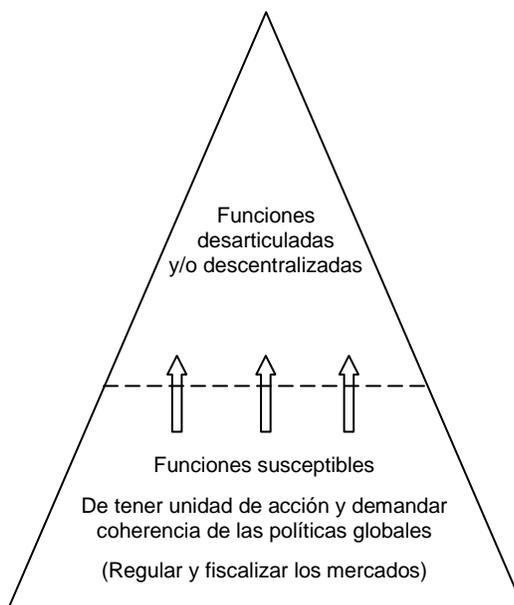
<sup>6</sup> Para profundizar en la discusión del tema consultar: Sarmiento Alfredo (2004), Repetto Fabián (2003), Molina Sergio (2003), Aranibar Ernesto (2003), Faria Vilmar (2003).

<sup>7</sup> El proceso de delegación propuesto debía marcar la pauta para que en otros ámbitos de las competencias de autoridad social se proceda de la misma manera, con el objetivo de conseguir que la autoridad social se comporte como una corporación unitaria, sin requerir necesariamente lo haga organizativamente.

<sup>8</sup> Para efectos del presente trabajo definiremos como “autoridad social sectorial” a los responsables de las políticas en salud, educación, vivienda etc. (ministerios sectoriales).

establezca planes, normas o prestación de servicios que tendrán impacto en los mercados de bienes y servicios sociales.

**DIAGRAMA I.2**  
**FUNCIONES DE LA AUTORIDAD SOCIAL SUSCEPTIBLES DE ACTUAR UNITARIAMENTE**



Fuente: Elaboración propia.

## 1.2 Capacidad técnica de la autoridad social en temas de regulación

La autoridad social, en su estructura funcional, necesita tener claramente definida una contraparte organizacional “única” que responda a las demandas de las intendencias sectoriales independientes.

En este sentido, se estima conveniente concentrar la capacidad técnica asesora de la autoridad social, en una única instancia organizacional (oficina), con el fin de cautelar la coherencia y agilidad de las decisiones reguladoras estratégicas, aprovechar economías de alcance y velar por el uso eficiente de los recursos fiscales. Esta instancia organizacional, contraparte técnica de los reguladores en el ejecutivo, debiese depender directamente de la autoridad social.

Debe tenerse en cuenta que no sólo los principios orientadores de la acción reguladora deben ser los mismos, sino también que los criterios que sustentan las prácticas reguladoras en salud, educación, vivienda y otros servicios sociales deben ser similares. La existencia de una única instancia organizacional, con este fin, facilitaría la coherencia de las políticas sectoriales, sin recargar excesivamente la labor coordinadora de la autoridad social.

La conveniencia de reunir el apoyo de las decisiones reguladoras en una única instancia burocrática, se sustenta además, en la necesidad de estos organismos de especializarse en la problemática existente en los mercados de servicios sociales.

Sin embargo, observada la realidad institucional en la que se desenvuelven nuestros países, y de acuerdo a lo discutido previamente, no es posible una autoridad social única y tampoco se vislumbra su constitución en el corto o en el mediano plazo.

En este sentido, es necesario que cada ministerio sectorial (autoridad social sectorial) se vincule con los reguladores en su campo correspondiente, a través de un solo órgano, hecho que nos llevaría a una solución no óptima, pero efectiva (*second best*) en el tema de la contraparte institucional, de la autoridad social, en temas de regulación. En la actualidad, la contraparte técnica a que nos referimos se encuentra dispersa y no en todos los casos sólo en el ministerio sectorial, sino además en otras reparticiones del estado<sup>9</sup>.

La contraparte institucional de los reguladores en el ejecutivo, sería responsable, específicamente de elaborar y mantener acuatizados los diagnósticos de desempeño de los sectores sociales, para cuyo efecto podrá requerir la información pertinente a las Intendencias correspondientes, así como analizar las proposiciones de actos administrativos elaborados por dichas Intendencias y proponer a la autoridad social correspondiente las acciones reguladoras de nivel estratégico necesarias en estos sectores.

Finalmente, bajo un criterio de racionalidad, la propuesta no necesariamente considera crear una instancia burocrática adicional, sino fortalecer aquella que es encargada de las políticas en los términos descritos.

### 1.3 Consejo Consultivo en la Autoridad Social

Un elemento cuyo impacto es indirecto en la interrelación autoridad social – reguladores corresponde a la función de los “consejos consultivos” al interior de la estructura funcional de la autoridad social.

Las políticas en materias de servicios sociales tienen un impacto directo en la población. El efecto que pueden tener dichas políticas y la necesidad de balancear los distintos intereses en juego, sugiere la existencia de diferentes instancias y mecanismos que permitan mejorar la transparencia, predictibilidad y legitimidad de la institucionalidad social. En consecuencia, una de las posibilidades –empleada en algunos países– es la constitución de consejos consultivos especializados.

La creación de un consejo consultivo al servicio de la autoridad social proveería asesoría especializada desde la óptica global y permitirá que las decisiones sean razonadas en forma más acuciosa, aprovechando los puntos de vista y experiencia de sus integrantes, los cuales debieran actuar bajo un mandato de independencia de criterio. Si, adicionalmente, se hacen públicas las deliberaciones de tales instancias, la comunidad, en general, mejora su capacidad para evaluar el desempeño de las autoridades social.

De hecho, la propuesta formaliza prácticas habituales empleadas por algunas autoridades sectoriales, como son las reuniones periódicas con representantes de la sociedad civil.

El propósito de que la autoridad social cuente con un consejo consultivo, es proveer una perspectiva independiente con un enfoque global y de largo plazo que permita enriquecer la formulación de políticas públicas para los servicios sociales.

---

<sup>9</sup> La coordinación de políticas sociales “en su conjunto” ha sido intentada en varios países de América Latina a través de los Ministerios de Planificación. Sin embargo, esta decisión política fue perdiendo fuerza frente al liderazgo jugado en este ámbito por la autoridad económica entre otros factores relevantes.

Dicho consejo debiese ser consultado periódicamente en relación al desarrollo global del sector y, en función de las necesidades, en forma previa a la formulación de políticas sectoriales y el establecimiento de nuevas normativas.

El consejo consultivo debiese tener una estructura orgánica que contemple mecanismos de designación de sus integrantes y modalidades de operación que garanticen la independencia, representatividad e idoneidad de dicho cuerpo.

Asimismo, se podrían establecer normas para hacer pública la información analizada en las sesiones del consejo y para hacer obligatoria la consulta antes de adoptar ciertas medidas.

#### 1.4 Intendencias sectoriales de educación, salud y otros servicios sociales

El Estado debe regular los mercados de bienes y servicios sociales, conocidas las imperfecciones de estos mercados y/o sabido el desigual acceso de los más pobres a los mismos.

Uno de los instrumentos para enfrentar las fallas de mercado e inequidad en el acceso a bienes y servicios sociales es mejorar la institucionalidad de la política social, a través de la regulación efectiva de estos mercados.

La acción reguladora en el mercado de la salud, educación, seguridad social, vivienda y otros bienes y servicios sociales, debe quedar definida no sólo por la amplitud de la delegación de funciones, sino también por el número de sectores o materias que atender.

En este sentido, la propuesta reconoce la necesidad de “crear entidades reguladoras especializadas” en cada uno de los sectores sociales<sup>10</sup>, en atención a sus propias características en cuanto a la estructura de los mercados, el dinamismo económico –social y el patrón de conducta de los proveedores.

La armonía de criterios de la acción reguladora de cada sector debe ser asegurada mediante la conformación de una Superintendencia General de Servicios Sociales; instancia cuyas características integradoras se describirá más adelante.

La coherencia global entre reguladores y poder ejecutivo, potencialmente estaría asegurada si se contara con una contraparte “única” en el ejecutivo, encargada de temas regulatorios, como se describió anteriormente. Sin embargo, es necesario ser objetivo y trabajar en este ámbito con soluciones de segundo mejor. En este caso, el círculo del sistema se cierra al demandar unidad de acción de las autoridades sectoriales desarticuladas y/o descentralizadas.

Las Intendencias especializadas en salud, educación, seguridad social, vivienda y otros servicios sociales se relacionarían con el presidente de la república a través de las autoridades sociales sectoriales (los ministerios sectoriales provisionalmente), y ejercerían sus facultades de modo de dar cumplimiento a las obligaciones que les asigne la Ley, debiendo, su accionar responder al **objetivo fundamental** de velar por el bien común y, de esta manera, vigilar la igualdad de oportunidades en el acceso de estos mercados, especialmente de los segmentos más vulnerables de la población.

A las intendencias les correspondería las siguientes funciones esenciales:

- determinar los estándares mínimos de calidad y precio de los bienes y servicios sociales y, velar por la accesibilidad de la población más vulnerable a los mismos;

---

<sup>10</sup> Es posible, de acuerdo a las características de cada país, que se tengan que crear grandes Intendencias de servicios sociales (salud, educación, seguridad social, vivienda) y agrupar en otra el resto de servicios sociales de menor complejidad para su tratamiento respectivo.

- fiscalizar el mercado de los bienes y servicios sociales, función que abarca la investigación, el impartir órdenes y la imposición de sanciones;
- aplicar la normativa referida a obligaciones ya establecidas en las leyes sectoriales;
- dictado de normativa prevista en las leyes sectoriales.

Los estándares mínimos de calidad definidos por los reguladores deben ser acatados por prestadores públicos y privados.

La supervisión de estándares de calidad es un tema muy complejo y de gran magnitud (se hace en cada establecimiento), debido a lo cual puede ser delegada al sector privado. En este caso, el regulador tendría el papel de certificar y controlar a los certificadores de calidad privados. Esto simplifica y reduce costos en la función pública.

La determinación de precios en la prestación servicios sociales es altamente compleja y es muy probable que no sea una de las funciones que se delegue a los reguladores de lo social, dejando al mercado que actúe en este sentido. Sin embargo, el Estado deberá velar por que los precios de la producción de bienes o prestación de servicios públicos permitan el acceso universal oportuno al uso de los mismos.

Las acciones de fiscalización de las Intendencias sectoriales deben apuntar a cautelar el cumplimiento de la normativa sectorial. Al respecto, los órganos reguladores deberían efectuar investigaciones actuando de oficio o a requerimiento del Superintendente General, para ello deberán contar en su estructura organizacional con un área funcional “especializada” en el tema.

En caso de incumplimiento de los estándares mínimos establecidos para la prestación de servicios, o la detección de barreras a la entrada a la población vulnerable, las Intendencias sectoriales deberían impartir instrucciones correctivas e imponer sanciones.

En casos concretos, que determine sus funciones, si se detectaran presuntas infracciones, las Intendencias deberían estar obligadas a presentar la denuncia correspondiente, adjuntando todos los antecedentes de la investigación efectuada ante el Superintendente General.

Todo acto regulador de las Intendencias debería ser de público conocimiento y contener expresamente sus fundamentos específicos, de hecho y de derecho, los que deberán ser coherentes con los objetivos institucionales y de la normativa vigente. Estos requisitos también deberán cumplirse en las proposiciones de actos reguladores que las Intendencias efectúen a la Autoridad Social.

En la práctica, para conformar las Intendencias sectoriales sociales, debiese evaluarse, en primera instancia, que parte de las instituciones del ejecutivo efectúa labores reguladoras y, en general, analizar la estructura actual de los sectores involucrados en el ejecutivo para evitar incoherencias y duplicaciones.

El establecimiento de nuevos actores institucionales viene acompañado de una fuerza adicional con que cuenta toda reforma. Se debe aprovechar de ella para “ordenar y articular” la autoridad social en temas de regulación. Solucionado en parte el problema endémico de las estructuras organizacionales actuales: la dispersión, superposición y descoordinación de funciones. El desarrollo especial de estos temas se realiza en capítulo separado al finalizar el documento.

## 1.5 Superintendencia general (coordinación, apelación y fiscalización)<sup>11</sup>

La propuesta hasta aquí desarrollada, plantea la creación de organismos “sectoriales” de regulación, los mismos que, para cumplir con sus objetivos fundamentales, deben interactuar estrechamente con las autoridades sociales sectoriales del país.

En el óptimo, la interrelación reguladores –autoridad social “unitaria”, aseguraría coherencia en las decisiones tomadas en el ámbito de lo social. Sin embargo, en la práctica no es posible en el corto plazo una autoridad social unitaria.

De acuerdo a este diagnóstico, se plantea incentivar la unidad de acción de la autoridad social a partir de la acción unitaria de los reguladores.

El objetivo es conformar un modelo que se beneficie de las ventajas de las corrientes regulatorias unisectoriales y multisectoriales, que más que un conjunto de reguladores sectoriales, sea un sistema dinámico e interactivo, que intercambia prácticas y experiencia.

En este sentido, la conformación de una Superintendencia General de Servicios Sociales consolidaría la propuesta desarrollada.

Las funciones fundamentales de la Superintendencia General para lograr sus objetivos son:

- **apelación** de segunda instancia, como parte del proceso de impugnaciones contra decisiones denegatorias de las Intendencias sectoriales;
- **fiscalización** y opinión sobre la eficacia y eficiencia de la gestión de las Intendencias sectoriales en el cumplimiento de sus funciones;
- **coordinación** de actividades al interior del sistema, relativas ha: organización, recursos humanos, presupuesto, normas internas y otros a describir en detalle más adelante.

Para conservar la consistencia del sistema, la superintendencia general no debiese ejercer una función reguladora directa ni tener autoridad jerárquica sobre las Intendencias sectoriales. Por otra parte, la Superintendencia General no puede tomar conocimiento de temas presentados por terceros en forma directa.

### a) *Apelaciones*

La inexistencia de mecanismos expeditos y especializados de resolución de controversias, resiente la efectividad y legitimidad del sistema regulador.

Las Intendencias sectoriales ejecutan funciones de administración de las normas regulatorias sectoriales mediante decisiones expresadas en resoluciones; las mismas que pueden ser impugnadas por los proveedores, usuarios y el Estado, cuando consideren que sus derechos e intereses legítimos han sido perjudicados.

En este sentido, un sistema integral de regulación, debe contar con una instancia superior de apelación. La propuesta es conformar para estos efectos una Superintendencia General, con las características propias que se describen en este apartado, cerrando el círculo (en el ejecutivo) de las instancias apelatorias a la que operadores del mercado de bienes y servicios sociales pueda acceder.

En general solo puedan ser reclamadas al Poder Judicial. Aun así, es conveniente crear mecanismos alternativos de resolución de conflictos que aseguren decisiones justas, fundadas y rápidas, sin congestionar innecesariamente los tribunales u otras entidades estatales.

---

<sup>11</sup> Basado en Ley SIRESE (1994).

## b) *Fiscalización*

Es esencial que la Superintendencia General tenga la atribución de fiscalizar y emitir opinión sobre la gestión de las Intendencias sectoriales. Para el cumplimiento de esta labor, la Superintendencia General deberá elaborar un informe de fiscalización en el que evalúe la gestión regulatoria y la gestión interna de cada Intendencia sectorial. En base a dicho informe, deberá emitir opinión sobre eficacia y eficiencia de la gestión de las Intendencias sectoriales, incluyendo recomendaciones específicas.

Las pérdidas para la sociedad resultantes de las imperfecciones de mercado y la inequidad en el acceso a los mercados de bienes y servicios sociales son la principal justificación de la intervención de estado. En este contexto, la fiscalización encomendada a la Superintendencia General, tiene por objeto fortalecer la regulación, contribuyendo a mejorar el bienestar de la sociedad.

Los objetivos específicos de la fiscalización son:

- Evaluar la correcta aplicación y cumplimiento de la normativa sectorial vigente por parte de las Intendencias sectoriales.
- Evaluar la eficacia y eficiencia de las Intendencias sectoriales.
- Evaluar la contribución de las actividades regulatorias al logro de los objetivos del Sistema de Regulación Integral planteado.

Este conjunto de objetivos específicos apunta a que metodológicamente la fiscalización sea un proceso de desarrollo de conceptos y perfeccionamiento de métodos de evaluación, mediante el análisis del desempeño de las Intendencias sectoriales y la identificación de las imperfecciones de la regulación.

La función de fiscalización de la Superintendencia General posee varias potencialidades, entre las que se destacan: mantener el equilibrio entre los intereses de los usuarios, los prestadores y el estado; la mayor transparencia y disminución de las asimetrías de información entre usuarios, proveedores, reguladores y Estado; la contribución al fortalecimiento del Estado de derecho y, contribuir a la consolidación de la institucionalidad regulatoria y a su credibilidad.

Algunas dificultades con que puede tropezar la función de fiscalización de la Superintendencia General se refieren a largo periodo que a veces requiere los procesos de fiscalización y por tanto sus resultados no sean inmediatos.

Se espera que la información generada por la fiscalización pueda mejorar el proceso regulatorio tanto a nivel de las Intendencias sectoriales, proveedores, usuarios y Estado y la sociedad, con el objeto de incentivar comportamientos alineados con el bienestar social.

En tal sentido se espera que la fiscalización de lugar a una mayor capacidad reguladora de las Intendencias sectoriales; incentive mayor cooperación e intercambio de experiencias e información entre Intendencias; mejore la comprensión de las necesidades de los usuarios; sea una instancia organizada que consolide la rendición de cuentas de la gestión realizada por parte de las Intendencias sectoriales, legitimando el sistema regulatorio ante la sociedad y finalmente se espera que se constituya en un instrumento de contención ante la posibilidad de que alguna Intendencia sectorial actúe bajo influencias indebidas, al saber que sus decisiones serán revisadas en el proceso de fiscalización.

Los informes de fiscalización debiesen ser de conocimiento ciudadano, de acuerdo a la descripción que se presenta en capítulo separado.

### c) *Coordinación*

La Superintendencia General debe tener un rol de coordinación que permita que la regulación sectorial funcione como un sistema coordinado y consistente.

Las funciones de coordinación esenciales debiesen ser:

- considerar y aprobar los proyectos de normas internas;
- considerar y aprobar las políticas de recursos humanos y de salarios para el sistema regulatorio en su conjunto;
- considerar y aprobar la estructura administrativa general de cada Intendencia sectorial;
- considerar y aprobar o modificar, de manera fundamentada, los presupuestos elaborados por las Intendencias sectoriales;
- elaborar el presupuesto consolidado del sistema y presentarlo al Poder Ejecutivo y al Legislativo para su incorporación al Presupuesto General de la Nación, a describir en detalle mas adelante<sup>12</sup>.

Finalmente, es preciso puntualizar que el funcionamiento permanente de una Superintendencia General, con las características descritas, permitiría resolver varias de las deficiencias de organización y coordinación de los sistemas reguladores hasta ahora implementados en los países en desarrollo.

Con él, como se describió anteriormente, se contaría con un órgano especializado que aplicaría criterios comunes en los diversos ámbitos de su que hacer y se reducirían los costos asociados a los conflictos jurídicos que se susciten entre el Estado y los particulares, aliviando definitivamente la acción de los tribunales ordinarios en materias que no son de su especialización.

## **2. Estructura institucional global**

La estructura institucional global planteada tiene las siguientes características: El estado, mediante la autoridad social y el Poder Legislativo, define las políticas económicas y sociales, estableciendo los marcos regulatorios. Las Intendencias del sistema se encargan de su administración. Los proveedores privados y públicos ofertan bienes y servicios sociales. Estos últimos son demandados por los usuarios (ver diagrama I.3).

Los objetivos fundamentales del sistema de regulación son por una parte, corregir las fallas existentes en los mercados de la educación, salud, vivienda seguridad social y otros de la misma naturaleza, regulando y fiscalizando a proveedores privados y públicos; por otra, velar por la equidad en el acceso de los usuarios a dichos mercados.

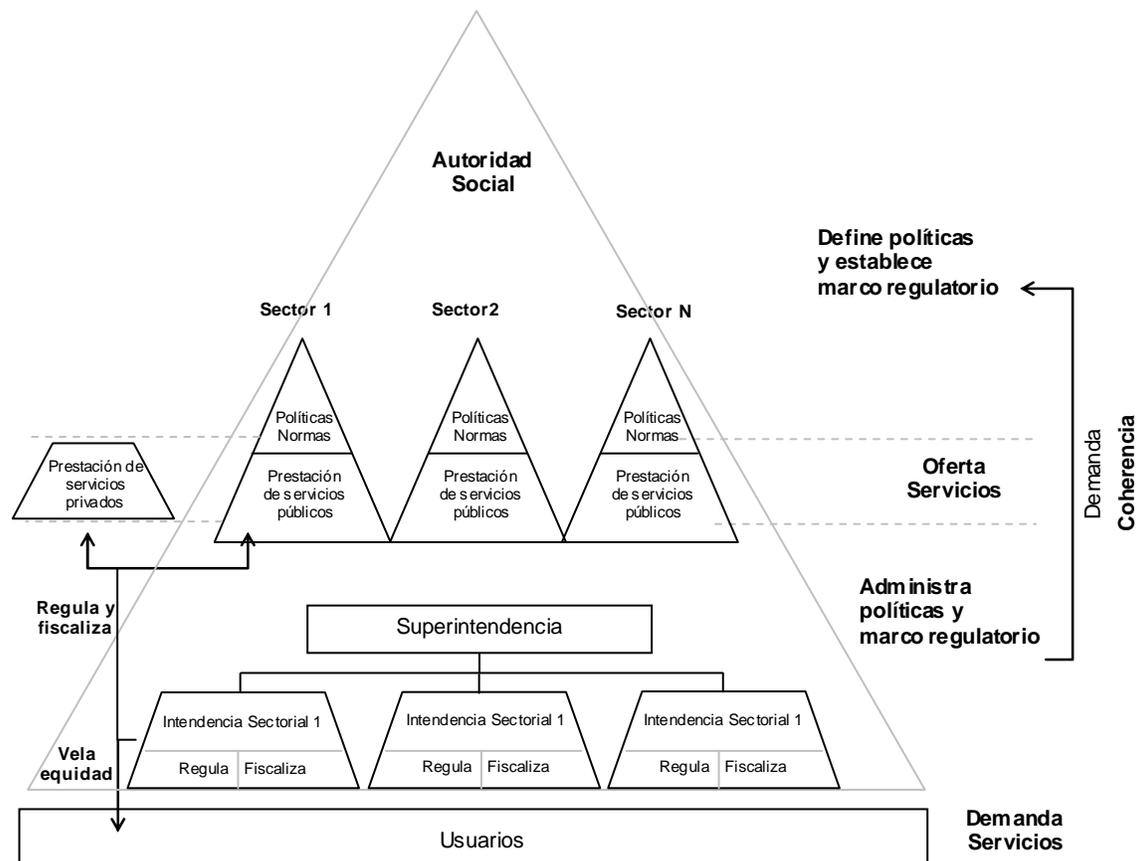
La acción coordinada de las Intendencias sectoriales “demandará coherencia” en las políticas y marco regulatorio definidos por la autoridad para enfrentar los mercados de la educación, salud, vivienda, seguridad social y otros de similar naturaleza.

Crear demanda de políticas sociales coordinadas, a través de instituciones organizadas que entre sus definiciones consideren este fin, indica uno de los caminos a seguir con el objetivo de configurar una autoridad social que actúe de manera unitaria.

---

<sup>12</sup> La descripción detallada de estas funciones se realizan más adelante cuando se proponen los mecanismos de “Financiamiento” del sistema de regulación.

**DIAGRAMA I.3**  
**AUTORIDAD SOCIAL, SISTEMA DE REGULACIÓN DE MERCADOS DE BIENES**  
**Y SERVICIOS SOCIALES, USUARIOS Y PROVEEDORES**



Fuente: Elaboración propia.

### 3. Selección y composición de autoridades reguladoras

El desempeño de una organización depende esencialmente de la capacidad de sus líderes. En este sentido, es necesario asegurar la idoneidad e independencia de las autoridades reguladoras que se elija.

La designación de la autoridad, puede partir del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República, estableciendo en ambos casos la obligación de fundamentar su designación a la luz de los criterios de idoneidad establecidos en la Ley. Para cumplir adecuadamente este requisito pueden idearse métodos alternativos de selección, tales como la constitución de comisiones de búsqueda, la contratación de agencias especializadas en la selección de ejecutivos como se usa en algunos países, o el concurso público de antecedentes.

Las autoridades sean nombradas por el Legislativo o el Ejecutivo, deben sujetarse a requisitos especiales.

A saber, en primer lugar, se estima indispensable la existencia de un mandato claro, para lo cual es necesario que los objetivos institucionales estén definidos por ley.

También es importante acreditar la capacidad del designado para ejercer el cargo; debe contar con una comprobada calificación profesional, experiencia, independencia, probidad,

habilidad gerencial, manejo político y liderazgo. En este sentido, el acto administrativo correspondiente debe contener los fundamentos específicos que se tuvieron presentes para la designación y que éste sea de público conocimiento.

Finalmente, es conveniente que la autoridad sea designada por un plazo fijo diferente del periodo presidencial<sup>13</sup>, renovable, y que su remoción antes de completar el periodo establecido, por el Presidente de la República o el Congreso Nacional solo sea posible por causales establecidas por ley, de las cuales se debe dejar constancia en el acto administrativo correspondiente.

El desempeño del cargo debe ser adecuadamente remunerado, requerir dedicación exclusiva y contemplar estrictas inhabilidades.

En el caso de la Superintendencia General específicamente, se propone estructurar un pequeño cuerpo colegiado mixto integrado básicamente por especialistas en ciencias sociales, económicas y jurídicas para brindar una adecuada asesoría a la institución.

#### 4. Financiamiento del sistema de regulación

En virtud a la complejidad técnica y política que representaría imponer “tasas y/o impuestos específicos” a los servicios sociales para solventar la acción de los reguladores<sup>14</sup> y evitar los conocidos problemas de “captura” de los mismos. La alternativa propuesta es que los requerimientos presupuestarios de las Intendencias sectoriales sean agregados y consolidados y presentados al Ejecutivo por la Superintendencia General, El Ejecutivo incluirá la propuesta en el proyecto de presupuesto, como fue solicitada por los reguladores, **“de no llegar a un acuerdo”** con los mismos. La discusión, en este caso particular, debe desarrollarse en el Congreso Nacional.

Las necesidades presupuestarias de los organismos reguladores no deben quedar supeditadas a los objetivos y prioridades de los diversos ministerios que intermedian normalmente la relación con el Ministerio de Hacienda. Esta situación resiente la eficiencia en la conformación y administración del presupuesto de los reguladores.

Por otra parte, el debate técnico de los fundamentos del presupuesto del sector regulador en cuestión debiese estar a cargo, en el poder ejecutivo y en el poder legislativo, de una “contraparte única y especializada”. Ello aseguraría una mayor coherencia en las políticas aplicadas en la materia.

La discusión sobre aspectos presupuestarios de los organismos reguladores al interior del Ejecutivo debe efectuarse directamente entre el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia General, sin perjuicio de la colaboración que pueda proporcionar la autoridad social u otros organismos del Estado.

En la práctica, la “unidad de acción” del sistema de regulación se verá reflejada en dos etapas del ciclo de vida anual de los organismos reguladores. Primero, a tiempo de evaluar su desempeño y segundo, cuando se realice la discusión presupuestaria del conjunto.

Las características de la evaluación del desempeño del sistema serán descritas posteriormente, cuando se desarrolle el punto: “mecanismos de control externo”.

Sobre la discusión presupuestaria, la directriz de que todo requerimiento financiero planteado al Ministerio de Hacienda debe estar sustentado en un plan operativo detallado,

<sup>13</sup> Para mantener la continuidad de las funciones reguladoras, es recomendable que el plazo de designación del superintendente general sea mayor al de los intendentes sectoriales y el de estos últimos, diferente al periodo presidencial.

<sup>14</sup> En el óptimo, los reguladores deben contar con autonomía financiera. Sin embargo, en la práctica, la viabilidad política de una decisión de esta naturaleza, tiene pocas posibilidades de éxito. Sin embargo, los actores políticos y sociales, entre otros muchos factores, son diferentes en cada país, por tanto es necesaria una evaluación detallada de la relevancia y el impacto de una medida como esta, a tiempo de tomar decisiones este tipo.

contener metas medibles y contar con objetivos específicos definidos, incentiva coherencia en el plan de acción del sistema de regulación en su conjunto.

Por otra parte, si la autoridad social es sectorial y colabora en la discusión presupuestaria con el Ministerio de Hacienda, deberá hacerlo pensando en el impacto de sus decisiones en el conjunto del sistema, generándose, en estas condiciones, “demanda” de políticas sociales unitarias en el ámbito correspondiente.

Finalmente, se deberán crear los mecanismos necesarios que otorguen mayor flexibilidad en la ejecución presupuestaria a los organismos reguladores, definiendo procedimientos conocidos y expeditos, por parte del Ministerio de Hacienda, para una administración ágil y eficiente.

## **5. Mecanismos externos de control**

### **5.1 En el poder ejecutivo**

La mayor independencia y flexibilidad de administración propuesta para organismos reguladores requiere adecuados esquemas de evaluación de desempeño. La rendición de una cuenta pública periódica y la preparación de una memoria anual fiscalizada por la Superintendencia General, como se planteó inicialmente, contribuyen a formalizar, estandarizar y hacer transparente el proceso de evaluación.

Es recomendable que los componentes del sistema de regulación de los servicios sociales tengan la obligación de rendir cuenta anual sobre su gestión reguladora, administrativa y financiera, a través de la emisión de una memoria anual.

La memoria anual deberá tener un formato básico común y estandarizado, fijado por la Superintendencia General, mediante la norma legal pertinente, en conjunto con la autoridad social y el Ministerio de Hacienda. Este formato tendrá por propósito presentar la información de manera de permitir una adecuada evaluación del desempeño de las entidades. Es importante que las Intendencias sectoriales puedan opinar sobre el formato previo a su promulgación.

Esta memoria deberá estar disponible para organismos como el Congreso con anterioridad a la discusión del Presupuesto y deberá ser público y de fácil acceso.

Por otra parte, es necesario dar carácter público a toda la información que haya servido de base para las decisiones reguladoras de la autoridad, con independencia de la jerarquía de los actos administrativos mediante los cuales éstas se lleven a cabo, salvo que, en forma excepcional y por expresa disposición de la autoridad reguladora, de oficio o petición de parte, se declare fundamentada la confidencialidad de determinados antecedentes.

Al momento de dictarse el acto administrativo correspondiente, la información deberá hacerse pública. En la práctica, deberán crearse los mecanismos para que los interesados puedan acceder en forma expedita a la información requerida, mediante publicaciones, vía Internet y por otros medios.

En este sentido, es posible instituir una ley de procedimientos administrativos que establezca el derecho de acceder a la información utilizada en las decisiones reguladoras, salvo determinación fundada en contrario.

La forma en que se cumpla con la obligación señalada debiera ser considerada como uno de los criterios para evaluar el desempeño comparativo de las distintas entidades reguladoras por parte de la Superintendencia General.

El carácter público de la información cautela la transparencia y objetividad de los procesos reguladores y facilita la participación de los interesados. Es necesario sustituir el

principio del secreto administrativo por el de publicidad de las actuaciones administrativas y hacer que el peso de la prueba recaiga en quienes argumenten a favor de una excepción en este criterio.

De esta manera, se promueve el entendimiento y aceptación de las políticas reguladoras. Igualmente, una correcta implementación de este derecho constituye una condición necesaria para un apropiado control por parte de la ciudadanía de los actos de administración.

Es necesario exigir como criterio general que todo acto administrativo de las autoridades reguladoras contenga expresamente sus fundamentos específicos, los que deberían ser coherentes con los objetivos institucionales y la normativa vigente.

Para lo cual la Superintendencia General deberá establecer las bases de los procedimientos administrativos en una disposición general, que deben respetar los entes reguladores sectoriales.

En este sentido, si bien existen resguardos para prevenir la arbitrariedad de los actos de la administración, normalmente no existen normas expresas que obligue a la administración a dar razón de sus actos. Ello se contradice con la esencial transparencia que se requiere en la acción reguladora.

Al respecto se podría argüir que en un escenario de asimetría de información entre la autoridad y la parte regulada el establecimiento de un requisito de esta naturaleza afectaría la rapidez y flexibilidad necesarias para que un regulador actúe eficazmente, además de incrementarse las posibilidades de desafiar judicialmente sus decisiones.

No obstante, la instancia de apelación propuesta (Superintendencia General), permite incrementar la transparencia del sistema regulador sin afectar su eficacia. De esta manera se avanza en fomentar la predictibilidad y apertura del sistema, así como la protección de la ciudadanía frente a un eventual mal uso en el ejercicio de sus facultades por parte de la administración.

## **5.2 Del poder legislativo**

El Poder Legislativo puede ser un efectivo mecanismo de control del funcionamiento del sistema regulador propuesto, en la medida que se le otorgue suficiente dedicación y apoyo técnico.

Puede contribuir a asegurar que la actividad reguladora responda al mandato popular establecido en los cuerpos legales y a identificar posibles reformas legales que promuevan el bien común. Una de sus principales ventajas es su independencia del Poder Ejecutivo.

En lo operativo, se estima conveniente que el Poder Legislativo establezca una única instancia organizacional permanente encargada de apoyar las labores de fiscalización de los organismos reguladores, labor que le corresponde a los integrantes de dicha corporación.

La misión de esta instancia organizacional debía circunscribirse al seguimiento permanente del desempeño de los organismos reguladores con el objeto de entregar información calificada y fidedigna a los miembros del Poder Legislativo.

Entre las funciones de esta área funcional se debiese contar con la posibilidad de recibir requerimientos del público y evaluar su mérito con el objeto de proponer al Poder Legislativo la necesidad de iniciar una investigación. Por otra parte, es recomendable que cuente con acceso a documentos oficiales y con la posibilidad de proponer vías de acción. Para garantizar la seriedad y transparencia de sus actuaciones debería establecerse la publicidad de sus conclusiones. Salvo que el poder legislativo instruya lo contrario.

Por otra parte, bajo un criterio de racionalidad, resulta apropiado aprovechar las funciones existentes, en lugar de crear instituciones fiscalizadoras nuevas.

Una única instancia organizacional especializada en materias reguladoras –sujeta a control del Poder Legislativo, y que actúa con independencia y profesionalismo– permitiría potenciar una función que actualmente se desarrolla de manera inorgánica. Adicionalmente prestaría una valiosa utilidad en la discusión de nuevas iniciativas legales.

### 5.3 De otros organismos del Estado

Las Intendencias sectoriales deben tener la facultad exclusiva de interpretar las leyes, reglamentos y demás normas reguladoras relativas al sector en la cual ejercen su competencia, sin perjuicio de mantener las atribuciones propias del poder judicial. En este sentido la emisión de resoluciones reguladoras deberán estar exentas de toma de razón y del control de legalidad posterior que oficia la contraloría normalmente u otro órgano del Estado que tenga estas facultades, para hacer más eficientes las acciones de los reguladores.

Se estima conveniente que aquellas normas emitidas por las Intendencias que tengan efecto general sobre su sector, sean publicadas con vigencia diferida, de modo que los afectados – de estimarlo necesario– puedan interponer recurso preventivos ante la Superintendencia General inicialmente, antes de que entren en vigor.

En general los procedimientos descritos anteriormente, también debiesen aplicarse a las decisiones normativas que sean sugeridas por la Superintendencia General a la autoridad social y sean aprobadas, según exija la ley.

Finalmente podría otorgarse al poder judicial la potestad para resolver controversias que pudieran originarse entre la contraloría y la administración respecto a la legalidad de las decisiones reguladoras adoptadas por la autoridad social.

En general el proceso regulador debía ser ágil sin resentir la función controladora. En este sentido es relevante la creación de una Superintendencia General como instancia de apelación para las decisiones adoptadas por los organismos reguladores. La especialización de este órgano permitiría hacerse cargo de algunas tareas que en la mayoría de los casos están a cargo de contralorías públicas.

## 6. Participación de los usuarios

En la actualidad, la participación de los agentes afectados y público en general en las decisiones reguladoras, es reducida y poco estructurada<sup>15</sup>.

Normalmente, en decisiones de carácter normativo o reglamentario, no se contempla una instancia de participación que vaya mas allá de la que la autoridad en forma voluntaria estime conveniente.

El derecho a ser consultado y participar garantiza la igualdad en la expresión de opiniones, mejora la calidad de las normas (pues se tiene mejor información), contrasta visiones contrapuestas, incrementa las oportunidades de control por parte de la ciudadanía y fortalece la legitimidad del proceso regulador.

Con todo, la participación no puede ser un intento de la administración por legitimar propuestas cuya aplicación ya esta decidida, sin intención de debatirlas. En este sentido, se

---

<sup>15</sup> En un ámbito de acción más amplio, los consumidores en algunos países desarrollados se han organizado para transparentar información de mercado y defender sus derechos y, en otros el Estado ha tomado esta iniciativa. Pero mas allá de estos intentos globales, que de alguna manera van generando cultura de participación, las decisiones reguladoras que afectan usuarios, Estado y proveedores privados deben generar sus propios mecanismos “institucionales” de participación.

sugiere contemplar, en lo posible, dos etapas de consulta: una forma previa a la preparación de la norma y otra, cuando ya existe un proyecto de norma propiamente tal.

Asimismo, como principio general debiera contemplarse la obligación de comunicar la intención de establecer una norma, recibir opiniones y dejar constancia de las mismas.

Si bien el derecho de participar y los criterios generales que deben respetarse debieran consagrarse por ley, sus modalidades específicas debieran ser establecidas en un manual de procedimientos, cuya confección debía ser generada por la Superintendencia General, estandarizado, en la medida de lo posible, los mismos de modo de posibilitar su perfeccionamiento constante en el tiempo.

De acuerdo a lo planteado, lo que se pretende es establecer un marco normativo general para facilitar la participación e los agentes afectados en los principales procesos reguladores.

Asimismo, la Superintendencia General debe liderar los procesos que se encarguen de crear metodologías que permitan procesar en forma eficiente la información recogida, de modo de asegurar que los puntos de vista de los afectados sean efectivamente tomados en cuenta y que los procesos reguladores no se prolonguen de manera desmedida.

Las normas específicas para la consideración de los planteamientos de los agentes afectados en las principales acciones reguladoras se debieran consignar en el manual de procedimientos de cada organismo, “certificado” por la Superintendencia General.

En este sentido, ayudará una norma legal genérica de alto nivel, propuesta por la Superintendencia General a la autoridad social y al ejecutivo, sobre procedimientos administrativos para organismos reguladores.

## **7. Importancia de la gestión en los organismos reguladores**

La efectividad de un sistema regulador depende solo en parte de la forma como se estructura y se asignan responsabilidades a los diversos organismos públicos encargados de desempeñarlas; tanto más importante es la calidad de gestión de dichos organismos.

En tal sentido, independientemente de la configuración institucional, es posible identificar algunos criterios generales que son necesarios para el buen desempeño de las agencias reguladoras en particular.

Es esencial que exista claridad en los objetivos de las Intendencias sectoriales, los cuales deben ser coherentes con los objetivos globales perseguidos por la regulación.

Por otra parte, se requiere plena coherencia entre las atribuciones del organismo regulador y su “capacidad efectiva de ejercer tales atribuciones”.

En tal sentido, es necesario contar con “recursos humanos calificados” y “sistemas de incentivos” consistentes con las funciones desempeñadas. Particularmente relevante es la “capacidad de liderazgo” de las máximas autoridades de la institución.

También se debe disponer de “infraestructura”, recursos financieros y “sistemas modernos de administración” que permitan una operación ágil y oportuna en el sistema regulatorio.

Asimismo se debe contar con “sistemas de información” adecuados que permitan conocer las preocupaciones de los afectados por la regulación, establecer una comunicación fluida con otras agencias estatales y preservar la memoria institucional.

## 8. Tácticas de implementación de las reformas propuestas

La decisión de introducir instituciones reguladoras en el ámbito de lo social no es trivial, pues ellas afectan la actividad privada y pública, y conllevan costos económicos y políticos que eventualmente pueden invalidar los beneficios buscados. De allí que estos procesos deben diseñarse con cuidado, extremando los esfuerzos para reducir los riesgos de fracaso.

Suponiendo que exista claridad en que los sistemas de regulación son beneficiosos para enfrentar las fallas de mercado e imponer la equidad social, la experiencia en materia de sistemas integrales de regulación aconseja que existan algunos factores que maximizan las probabilidades de éxito.

En primer lugar, se requiere un diseño táctico que reconozca las restricciones existentes en las capacidades institucionales, reduzca la resistencia al cambio y configure un amplio respaldo a favor de las reformas.

Las políticas de shock parecen ser las más adecuadas para enfrentar el comienzo del de las reformas de manera exitosa. Mediante ley, debiese crearse al menos dos Intendencias sectoriales, a la cabeza de una Superintendencia General buscando generar la interactividad y unidad de acción descrita precedentemente.

Sin embargo, si el proceso se inicia ordenando gradualmente la regulación de los mercados de bienes y servicios sociales, se debe velar por que la velocidad de la implementación no la acerque al fracaso y se debe tener como objetivo final conseguir un sistema unitario.

En este sentido, es importante configurar un balance equilibrado de costos entre los diversos agentes afectados por las reformas institucionales.

Finalmente, es fundamental lograr amplios niveles de consenso a favor del cambio en los principales grupos sociales. La participación en el diseño de las reformas y acuerdos políticos amplios, seguramente facilitará su implementación.

A los factores antes indicados, debe sumarse, sin duda, la voluntad y convicción de los líderes que impulsan las reformas.

## D. Conclusiones

La constitución de una autoridad social es resistida por los Estados debido principalmente a las profundas reformas legales, institucionales y de poder que se requieren para su conformación.

Sin embargo, llama la atención que parte relevante de las funciones que debe realizar la autoridad social, –esté la misma desconcentrada, desarticulada o descentralizada– puedan desarrollarse de manera unitaria. Estas funciones corresponden a la regulación de los mercados de bienes y servicios sociales.

El Estado debe regular los mercados de educación, salud, vivienda, seguridad social y otros de similar naturaleza, conocidas las imperfecciones de estos mercados y sabido el desigual acceso de los más pobres a los mismos.

Para que el Estado enfrente el cometido de organizar de manera adecuada la función reguladora son esenciales conocer la naturaleza de los procesos reguladores, incluyendo su complejidad técnica y la magnitud de sus implicancias económicas, y la realidad de cada país en cuanto a su historia, cultura, sistema económico, sistema jurídico y capacidad relativa de los actores sociales.

En el caso de economías de mercado donde el sector privado tiene una creciente participación en la provisión de servicios sociales y donde estos proveedores conviven con prestadores públicos es importante considerar dos elementos fundamentales: la especialización y la independencia del regulador.

La creciente importancia y complejidad de la actividad a regular –lo social– debe llevar a la creación de entes especializados encargados de efectuarla, complementando la acción de las autoridades sociales sectoriales y los tribunales de justicia.

Junto con lo anterior, es necesario otorgar crecientes grados de independencia a los entes reguladores, buscando reducir el riesgo de “captura” por parte de intereses privados o la interferencia de consideraciones políticas de corto plazo.

Sin embargo, la creación de entes especializados no significa que éstos asuman todas las acciones reguladoras que afectan a un sector en particular. Por el contrario, lo habitual es que materias esenciales del proceso regulador se mantengan en otros ámbitos del Estado.

En este sentido, la autoridad social y el poder Legislativo serán responsables de definir las políticas económicas y sociales estableciendo los marcos regulatorios. El parlamento tiene un rol protagónico en el establecimiento de normas reguladoras de rango legal. Finalmente, el Poder Judicial usualmente es la última instancia en los conflictos que se originan en la interpretación o aplicación de normas.

En la práctica, al crearse entes reguladores independientes, el Estado concentra en una agencia especializada el ejercicio de acciones reguladoras específicas, que generalmente están acotadas en la ley. La amplitud de tales acciones puede variar significativamente, desde otorgar amplios poderes a las agencias reguladoras para establecer, aplicar y fiscalizar el cumplimiento de normas, hasta casos en que la delegación de facultades es irrelevante.

Si la regulación de los mercados de bienes y servicios sociales es “delegada” oportunamente y se estructura de manera adecuada, generará los mecanismos necesarios que haga que la autoridad social dispersa y desarticulada se desempeñe como una autoridad unitaria frente al comportamiento de estos mercados.

La estructura planteada, frente a esta directriz, aprovecha las corrientes regulatorias unisectoriales y multisectoriales, buscando más que un conjunto de reguladores, un “sistema integrado institucionalmente”, cuya acción coordinada demandará “coherencia” en las políticas y marco regulatorio que defina la autoridad para enfrentar los mercados de la salud, educación, vivienda y otros de similar naturaleza.

La participación de los usuarios es valorada especialmente en la propuesta pues ésta hace eficaz la regulación al contribuir al aprendizaje y la educación de las partes involucradas, aportando también a una mayor información y transparencia y, en definitiva, a una mayor estabilidad y solidez del sistema.

Finalmente, las soluciones de segundo mejor planteadas, tienen la virtud de generar las condiciones para mejorar la institucionalidad de la política social, sin implicar cambios institucionales traumáticos para su realización y sin generar colisión de intereses con otros poderes del ejecutivo.

## Bibliografía

- Aranibar, Ernesto (2003), “Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia”, *Serie Políticas sociales* N° 64. CEPAL. Naciones Unidas. Mayo. Santiago de Chile.
- Cachon, Lorenzo (1996), *Estado de bienestar y capitalismo avanzado*. Temas de sociología política. Alianza Editorial, Madrid.
- Faria, Vilmar (2003), “Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil”, *Serie Políticas sociales* N° 64. CEPAL. Naciones Unidas. Marzo. Santiago de Chile.
- Fischer, Ronald y Pablo Serra (2004), “Efectos de la privatización de servicios en Chile: casos sanitarios, electricidad y telecomunicaciones”, *Documento de Trabajo* N° 186. Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- Fisher, Ronald, Pablo González y Pablo Serra (2003), “The privatization of social services in Chile: an evaluation”, Documento de Trabajo No 167. Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. Septiembre. Santiago de Chile.
- Fiske, Alan Page (1991), *Structures of Social Life*, The Free Press, New York.
- Franco, Rolando (1992), *Autoridad Social*. Santiago de Chile, Mimeo.
- González, Pablo (2002a), “Elementos de la regulación de la actividad privada en educación”, *Documento de Trabajo* N° 118. Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2002b), “Lección de la investigación económica sobre el rol del sector privado en educación”, *Documento de Trabajo* N° 117. Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- Jadresic, Alejandro, Vivianne Blanlot y Gregorio San Martín (2001), *La Nueva Regulación*. Dolmen Ediciones. Santiago de Chile.
- Kitson, Michael; Ron Martin & Frank Wilkinson (2000), “Labour markets, social justice and economic efficiency”, *Cambridge Journal of Economics*, Oxford University Press.
- Rivera, María Cecilia y Livua Sanchez (1998) *Regularización de Seguros privados de salud: la experiencia en Chile de la superintendencia de Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES)*. Estudio de Caso 22. MGPP. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. Octubre. Santiago de Chile.
- Mansilla, H.C.F. (2001), *Vanos ejercicios de prospectiva*; Lecturas de Los Tiempos, 22 de julio.
- Molina, Sergio (2003), “Autoridad social en Chile: un aporte al debate”, *Serie Políticas sociales* N°71. CEPAL. Naciones Unidas. Septiembre. Santiago de Chile.
- Luhman, Niklas (1979), *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, Barcelona.
- Montoro, Cristobal y Ricardo Montoro (1996), *Pros y Contras del Estado de Bienestar*, Tecnos, Salamanca, 1996.
- Morin, Edgar (1999), *El Método. El conocimiento del conocimiento*. Cátedra, Madrid.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government*. Addison Wesley, New York
- Repetto, Fabián (2003), *Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción*. *Serie Políticas sociales* N° 62. CEPAL. Naciones Unidas. Febrero. Santiago de Chile.
- Patzi Paco, Félix (2000), *Etnofagia Estatal. Modernas Formas de Violencia Simbólica. Análisis de la Reforma Educativa en Bolivia*, La Paz, noviembre.
- República de Bolivia (1994), *Ley SIRESE. N° 1600*. Gaceta Oficial. La Paz. Bolivia.
- República de Chile (2004), *Ley N° 19.937 de Autoridad Sanitaria y Gestión*. Diario Oficial. Santiago de Chile.

- \_\_\_\_\_ (1979), *Decreto Ley N° 2763 Actualizado al 31/12/2003. Reorganiza el Ministerio de Salud y crea los Servicios de Salud Pública de Chile y la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de la Salud..* Diario Oficial. Santiago de Chile.
- Sarmiento, Alfredo (2004), *La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro.* Serie Políticas Sociales N° 91. CEPAL. Naciones Unidas. Marzo. Santiago de Chile.
- Schon, Donald (1967), *Technology and Change*, New York.



## II. Política fiscal y protección social en Chile

*Alberto Arenas de Mesa*

*Julio Guzmán*

La estabilidad del desarrollo y financiamiento del sistema de protección social, una de las prioridades de la política fiscal de Chile en los últimos años, ha contribuido a reducir la pobreza y la indigencia, especialmente a partir de la década de 1990. El manejo de las cuentas fiscales ha sido prudente y se ha privilegiado la mantención de los equilibrios y la eficiencia de la gestión por encima de visiones de corto plazo. Aun así, la pobreza sigue siendo una realidad y los pobres continúan expuestos a drásticas reducciones de sus ingresos, lo que plantea desafíos relacionados con la modernización de la política fiscal y el desarrollo de un nuevo orden institucional del sistema de protección social. Este trabajo analiza tales desafíos y la relación entre los distintos papeles que ha desempeñado la política fiscal chilena en los últimos años.

### A. Introducción

Entre las distintas funciones que ha cumplido la política fiscal en Chile en los últimos años, cabe destacar las siguientes: i) ha contribuido a la estabilidad macroeconómica y con ello ha potenciado el crecimiento económico; ii) ha generado un financiamiento estable y equilibrado del sistema de protección social que, entre otros factores, se ha desarrollado gracias a estas favorables condiciones; y iii) ha influido en la institucionalidad de las políticas sociales y del sistema básico de protección social. Este trabajo explora y profundiza estas funciones, indaga en sus relaciones y analiza cuán vinculados están unas con otras en la experiencia fiscal-social chilena de los últimos años.

La importancia cada vez mayor de la estabilidad fiscal viene particularmente al caso, dada la globalización de los mercados financieros. La creciente globalización de la economía y la integración de los mercados han generado grandes oportunidades de crecimiento y desarrollo para las economías de América Latina. Junto con estas mayores oportunidades de crecimiento, sin embargo, la población de las economías emergentes, que ha visto incrementados sus ingresos, sus posibilidades de consumo y su bienestar, se ha tornado más vulnerable a las fluctuaciones de la

economía mundial. Al mismo tiempo que han aumentado los riesgos asociados a la mayor exposición de los países a factores externos, se han desarrollado mercados de seguros y mecanismos institucionales y no institucionales de protección.

En este contexto económico en permanente evolución, las políticas de protección social se tornan cada vez más relevantes, no sólo por un concepto de equidad sino como parte de una estrategia de desarrollo económico que permita que, una vez cubiertos los riesgos básicos, los sectores de menores ingresos adopten decisiones más proactivas para la superación de la pobreza. Al respecto, el sistema de protección social apunta a colaborar en la reducción de la vulnerabilidad o de los riesgos que enfrenta la población más pobre ante las perturbaciones, tanto internas como externas.

En los últimos años, una de las prioridades de la política fiscal ha sido el desarrollo del sistema de protección social y su financiamiento estable. Pese a que la reducción de la pobreza y de la indigencia y la lucha contra las inequidades han sido los ejes principales de la política social, la pobreza sigue siendo una realidad y los pobres continúan estando expuestos a que sus ingresos se reduzcan drásticamente.

Las recientes crisis económicas internacionales, que han afectado fuertemente a las economías de América Latina, ponen de manifiesto que muchas de ellas que se encontraban en situación de desequilibrio fiscal han debido realizar dolorosos procesos de ajuste económico, que en lugar de permitir paliar los efectos adversos de la crisis han profundizado su impacto. En el caso de la economía chilena, la compatibilización de un fuerte crecimiento del gasto social con una política fiscal sana y equilibrada le han permitido hacer frente a los períodos de crisis con un importante conjunto de medidas transitorias que han hecho posible suavizar los patrones de consumo básicos de la población de menores ingresos.

Así, el caso chileno se percibe como un ejemplo de manejo prudente y ordenado de las cuentas fiscales y de conducción que ha privilegiado el mantenimiento de los equilibrios y la eficiencia de la gestión por encima de visiones de corto plazo, y ha logrado compatibilizar un apoyo fiscal sostenido al desarrollo social con una importante disminución de la deuda pública.

En este contexto, es cada vez más importante asegurar una responsabilidad fiscal que permita administrar las finanzas públicas en una trayectoria sostenible. Sin embargo, para reducir la volatilidad macroeconómica también es necesario permitir que la política fiscal desempeñe un papel contracíclico. En Chile, la aplicación de la regla fiscal basada en mantener un superávit estructural de 1% del PIB apunta precisamente en esa dirección.

Se ha sostenido que mediante la aplicación de la regla de 1% del PIB se persigue que las decisiones relacionadas con el gasto público se tomen teniendo presentes las disponibilidades más permanentes de financiamiento, evitando comprometer gastos con cargo a holguras de ingresos de carácter pasajero propias del ciclo económico, así como reducir innecesariamente el nivel de actividad fiscal ante pérdidas de ingreso que se saben de naturaleza transitoria. De este modo, se busca como beneficios asegurar los equilibrios macroeconómicos de mediano plazo y minimizar los costos relacionados con el ciclo (Ministerio de Hacienda, 2002b). Se pretende que el balance estructural eleve tanto la transparencia como la flexibilidad en el manejo coyuntural de las finanzas públicas y contribuya a transformar la política fiscal en un instrumento central para promover la estabilidad macroeconómica y el crecimiento a mediano y largo plazo.

Desde la perspectiva de la protección social, el tema tiene singular relevancia, ya que de no preverse correctamente los compromisos fiscales futuros, se corre el riesgo de tener que sacrificar en un momento dado recursos destinados a fines sociales para cubrir pasivos que van haciéndose efectivos en el tiempo. De ahí la importancia de considerar el manejo de los pasivos contingentes como parte de los aspectos de mediano plazo de las políticas de protección social.

La política fiscal no agota su responsabilidad cumpliendo su papel en la estabilidad macroeconómica y el financiamiento estable del sistema de protección social. Por el contrario, participa activamente en el desarrollo e implementación de la institucionalidad pública y

semipública en que operan las políticas y programas sociales. En otras palabras, la política fiscal no es neutra respecto de la institucionalidad de la protección social que se genera como consecuencia de su acción.

Este documento contiene cuatro secciones además de esta introducción. En la sección B. se ofrece un resumen de la política fiscal macroeconómica y de la política de balance estructural. La sección C. muestra el sistema de protección social y sus efectos en la reducción de la pobreza y la distribución del ingreso. La sección D. entrega las relaciones entre la política fiscal y la institucionalidad de los programas sociales, además de detallar los pasivos contingentes más importantes. Por último, la sección E. presenta los comentarios finales y las conclusiones.

## **B. Política fiscal macroeconómica**

### **1. Responsabilidad fiscal y protección social**

A lo largo de los ciclos económicos de las últimas dos décadas, la responsabilidad fiscal ha adquirido una importancia creciente para el manejo económico y, en especial, para la gestión de las políticas sociales en América Latina. Los grandes ajustes de la década de los 1980 y la realidad actual de algunos países han demostrado con particular crudeza que una conducción poco responsable de las finanzas públicas puede tener consecuencias económicas y sociales muy negativas.

La importancia creciente de la estabilidad fiscal como instrumento clave para el desarrollo sostenido de la institucionalidad de las políticas sociales es particularmente relevante en momentos en que la globalización de los mercados financieros es una realidad. El carácter procíclico de los capitales internacionales de corto plazo y la relevancia de la evolución de los términos de intercambio lleva a los países a concebir mecanismos de autoseguro –tales como fondos de estabilización– y de diversificación del riesgo –como las inversiones en el exterior– que permiten atenuar los efectos de las crisis económicas en las finanzas públicas (De Ferranti, Perry y otros, 2000). Esto permite disminuir las probabilidades de tener que realizar ajustes en los presupuestos de los distintos programas sociales.

A lo anterior, hay que sumar que en los últimos años han variado las tendencias de la visión económica respecto de las finanzas públicas y su vínculo con la protección social. Se ha avanzado gradualmente de un análisis de corto plazo, centrado en la demanda agregada y la liquidez disponible para financiamiento, hacia una visión de mediano plazo centrada en la capacidad de satisfacer las necesidades de la población en momentos de crisis, en la sostenibilidad financiera, en los riesgos fiscales, en las restricciones presupuestarias intertemporales y en la eficiencia en la gestión pública.

En este contexto, el caso chileno se destaca como un ejemplo por la adecuada combinación del manejo prudente y ordenado de las cuentas fiscales y el desarrollo sostenido de las políticas sociales<sup>1</sup>. Por encima de visiones de corto plazo, se ha privilegiado el mantenimiento de los equilibrios y la eficiencia de la gestión, lo que se ha traducido en una mejor capacidad de respuesta frente a las demandas sociales generadas en momentos de crisis. En efecto, durante los años 1990 se logró compatibilizar un apoyo fiscal sostenido para el desarrollo social, incluso durante el período de desaceleración económica (1998-2002), y disminuir la deuda bruta del gobierno central de 43,8% a 15,9% del PIB entre 1989 y 2002<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Para un análisis de las principales reformas fiscales implementadas en Chile durante los últimos años, véase Marcel y Tokman (2002).

<sup>2</sup> En la actualidad, el nivel relativo de la deuda se compara favorablemente con las cifras disponibles para otros países. Así por ejemplo, en el caso de los países más avanzados integrantes de la OCDE, la deuda bruta del gobierno general alcanzaba en promedio un 73% del PIB en 2001, con un valor mínimo de 18% del PIB para la

Esta reducción del peso de la deuda pública tiene importantes consecuencias para el mantenimiento de un crecimiento sostenido y estable del gasto fiscal social, inclusive en momentos de crisis. Por una parte, la disminución del monto de la deuda ha permitido reducir parte importante de los recursos requeridos para pagarla, lo que tiene consecuencias directas en cuanto permite que la política fiscal disponga de un margen mayor para reorientar recursos hacia las áreas sociales. Por otra parte, mantener un bajo nivel de endeudamiento público externo es una medida que corresponde a una estrategia de autoprotección nacional que permite disminuir las probabilidades de tener que realizar ajustes fiscales cuando se elevan bruscamente las tasas de interés, a lo que hay que sumar la volatilidad de los capitales internacionales en momentos de crisis. Adicionalmente, la reducción de los niveles de endeudamiento público permite que el sector público sea más selectivo en el uso del crédito externo, como ha sido el caso de las operaciones de los bonos soberanos en el período 2000-2002, que fueron un avance para consolidar la posición financiera del país.

Por otra parte, la discusión de la política fiscal latinoamericana se ha centrado en la sostenibilidad financiera de largo plazo y muchas veces ha pasado por alto los efectos del sesgo procíclico de la política fiscal y del ciclo económico. Perry (2002) sostiene que ello es un error grave debido a que en América Latina las políticas procíclicas tienen un costo enorme en términos de crecimiento y bienestar, especialmente en el caso de los más pobres. Las políticas y reglas fiscales procíclicas –agrega– tienden a generar déficit y, por lo tanto, terminan siendo no sostenibles ni creíbles.

Es probable que la inestabilidad de las políticas fiscales sea una de las causas fundamentales de la volatilidad macroeconómica de América Latina (De Ferranti y otros, 2000). Por lo tanto, para que la trayectoria de las finanzas públicas sea sostenible, es de suma importancia asegurar la existencia de responsabilidad fiscal. Sin embargo, para reducir la volatilidad macroeconómica también hay que permitir que la política fiscal cumpla una función contracíclica, de modo de no sacrificar las políticas sociales en los momentos de crisis. Este es precisamente uno de los objetivos de la regla de política fiscal aplicada en Chile, cuyo análisis se presenta a continuación.

## **2. Balance estructural y regla de política fiscal: ¿rigidez o flexibilidad?**

La política fiscal macroeconómica tiene dos grandes objetivos: cumplir una función estabilizadora de corto plazo y asumir un compromiso de sostenibilidad a largo plazo. En algunas economías, las presiones sociales o de grupos de intereses muchas veces llevan a subordinar el segundo objetivo al logro del primero, lo que puede desencadenar déficits fiscales no sostenibles. Si las reglas de política fiscal están bien diseñadas pueden conciliar estos dos grandes objetivos.

En este contexto, en el año 2000 se introdujo en Chile una regla explícita para la formulación, conducción y evaluación de la política fiscal consistente en mantener un superávit estructural del gobierno central equivalente a un 1% del PIB. A continuación se detallan sus objetivos, la construcción del indicador de la política fiscal y sus ventajas y limitaciones.

---

República de Corea y un valor máximo de 132% del PIB en el caso de Japón. En cuanto a la comparación con otros países, la deuda bruta del gobierno general fluctúa entre 24% del PIB para la República Checa y 70% del PIB para Brasil (Ministerio de Hacienda, 2002a).

### **a) Objetivos del indicador de balance estructural y de la regla de política fiscal**

Entre los objetivos específicos perseguidos por las reglas de política fiscal aplicadas en diversos países de la OCDE cabe mencionar los siguientes: i) asegurar la estabilidad macroeconómica; ii) aumentar la credibilidad de la política fiscal y contribuir a estabilizar la deuda pública; iii) asegurar la sostenibilidad de la política fiscal a largo plazo; iv) minimizar las externalidades negativas de los tratados internacionales, como en el Tratado de Maastricht); y v) reducir el sesgo procíclico de la política fiscal.

En el caso chileno, se ha sostenido que la regla de política fiscal ha tenido por objeto lograr que las decisiones relativas al gasto público se tomen teniendo en cuenta las disponibilidades de financiamiento de carácter más permanente, evitando comprometer gastos con cargo a holguras de ingreso pasajeras, propias del ciclo económico, y reducir innecesariamente el nivel de la actividad fiscal ante pérdidas de ingreso que se saben de naturaleza transitoria. De este modo, se busca asegurar los equilibrios macroeconómicos de mediano plazo y minimizar los costos asociados al ciclo (Ministerio de Hacienda, 2002b). Se pretende que el balance estructural aumente tanto la transparencia como la flexibilidad en el manejo coyuntural de las finanzas públicas, contribuyendo a transformar la política fiscal en un instrumento central para promover la estabilidad macroeconómica y el crecimiento a mediano y largo plazo (Marcel, Tokman y otros, 2001).

### **b) La estimación del balance estructural**

En el caso de Chile entre los diversos indicadores de política fiscal existentes se optó por el de balance estructural, ya que, entre otras razones porque el FMI y la OCDE conocen, legitiman y aplican su metodología. Pese a que no involucra por sí solo una regla de política fiscal, este indicador provee la base para establecer la regla relativa a la generación de un superávit estructural de 1% del PIB.

Para calcular el balance estructural del sector público de Chile (BESP) se adoptaron los criterios aplicados por el FMI para estimar balances estructurales en los países desarrollados. A la metodología estándar seguida por este organismo se le introdujeron dos ajustes a fin de tener en cuenta las características propias del sector público chileno. En primer término, no se realizaron ajustes de los gastos por concepto del ciclo económico debido a que no hay programas de gasto que respondan automáticamente a dicho ciclo, y segundo, se agregó un ajuste específico para los ingresos provenientes del cobre, por tratarse de una fuente importante de ingresos fiscales originada en la explotación de un producto primario cuyo precio exhibe reversión a la media.

De este modo, el BESP refleja el monto a que ascenderían los ingresos y gastos fiscales si el producto se encontrara en su nivel potencial y el precio del cobre fuera el de mediano plazo. En consecuencia, excluye los efectos cíclicos y aleatorios de dos factores de importancia primordial para el caso chileno: la actividad económica y el precio del cobre.

La estimación del balance estructural se desarrolla en tres etapas. La primera consiste en la estimación del balance ajustado. Mediante la introducción de ajustes contables en el balance efectivo se determinan las partidas de ingresos y gastos que deben incluirse en el balance ajustado para que refleje la variación patrimonial neta del sector público. La segunda abarca la estimación de los componentes cíclicos del presupuesto, esto es, la estimación de los efectos de la evolución cíclica de la actividad económica y del precio del cobre en los agregados fiscales. Para estimar el precio del cobre y el nivel de actividad de largo plazo se crearon dos instancias, cada una de ellas compuesta por expertos independientes, el Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre

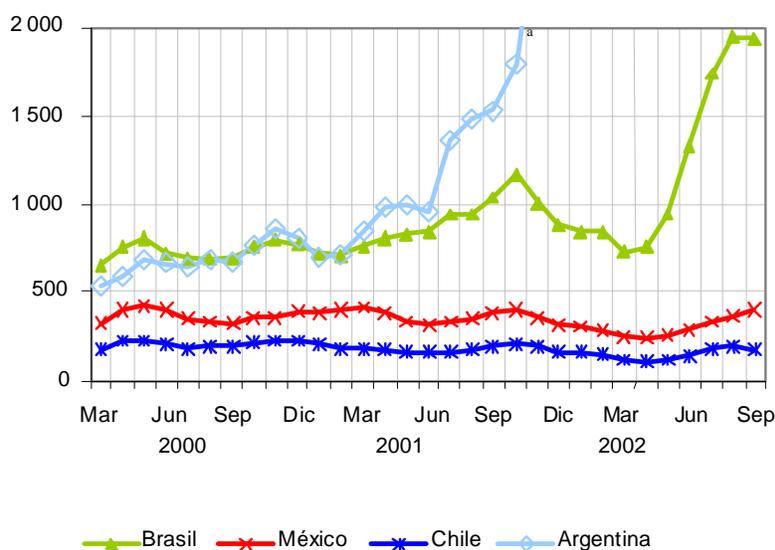
y el Comité Consultivo del PIB Potencial. La tercera etapa consiste en estimar el balance estructural a partir del balance ajustado y del cálculo de los componentes cíclicos<sup>3</sup>.

### c) Ventajas y limitaciones de la regla de política fiscal

Desde el año 2001, las finanzas públicas del gobierno central se han conducido de acuerdo con la regla del superávit estructural de 1% del PIB. A pesar de que dicha regla está en sus primeros años de vida, es posible identificar una serie de beneficios acarreados por su aplicación en los últimos tres ejercicios presupuestarios.

En primer lugar, la regla de política ha ayudado a orientar las expectativas de los agentes económicos respecto de la dirección de la política fiscal, permitiendo aprovechar hoy los beneficios de la prudencia futura. Su aplicación ha permitido dar una señal de austeridad y responsabilidad fiscal, en momentos especialmente difíciles del entorno económico internacional. Es así, como en la actual coyuntura, una de las consecuencias manifiestas de esta señal es que el riesgo país, medido por el *spread* de la deuda soberana, se ha mantenido en niveles extraordinariamente bajos lo que ha permitido proteger la economía chilena, diferenciándola del resto de los países de América Latina (gráfico II.1).

**GRÁFICO II.1**  
**AMÉRICA LATINA (CUATRO PAÍSES): RIESGO PAÍS MEDIDO**  
**POR EL *SPREAD* DE LA DEUDA SOBERANA**  
(Puntos base)



Fuente: JP Morgan Chase.

<sup>a</sup> Valores superiores a 2000.

Asimismo, en 2000 el rápido saneamiento estructural de las finanzas públicas permitió generar la confianza y el espacio necesarios para que en 2001 y 2002 el sector público pudiera

<sup>3</sup> Véase una explicación en detalle de los aspectos metodológicos y del procedimiento de estimación del balance estructural en Marcel, Tokman y otros (2001).

desempeñar un papel contracíclico. Este carácter contracíclico de las finanzas públicas es precisamente uno de los elementos más destacados de la política macroeconómica chilena a nivel internacional.

De este modo, la regla de política ha permitido compatibilizar el logro de dos objetivos complementarios altamente deseables para una economía que depende en alto grado de las condiciones externas como es la economía chilena: el fortalecimiento de la disciplina fiscal y el cumplimiento de un papel contracíclico. El fortalecimiento de la disciplina fiscal a mediano plazo, se ha centrado en la sostenibilidad financiera intertemporal y no en la liquidez de corto plazo disponible para financiamiento. Ello se manifiesta en que se ha asegurado a los agentes económicos y a los inversionistas que los déficits contables son esencialmente transitorios y que las necesidades de financiamiento se mantienen dentro de límites compatibles con la capacidad de generar ingresos fiscales a mediano plazo. El papel contracíclico, desde un punto de vista moderno, ha tomado en cuenta los costos que acarrea hacer política fiscal procíclica en términos de crecimiento y bienestar especialmente para los más pobres, lo que es precisamente una de las debilidades de las economías en desarrollo. De hecho, la moderación del crecimiento del gasto fiscal en el tiempo disminuye las probabilidades de tener que realizar ajustes fiscales y permite un desarrollo más sostenido de la institucionalidad de las políticas sociales.

En consecuencia, la regla del superávit estructural no le ha impuesto rigidez adicional a la política fiscal sino que, por el contrario le ha puesto límites conocidos y preanunciados a los déficits contables que han permitido contar con la flexibilidad necesaria para apoyar el crecimiento económico, la inversión, y el desarrollo de las políticas sociales en momentos particularmente difíciles.

Desde el punto de vista de las políticas sociales, el apego irrestricto al cumplimiento del superávit estructural de 1% del PIB ha facilitado conciliar la austeridad fiscal con el desarrollo sostenido de la institucionalidad de las políticas de protección social. La estabilidad que la aplicación de esta regla le ha dado al desarrollo de políticas públicas es tanto o más importante que la capacidad contracíclica de las finanzas públicas y la credibilidad de la señal de mediano plazo que ella genera. La aplicación de la regla de superávit estructural, unida a un gran esfuerzo por reasignar los recursos, ha permitido continuar incrementando el gasto público social y de inversión y enfrentar con nuevos programas las consecuencias de la desaceleración económica.

Ello se refleja, entre otros factores, en la evolución reciente del gasto social y de la inversión pública, cuyo crecimiento promedio entre 2001 y 2003 se estima en 5,8% a 7,9% real por año, respectivamente. Como lo indica el cuadro II.1, en los dos últimos años el incremento de estos gastos prioritarios por encima del promedio se ha logrado a partir del esfuerzo por contener el crecimiento inercial de otros gastos. El mismo cuadro muestra también que el alza del gasto social y del gasto en inversión en los años 2001-2003 se ha acompañado de gastos de operación – personal y compra de bienes y servicios– y de defensa inferiores al promedio registrado en la década de 1990.

Por lo que toca a las limitaciones de la regla de política, cabe mencionar la falta de un marco legal que respalde su aplicación y le dé continuidad más allá de la voluntad política del actual gobierno. Si bien ello no ha implicado menor credibilidad en su aplicación, convendría estudiar la manera de crear mecanismos para institucionalizarla. Sin embargo, hay que destacar que la evidencia internacional en materia de marco legal es muy variada y que más allá del instrumento jurídico que establezca la regla fiscal, uno de los requisitos fundamentales para que sea operativa es que resulte verosímil, para lo cual debe concebirse para su aplicación permanente por sucesivos gobiernos. A la larga, esto dependerá de su cumplimiento en el pasado y de los costos que acarree violarla en el futuro, los que serán mayores mientras más

institucionalizada se encuentre, y no necesariamente del mayor peso que tenga el instrumento legal que la establezca.

**CUADRO II.1**  
**CHILE: GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL**  
*(Variación del porcentaje real anual)*

	Cifras ejecución 1990-2000	Cifras presupuesto 2001-2003
Gasto total	6,6	4,6
Clasificación económica		
- Gastos de operación	6,7	4,1
- Inversión real y transferencias de capital	9,6	7,9
Clasificación funcional		
- Defensa	3,6	1,9
- Gasto social	7,9	5,8

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

### 3. El papel de la política fiscal contracíclica en la protección social

La regla de política ha permitido que el gasto fiscal social cumpla un papel contracíclico en un contexto de alta volatilidad externa. Sin embargo, cabe preguntarse cuáles son las consecuencias que tiene para la protección social la ausencia o presencia de políticas fiscales contracíclicas.

La pregunta es pertinente, particularmente en el caso de los países de América Latina, ya que incluso en países que tienen mayores posibilidades de desarrollo predomina una fuerte percepción de inseguridad económica (De Ferranti, Perry y otros, 2000). Junto con esta mayor inquietud en torno a la inseguridad económica, hay señales de una demanda de protección social insatisfecha. Se ha argumentado que ello obedece, entre otros factores, a que el desarrollo del mercado y las reformas estructurales no se han acompañado del desarrollo paralelo de un sistema adecuado de protección social.

Esto es particularmente preocupante si se piensa que en los momentos de crisis los pobres son los más afectados debido a la falta de medios para protegerse, tales como activos financieros, y a los efectos directos de la disminución de sus ingresos del trabajo. A ello se suma que en las familias pobres el aumento del empleo en períodos de auge se produce en el sector informal (Tokman, 2001).

En este contexto, a la política fiscal le corresponde desempeñar un importante papel mediante una mayor focalización en los grupos más vulnerables y afectados, y la búsqueda de un mayor papel contracíclico en los períodos de crisis.

No obstante, en América Latina la realidad es bastante diferente. En efecto, en la mayoría de las economías de la región la política fiscal no ha logrado desempeñar su función estabilizadora. En general, los gobiernos han adoptado una posición expansionista en períodos de auge, mientras que en períodos recesivos han aplicado políticas contractivas. Como consecuencia de ello durante las recesiones se reduce el gasto social destinado a los pobres.

Este carácter procíclico de este gasto conduce a la falta de protección social en los tiempos difíciles, que es precisamente cuando más se necesita<sup>4</sup>.

En crisis pasadas, Chile no ha sido la excepción a lo anterior. Por ejemplo, en 1975 y 1982 la actividad económica llegó a caer más de un 13% real en un año, mientras que el desempleo se elevó a 30%. En 1999, y pese a la mayor fortaleza lograda por la economía chilena, la crisis asiática hizo caer la actividad en 1,1% y el desempleo anual se aproximó al 10%. Entretanto, en dichos períodos el gasto público total tuvo un comportamiento procíclico (con la excepción de 1999), incluso llegó a disminuir 23% en 1975, en circunstancias que en el período 1982-1983 la inversión pública cayó en un 13% anual promedio.

Precisamente una de las virtudes ya comentadas de la actual conducción de la política fiscal mediante la regla del balance estructural es la capacidad de hacer frente a momentos difíciles compatibilizando un aumento del gasto con el equilibrio macroeconómico. En efecto, la combinación de políticas adoptadas incluso ha permitido un crecimiento del producto en esta coyuntura de 2,1% real anual en 2002.

El primer paso para asegurar la estabilidad fiscal es orientar las finanzas públicas hacia una trayectoria sostenible. En esto Chile ha sido un ejemplo, ya que en las últimas décadas se ha ahorrado y acumulado reservas para tiempos difíciles.

El segundo paso es lograr que la política fiscal desempeñe un papel contracíclico que permita disminuir la volatilidad agregada. Al respecto, la regla del superávit estructural del 1% del PIB cumple una función importante en materia de protección social. En este sentido, la regla cae en la categoría de los mecanismos de “autoseguro” (Fiess, 2002). La acumulación de recursos en tiempos de auge permite actuar mejor en los tiempos difíciles. Al mismo tiempo, la regla presenta las características de un mecanismo de “autoprotección”, ya que su cumplimiento ha disminuido la probabilidad de contagio de las crisis que afectan a los países vecinos, y ha permitido que Chile se diferencie del resto de América Latina.

La actual regla de política fiscal, basada en mantener el crecimiento del gasto en niveles similares a los del crecimiento de los ingresos estructurales, reduce la amplitud del ciclo y evita sus efectos. En tiempos de bonanza, los ingresos fiscales aumentan y se ahorran, con lo cual se reduce la presión sobre la demanda agregada. Esto se contraponen a los casos en que el fisco gasta estos recursos o en que estos simplemente son devueltos a las personas. En tiempos recesivos el gasto aumenta transitoriamente más que el producto y que los ingresos fiscales, lo que se suple con financiamiento alternativo.

Sin perjuicio de lo anterior, uno de los aspectos teóricos que se han mencionado para mejorar el carácter contracíclico de la política fiscal, es la posibilidad de mejorar el diseño de programas focalizados con respecto al ciclo económico. Desde el punto de vista de la protección social quizá convenga aumentar el carácter contracíclico de algunas partidas de gastos focalizados o las transferencias que tienen más incidencia en la población más pobre. Cabe señalar que una de las alternativas para no alterar la dinámica del gasto total a lo largo del ciclo podría ser aumentar el carácter procíclico o la flexibilidad del resto del gasto fiscal, para lo cual habría que disminuir la inercia de gran parte del gasto total, lo que en muchos casos suele no ser factible, por ejemplo, cuando se trata de gastos de personal o previsionales, lo que dificulta aún más el logro de esta meta<sup>5</sup>. Sin embargo, si ello se lograra podría conciliarse un crecimiento del gasto total acorde con los ingresos estructurales, y al mismo tiempo aumentar el carácter contracíclico del gasto social

---

<sup>4</sup> Véase un análisis de la evidencia respecto de este punto en De Ferranti, Perry y otros (2000, cap. 7); Wodon, Hicks y otros (1999); y Snyder y Yackovlev, 2000.

<sup>5</sup> En 2001, el gasto previsional y el gasto en personal representaron cerca de 48% del gasto total del gobierno central de Chile.

focalizado. Aunque esta situación corresponde más bien a una falta de flexibilidad del gasto fiscal es importante tenerla en cuenta debido a que podría limitar la eficacia de la política fiscal como mecanismo de protección social de los más pobres.

### **C. El sistema de protección social y la política fiscal**

Las primeras formas de protección social que se aplicaron en Chile correspondieron al concepto de cuestión social acuñado a fines del siglo XIX. Entre dicho período y las primeras décadas del siglo siguiente se fueron formando las primeras redes de atención y protección social. Entre las iniciativas adoptadas cabe mencionar los proyectos de ley para la construcción de viviendas obreras y la aprobación de incentivos tributarios para la construcción, la educación básica obligatoria y el código sanitario (Arellano, 1985). Ellos fueron algunos de los primeros pilares de una red social que en 2002 representó más de 16% del PIB.

En el área de la protección social, en especial de los sistemas tradicionales y contributivos, las llamadas leyes sociales, promulgadas en el primer gobierno de Arturo Alessandri (1924) fueron las primeras medidas de previsión social aplicadas en Chile y se basaron en la experiencia o modelo alemán diseñado por Bismarck el siglo anterior. Se trataba de seguros sociales diferenciados por profesiones. Una segunda etapa, que se extiende de los años 1960 hasta 1980, responde a las orientaciones de universalización de la seguridad social formuladas en el Plan Beveridge. La tercera etapa, actualmente en curso, se inicia en 1980 y privilegia una concepción privatizadora de la gestión de los mecanismos de protección (Arenas de Mesa, 2000).

En la actualidad, coexisten en una curiosa mezcla una estructura de seguros sociales al estilo del modelo primitivo germano en extinción respecto de la generalidad, consistente en los regímenes de pensiones diferenciados por rama profesional que operan el sistema público de pensiones (INP) y que sigue plenamente vigente en lo que atañe al sector castrense; un conjunto de seguros sociales universales, muchos de los cuales poseen elementos de asistencia social, que responden a la concepción de seguridad social de Beveridge y, finalmente, seguros administrados por el sector privado, ya sea de carácter único, como las administradoras de fondos de pensiones (AFP) en materia de pensiones o bien alternativos u opcionales, como las instituciones de salud previsional (ISAPRES) en el campo de la salud.

El hecho de que en Chile haya más de tres millones de personas en situación de pobreza (encuesta CASEN 2000) plantea desafíos importantes para el fortalecimiento del sistema de protección social en el futuro. El deterioro de los resultados en materia de reducción de la pobreza registrado entre 1998 y 2000 como consecuencia del panorama económico internacional adverso revela la importancia de la tarea. Entre 1990 y 1998, la proporción de personas en situación de pobreza disminuyó de 38,6% a 21,7% de la población total, mientras que en 2000 la incidencia de la pobreza sólo cayó a 20,6%, en circunstancias de que la tasa de indigencia descendió de 12,9% a 5,6% entre 1990 y 1998, aunque en 2000 se elevó levemente, a 5,7%.

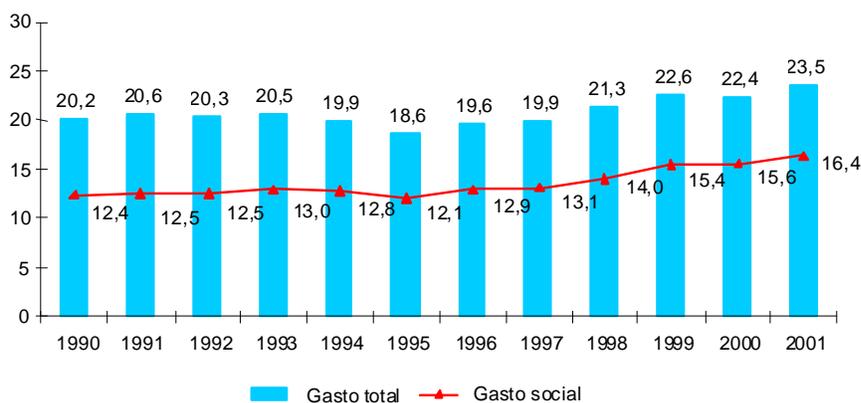
Para hacer frente a los nuevos desafíos, el sistema de protección social deberá emprender un proceso de modernización y puesta en práctica de un nuevo orden institucional. Los esfuerzos de las redes de protección deberán coordinarse y administrarse más eficientemente y la institucionalidad deberá ser más flexible y descentralizada. La compilación de información y la posterior creación de un sistema de información de protección social deberán ser los pilares fundamentales que, junto con una nueva institucionalidad pública de las políticas de protección social, permitirán construir y consolidar un nuevo orden social en Chile (Arenas de Mesa y Benavides, 2003).

## 1. Gasto público y pobreza

Uno de los objetivos principales de la política fiscal ha sido el desarrollo y el financiamiento estable de las políticas sociales y del sistema de protección social. Por su parte, la reducción de la pobreza y de la indigencia y la lucha contra las inequidades han sido los ejes de la política social. Sin embargo, la pobreza aún es una realidad y los pobres siguen sin poder satisfacer sus necesidades básicas y vulnerables a que sus ingresos disminuyan drásticamente.

Entre 1990 y 2001, el tamaño del Estado, medido como la participación del gasto público en el PIB, se elevó de 20,2% a 23,5% (gráfico II.2). En Chile, durante los años 1990 se introdujeron grandes reformas sociales y se emprendió un importante número de nuevos programas. Al respecto, entre 1990 y 2000 el gasto social aumentó en promedio un 7,9% real anual, mientras que en el mismo período, el gasto total del gobierno central creció en promedio un 6,6% real anual. Al analizar la composición sectorial del gasto social se destaca el crecimiento real del gasto en educación, que tuvo un incremento anual promedio de 10,6%. Le sigue el gasto en salud, que en el mismo período creció en promedio un 9,4% anual.

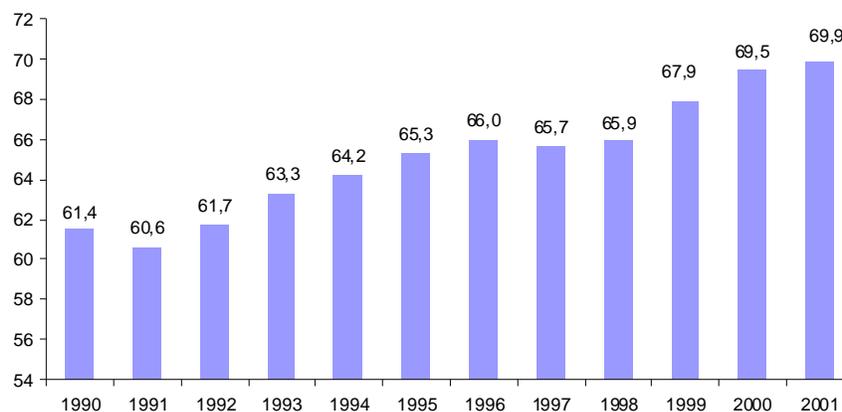
**GRÁFICO II.2**  
**CHILE: GASTO SOCIAL Y GASTO PÚBLICO TOTAL, 1990-2001**  
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Dirección de Presupuestos (2000 y 2001).

Con este ritmo de crecimiento, el gasto social ha aumentado significativamente su participación en el gasto total, pasando de 61,4% en 1990 a 69,9% en 2001 (gráfico II.3). De acuerdo con lo anterior, la composición sectorial del gasto social, revela un incremento de la participación del gasto en educación de 20% a 26% y un incremento de la participación del gasto en salud de 15% a 18% en el período. A su vez, la participación del gasto en previsión en el gasto social se redujo de 49% a 40% y la del gasto en vivienda de 7% a 6%. El crecimiento del gasto social significó que entre 1990 y 2001 éste pasó de 12,4% a 16,4% del PIB (gráfico II.2).

**GRÁFICO II.3**  
**CHILE: GASTO SOCIAL, 1990-2001<sup>a</sup>**  
*(Como porcentaje del gasto público total)*

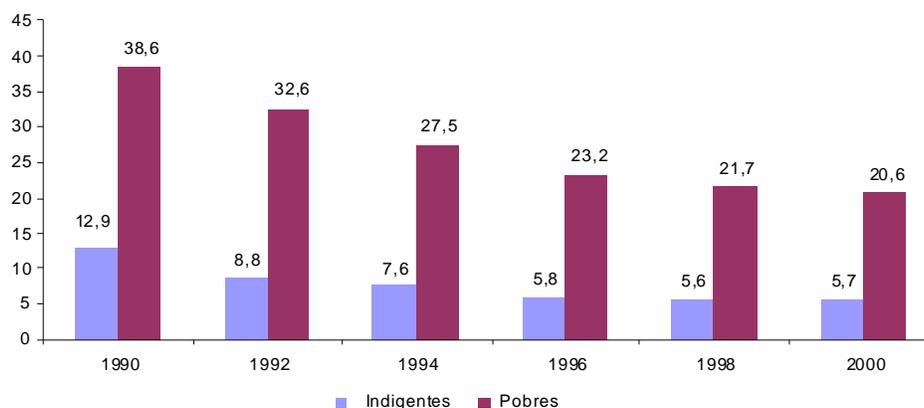


Fuente: Dirección de Presupuestos (2001 y 2002).

<sup>a</sup> Considera el gasto del gobierno central.

Desde el punto de vista social, se han logrado resultados positivos tales como reducir la pobreza de 38,6% de la población en 1990 a 20,6% en 2000, y la indigencia de 12,9% en 1990 a 5,7% en 2000 (gráfico II.4). En relación con el total de hogares, en el mismo período la pobreza disminuyó de 33,3% a 16,6% (entre 1990 y 2000), y la indigencia de 10,6% a 4,6% de los hogares. Entre 1990 y 2000 la evolución de la brecha promedio entre los ingresos de la población total y los pobres e indigentes se redujo significativamente, de 14,8 a 7,1 veces en el caso de la pobreza y de 4,3 a 2,1 veces en el de la indigencia.

**GRÁFICO II.4**  
**CHILE: EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA**  
*(En porcentajes de la población total)*



Fuente: MIDEPLAN (2001).

## 2. Cobertura del sistema de protección social según la función

El sistema de protección social puede clasificarse según sus funciones respecto de la vejez, la supervivencia, la discapacidad, los accidentes y enfermedades del trabajo, la familia, (niños y enfermedades) la salud, la salubridad pública, el empleo, desempleo, la pobreza y la exclusión social. El cuadro 2 analiza la cobertura de las funciones que cumple el sistema según grupos seleccionados de la población. Los trabajadores dependientes están cubiertos por todos los programas de la red de protección social, no así los trabajadores por cuenta propia, que dependerán entre otros factores de su afiliación y de su aporte real al sistema. En este sentido, tanto los sistemas contributivos como los no contributivos tienen distintos requisitos, en especial de evaluación socioeconómica cuando se trata de sistemas no contributivos. El sistema de protección social de los sectores informales, trabajadores familiares, temporales e independientes, es inferior al de los trabajadores dependientes, lo que se explica, entre otros factores, por las características de la población y del mercado de trabajo en el momento en que se establecen los programas. Al respecto, uno de los desafíos que se plantean para el futuro es la necesidad de evaluar modificaciones o rediseños que se introduzcan al sistema para enfrentar la situación de estos grupos poblacionales.

## 3. El sistema de protección social y su efecto distributivo

En 2002 había alrededor de 1.884.500 personas menos que se encontraban en situación de pobreza que en 1990. Sin embargo, la desigualdad se ha mantenido prácticamente sin variaciones.

La distribución del ingreso autónomo muestra que entre 1990 y 2000 el primer decil (menores ingresos) pasó de 1,4% del ingreso total a 1,1%, mientras que el décimo decil (mayores ingresos) ascendió de 42,2% a 42,3% en el mismo período. La distribución del ingreso monetario, que incluye los ingresos autónomos y los subsidios monetarios, continúa siendo bastante regresiva. En el período 1990-2000, el primer decil pasó de 1,6% a 1,5% del ingreso total, mientras que el décimo decil pasó de 41,8% a 41% en igual período.

En 1990, el coeficiente de Gini de esta magra distribución fue de 0,58 y 0,57 para los ingresos autónomos y monetarios, respectivamente, cifras que en el caso de estos indicadores se mantuvieron en 2000. Cuando se utiliza el índice 20/20 (quintiles), que muestra la relación entre el promedio de los ingresos autónomos del quinto y primer quintil aumenta de 14 a 15,3 veces entre 1990 y 2000, mientras que en el mismo período para el ingreso monetario esta relación aumenta de 12,9 a 13,2 veces<sup>6</sup>.

El estancamiento de la distribución del ingreso ha dado lugar a una polémica respecto de los mecanismos de que dispone la sociedad para hacer frente a un problema de esta magnitud que potencialmente cuestiona el funcionamiento del modelo económico y social.

En este contexto, entre 1990 y 2000 la política social contribuyó a mejorar la distribución del ingreso. Los subsidios monetarios que otorga el Estado se encuentran altamente focalizados en los quintiles de bajos ingresos. Por esta razón, al incluir las transferencias monetarias que realiza el sector público se observa una mejora en la distribución del ingreso. Cuando se consideran los ingresos monetarios, es decir, el ingreso autónomo más las transferencias monetarias del Estado en la forma de pensiones asistenciales, subsidios de cesantía, subsidios únicos familiares, asignaciones familiares, subsidios de agua potable y otros, la distribución del ingreso mejora en cada año entre 1990 y 2000. En particular, en 2000 se produce la mayor contribución del gasto social al mejoramiento de la distribución del ingreso. El ingreso promedio del 20% más rico de la población en relación con el del 20% más pobre pasó de 15,3 a 13,2 veces al considerar los subsidios monetarios.

---

<sup>6</sup> MIDEPLAN, encuestas CASEN 1990 y 2000.

**CUADRO I.2**  
**CHILE: COBERTURA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL POR GRUPOS DE POBLACIÓN**

Grupos poblacionales	Función								
	Vejez	Supervivencia	Discapacidad	Enfermedades y accidentes del trabajo	Familia niños	Enfermedades	Salud pública	Desempleo	Pobreza y exclusión social
Personas con contrato de trabajo	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Trabajadores independientes	x <sup>a</sup>	x <sup>a</sup>	x <sup>a</sup>	x <sup>b</sup>	x	x	x	x	x
Trabajadores independientes no agrícolas y miembros de la familia ayudantes <sup>a</sup>	x <sup>a</sup>	x <sup>a</sup>	x <sup>a</sup>	x <sup>b</sup>	x	x	x	x	x
Trabajadores agrícolas independientes y miembros de la familia ayudantes <sup>a</sup>	x <sup>a</sup>	x <sup>a</sup>	x <sup>a</sup>	x <sup>b</sup>	x	x	x	x	x
Desempleados que perciben algún beneficio para desempleados <sup>b</sup>	x <sup>c</sup>	x <sup>c</sup>	x <sup>c</sup>		x	x	x	x	x
Desempleados que no perciben beneficios para desempleados <sup>b</sup>	x <sup>c</sup>	x <sup>c</sup>	x <sup>c</sup>		x	x	x	x	x
Adultos dependientes de personas empleadas (esposas económicamente inactivas, parientes)	x <sup>a</sup>	x <sup>a</sup>	x <sup>a</sup>		x	x	x		x
Hijos de personas empleadas		x			x	x	x		x
Otros económicamente inactivos					x	x	x	x	x

Fuente: Arenas de Mesa y Benavides (2003).

<sup>a</sup> Tienen derecho a prestaciones contributivas tales como pensiones de vejez, supervivencia o invalidez sólo si han voluntariamente realizado las cotizaciones requeridas. De lo contrario, sólo tienen acceso a postular a pensiones asistenciales.

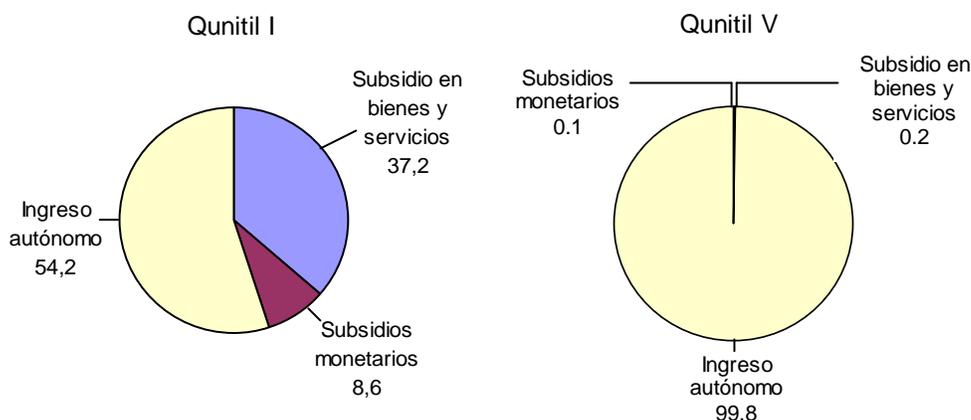
<sup>b</sup> Pueden tener derecho a las prestaciones que contempla la Ley de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales los trabajadores independientes y los trabajadores familiares que se acogen voluntariamente el sistema y pagan cotizaciones.

<sup>c</sup> Tienen derecho a prestaciones contributivas como pensiones de vejez sólo si previamente en los períodos ocupados han realizado las cotizaciones requeridas.

En 2000, los subsidios monetarios representaron sólo 14% de los ingresos monetarios del primer quintil de ingreso autónomo, 4,3% del ingreso monetario del segundo quintil y 1,7% del ingreso monetario del tercer quintil. Según la encuesta CASEN 2000, al valorizar el aporte monetario de los principales programas de salud y educación, la distribución del ingreso mejora significativamente debido a la focalización de estos programas. Por ejemplo, en 2000 los subsidios en bienes y servicios representaron casi un 59% del ingreso monetario del primer quintil; en el segundo quintil de ingreso autónomo estos representaron un 23% del ingreso monetario y en el tercer, un 11%.

Al corregir la distribución del ingreso, incorporando los subsidios monetarios y la valorización de los subsidios en bienes y servicios, en 2000 la relación entre el promedio de ingresos del quinto y primer quintil de ingreso autónomo cayó de 15,3 a 8,3 veces. Estas cifras muestran el importante efecto progresivo de las políticas sociales, que si bien no se refleja significativamente en términos de los ingresos monetarios, se traduce en una mejor distribución del total de los ingresos, que incluye la valorización de los subsidios en bienes y servicios (gráfico II.5).

**GRÁFICO II.5**  
**CHILE: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS HOGARES POR QUINTIL DE INGRESO**  
**AUTÓNOMO PER CÁPITA DEL HOGAR SEGÚN TIPO DE INGRESO, 2000**  
*(En porcentajes)*



Fuente: MIDEPLAN( 2001).

## D. Política fiscal, pasivos contingentes e institucionalidad de la política social

### 1. Papel de la política fiscal en el desarrollo de la institucionalidad de la política social

#### a) Alcances de la política fiscal

Junto con la política monetaria y cambiaria, la política fiscal desempeña un papel crucial en la generación de las condiciones para el crecimiento económico del país, que es uno de los pilares fundamentales para alcanzar un nuevo nivel de desarrollo. En particular, la política fiscal favorece el crecimiento económico mediante su función estabilizadora de corto plazo y el compromiso de sostenibilidad a largo plazo.

Al mismo tiempo, la política fiscal cumple una función preponderante en el financiamiento del gasto social, que en 2002 representó más del 70% del gasto público total. En forma complementaria con el desarrollo económico, al Estado le corresponde una responsabilidad en el desarrollo social y cultural del país que se expresa en el apoyo a la generación de mayores oportunidades para las personas y la construcción de una red de protección social, especialmente para los que no tienen acceso adecuado a los bienes y servicios básicos y se encuentran más marginados. En esta línea se incluyen, entre otras, las políticas sociales sectoriales de educación, salud, vivienda y previsión y políticas sociales transversales tales como el desarrollo pleno de la mujer y de los niños en riesgo social y la erradicación de la pobreza. Es fundamental que la política fiscal proporcione un financiamiento estable para el desarrollo de estas políticas de una manera permanente y eficaz, velando por la mayor eficiencia del gasto público y del impacto de los distintos programas en la población beneficiaria.

A manera de ejemplo, cabe mencionar los proyectos de ley que se tramitan en el Congreso relacionados con la reforma de la salud y la creación del sistema básico de protección social Chile Solidario. En el primer caso, la política fiscal no sólo se ha preocupado de establecer los marcos presupuestarios para desarrollar un régimen de garantías en salud, sino que está prestando importancia a la definición de los lineamientos básicos del modelo de atención de salud deseado. Esto se ha traducido en un sinnúmero de decisiones relativas al fortalecimiento de la institucionalidad de la atención primaria, el mejoramiento de la gestión hospitalaria, la implementación de un sistema de remuneraciones ligado al desempeño de los funcionarios y el desarrollo de metas sanitarias.

En el caso del sistema Chile Solidario, se ha apostado por la creación de un nuevo sistema de protección social para enfrentar la pobreza extrema desde una perspectiva integral, que va más allá de la simple entrega de recursos para su funcionamiento. En efecto, a través de su red nacional, el sistema Chile Solidario supone que el Estado participe activamente en la identificación de las familias más necesitadas, de tal modo que los beneficios, subsidios y prestaciones públicas efectivamente favorezcan a quienes más los necesitan. Ello implica, además, tratar de articular las redes y servicios sociales del gobierno y de la oferta pública para los más pobres, de tal modo que puedan satisfacerse las necesidades específicas de cada familia mediante un trabajo directo y personalizado con cada una de ellas.

Si se considera que más del 70% del gasto público corresponde a gasto social, puede concluirse que día a día se toman diversas decisiones estratégicas sobre la orientación de las políticas del gobierno que van más allá de la simple asignación de los recursos. Implican también decisiones respecto de la manera en que se organiza y estructura el sector público en sus diversas funciones. En efecto, la optimización del uso de los recursos fiscales no es independiente de la institucionalidad existente, pues la mayoría de las veces ésta condiciona la eficiencia del gasto público en los programas sociales.

## **b) Avances y desafíos**

La institucionalidad pública de los programas sociales es consecuencia de un conjunto de factores, entre los que cabe destacar los principios fundacionales del Estado moderno, las reformas estructurales de las décadas pasadas y las políticas fiscales aplicadas en los últimos años.

Las bases institucionales del Estado han permitido constituir un aparato público amplio, estable y funcional para las prioridades sociales. Mediante la actividad estatal se han abordado tareas básicas en áreas tales como educación, salud, vivienda, previsión y protección social. Junto con ello, el Estado ha intervenido y regulado en forma activa y creciente la vida económica y financiera del país.

La evolución del desarrollo estatal ha significado un giro en el tipo de desarrollo de la actividad pública, que se ha traducido principalmente en una reducción significativa de las funciones productivas del Estado y en una redefinición de funciones con el sector privado, que en el ámbito de la prestación de servicios sociales es especialmente drástica. Junto con ello, el proceso de ajuste fiscal de los años 1980 implicó un duro aprendizaje de la importancia del control del gasto público y de la disciplina fiscal.

En el período 1990-2003 se ha logrado profundizar esa disciplina fiscal, al mismo tiempo que se han fortalecido las funciones reguladoras y fiscalizadoras, la subcontratación de servicios, la recuperación de las condiciones de trabajo en el sector público, y la creación y fortalecimiento de diversos programas sociales.

Los actuales desafíos apuntan a la asignación eficiente de los recursos fiscales en los programas públicos y sociales desde el punto de vista microeconómico. Al respecto, hay consenso en que la responsabilidad de la autoridad financiera del sector público no consiste tan solo en gastar en condiciones de restricción presupuestaria, sino que en gastar en forma eficiente. Para ello es importante reconocer que las propias normas de administración financiera son determinantes para la adecuada gestión de las instituciones públicas. La forma en que se entregan los recursos y las responsabilidades y compromisos que vinculan a la autoridad financiera con los órganos gestores determinan en gran medida la eficiencia global de la asignación y uso de los fondos públicos.

A diferencia de otros países, los cambios que se requieren respecto de la institucionalidad pública no se relacionan con esfuerzos por disminuir la dotación de personal o reducir déficit fiscales crónicos, sino más bien con incorporar sistemas y procedimientos de gestión que garanticen el uso más eficiente posible de los recursos públicos y que potencien el impacto agregado de las políticas sociales en la población beneficiaria.

Por otra parte, la suma de prestaciones y programas individuales no necesariamente constituye un sistema de protección social. Éste es un problema que también afecta a la mayoría de los países de América Latina, entre otras razones, por la falta de una institucionalidad compartida, de una red de información que vincule los servicios de acceso, de una coordinación de organismos más profunda y de criterios de elegibilidad compartidos.

Estas carencias redundan en la duplicación de funciones y en costos administrativos que se traducen en ineficiencias del sistema. Las prestaciones muchas veces se concentran y radican en los beneficiarios mejor conectados a la red social, con el consiguiente problema de falta de cobertura de la población potencialmente beneficiaria que se encuentra más marginada. Más importantes aún son las pérdidas de sinergia entre los distintos organismos debido a la falta de coordinación.

Para superar los problemas anteriores hay que generar directrices claras en virtud de las cuales se atribuya un papel preponderante a la política fiscal. La elevada dispersión institucional y programática de la acción pública es un desafío que hay que abordar, a lo que la autoridad financiera del Estado puede y debe contribuir desde una óptica integral y transversal por conducto de las funciones que desempeñan actualmente los distintos ministerios, servicios y programas sociales.

Esto es particularmente relevante si se considera que en la actualidad existen cerca de 400 programas sociales, en los cuales participan casi 80 instituciones diferentes. Al menos 40 de ellos pueden calificarse de programas de protección social.

La acción desarrollada por estos programas y organismos del aparato público ha permitido aumentar el acceso de los ciudadanos de todo el territorio nacional a los servicios sociales básicos. Sin embargo, hay que profundizar los avances no sólo desde la óptica de la

cobertura, sino también desde un punto de vista estratégico en que predomine el mejoramiento de la calidad de estas distintas dimensiones de la acción pública. Para ello, en los últimos años, se ha desarrollado y perfeccionado un sistema de control de la gestión que comprende, entre otras cosas, instrumentos tales como indicadores de desempeño, evaluaciones institucionales y de programas, fondos concursables para el financiamiento de inversiones y programas públicos, programas de mejoramiento de la gestión (PMG) y balances de gestión integral (BGI)<sup>1</sup>.

Sin perjuicio de estos avances, hay que mejorar los estándares de calidad con que funciona actualmente el sector público, para lo cual, entre otras cosas hay que centrar la atención en sus productos y servicios y reordenar su funcionamiento interno.

Esto comprende la necesidad de fortalecer los pilares en que se sustenta un sistema básico de protección social: la coherencia y el acceso informado a los beneficiarios; la atención preferente a la familia; la focalización efectiva en los grupos más necesitados; el desarrollo de mecanismos de selección y condiciones de elegibilidad coherentes entre los diversos programas; y la existencia de una institucionalidad estatal adecuada y consistente para ello (Arenas de Mesa y Benavides, 2003).

En estas materias, a la política fiscal le corresponde armonizar el mantenimiento de los equilibrios fiscales y generar un mayor protagonismo y responsabilidad de los servicios públicos, y no de la autoridad central. Asimismo, es preciso profundizar las medidas modernizadoras del proceso presupuestario y crear y mejorar los mecanismos que estimulan el desarrollo de la gestión pública.

## **2. Pasivos contingentes y sostenibilidad de las políticas de protección social**

La importancia creciente de la dimensión intertemporal de las finanzas públicas ha traído consigo un aumento de la atención hacia la evaluación y la gestión del riesgo fiscal asociado a los efectos de los activos y pasivos del sector público sobre los flujos futuros de ingresos y gastos.

Dada la escasa atención prestada al tema en el pasado, todavía persisten problemas respecto de la valoración, cuantificación y gestión fiscal de estos efectos o compromisos de mediano plazo. Hay países en que se ha ejercido una rígida disciplina en el control del gasto y en que, no ha ocurrido lo mismo con los compromisos financieros explícitos o implícitos que tarde o temprano se manifiestan.

Al respecto, un tema de particular relevancia es el de los pasivos contingentes del sector público, que pueden pasar inadvertidos hasta que ellos se materializan, con posibilidades escasas o nulas de ser neutralizados con acciones de corto plazo.

Desde el punto de vista de la protección social, el tema tiene singular relevancia puesto que de no realizarse una correcta previsión de los compromisos fiscales futuros, se corre el riesgo de tener que sacrificar en un momento dado recursos destinados a fines sociales para cubrir pasivos que van haciéndose efectivos y crecientes en el tiempo. De ahí la importancia de considerar el manejo de los pasivos contingentes como parte de los aspectos de mediano plazo de las políticas de protección social.

### **a) Riesgos fiscales de mediano plazo y pasivos contingentes**

Los distintos tipos de pasivos del sector público pueden clasificarse según el riesgo fiscal asociado a cada caso, de acuerdo con dos dimensiones complementarias. La primera de ellas

---

<sup>1</sup> Para más detalles, véase Dirección de Presupuestos (2002).

corresponde al carácter explícito o implícito de los pasivos y la segunda, a su condición de pasivos directos o contingentes (Polackova, 1998).

Se entiende por carácter explícito de un pasivo el que sea reconocido contractual o legalmente. En cambio, hablamos de pasivos implícitos cuando lo que impera es más bien una obligación moral o una declaración de objetivos, como por ejemplo el compromiso de atender a los indigentes o a las personas que carecen de previsión. La clasificación que atiende al carácter directo o contingente de los pasivos depende de la existencia de un suceso gatillador. Los pasivos directos deben enfrentarse en toda circunstancia, es decir, independientemente de que haya o no ocurrido un acontecimiento que lo haya provocado. Por su parte, los pasivos contingentes dependen de que se produzca un suceso determinado, por ejemplo, la quiebra o insolvencia de una institución financiera.

En la mayoría de los países, los pasivos directos explícitos son comúnmente reconocidos, cuantificados y catalogados como pasivos. Ejemplo de ellos son la deuda pública externa y los gastos contemplados en la Ley de presupuestos. Por su parte, los pasivos directos implícitos casi siempre surgen como obligaciones del Estado derivadas principalmente de políticas públicas de mediano plazo. En Chile, pertenecen a esta categoría las pensiones asistenciales (PASIS), en cuyo caso, por existir una obligación legal autodeterminada, el Estado tiene un compromiso implícito de carácter moral y social para con los indigentes que carecen de previsión.

Los pasivos contingentes implícitos no están reconocidos oficialmente y pueden ser producto de objetivos políticos declarados o de presiones políticas de grupos de intereses existentes en un determinado momento. Ejemplo de este tipo de pasivos son el rescate de la banca privada por el Estado cuando se produce una crisis financiera severa, los pasivos generados por el no pago de deudas no garantizadas por gobiernos locales, o la ayuda a víctimas de desastres naturales.

Los pasivos contingentes explícitos, en tanto, corresponden a los que más comúnmente se han denominado pasivos contingentes propiamente tales. Ellos están explicitados de antemano por ley o contrato, pero la generación del gasto asociado y su magnitud dependen de que efectivamente se produzca un suceso determinado. Ejemplos de esta clase de pasivos son la garantía estatal de los depósitos, la garantía de obtención de un ingreso mínimo en el caso de las concesiones y la garantía estatal de pago de una pensión mínima del sistema de pensiones administrado por el sector privado.

El aumento experimentado por este tipo de pasivos en el último tiempo se debe en gran medida a la tendencia a la modificación del papel del Estado que, de financiar y proveer servicios directamente, pasa a garantizar el logro de determinados resultados por el sector privado. Por ello, adquiere creciente importancia incrementar los esfuerzos orientados a identificarlos y cuantificarlos sistemática y permanentemente.

## **b) Pasivos contingentes relevantes en el caso chileno**

En el caso chileno se han identificado en un primer análisis cuatro pasivos contingentes de carácter relevante (Dirección de Presupuestos, 2001a). Ellos son los siguientes:

- i) La garantía de un ingreso mínimo en el caso de las concesiones: los contratos contemplan un ingreso mínimo por concepto de peaje, garantizado por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) para cada año de operación de la concesión. Si el ingreso efectivo es inferior al mínimo, el MOP debe enterar la diferencia hasta completar el mínimo.
- ii) La garantía estatal de los depósitos: las obligaciones bancarias correspondientes a depósitos y captaciones a plazo mediante cuentas de ahorro o documentos nominativos o a la orden realizados por personas naturales contemplan expresamente

una garantía estatal del 90% si el banco cae en quiebra, con un tope de 108 UF por persona. También existe una garantía estatal del 100% para depósitos en cuentas corrientes, depósitos a la vista, u otros instrumentos financieros líquidos. La quiebra de las instituciones financieras constituye el evento incierto que le da el carácter de contingente a este pasivo.

- iii) Las demandas contra el Fisco: el Estado y las instituciones dependientes pueden ser demandadas judicialmente por particulares u organizaciones que se sientan lesionadas por su proceder. El hecho de que el Estado sólo esté obligado a indemnizar a los particulares si el fallo es adverso al Fisco las transforma en un pasivo contingente.
- iv) La garantía estatal de las pensiones mínimas del sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP): el sistema de AFP establece que si la pensión a que tiene derecho al jubilar un trabajador que ha cotizado al menos 240 meses es inferior a una pensión mínima, el Estado aportará la diferencia para garantizar dicha pensión cuando se agote la cuenta individual del trabajador. Esta obligación asumida por el Fisco es de carácter subsidiario, ya que tiene por objeto enfrentar la contingencia de que los recursos acumulados por el trabajador en su cuenta de capitalización individual, más su bono de reconocimiento si fuera el caso, no sean suficientes para financiar una pensión mínima cuyo valor es fijado por el propio Estado. Cabe señalar que este pasivo contingente no es la única obligación que surge para el Estado en relación con el sistema de pensiones, ya que hay que considerar además el déficit operacional del antiguo sistema público de pensiones, el pago de bonos de reconocimiento, las pensiones asistenciales (PASIS), y el déficit previsional militar correspondiente al déficit de las pensiones que pagan la Cajas de Previsión de las Fuerzas Armadas y de Carabineros.

En la mayoría de los casos, para cuantificar esos pasivos hay que distinguir entre el valor máximo que cada uno de ellos puede alcanzar y su valor esperado. En un primer análisis efectuado por el Ministerio de Hacienda se muestran los valores totales correspondientes a los proyectos concesionados que implican garantías de ingresos mínimos, así como el gasto máximo en que podría incurrir el Estado por concepto de garantía estatal de los depósitos en la eventualidad de que quebraran todas las instituciones bancarias, estimado en un 28% del PIB. Asimismo, contiene las cifras pagadas por concepto de demandas contra el Fisco y las proyecciones del gasto correspondiente a la garantía estatal de las pensiones mínimas (Dirección de Presupuestos, 2001a).

Cabe señalar que existe el compromiso de que junto con presentarse el proyecto de presupuestos 2004 se entregará al Congreso Nacional un informe financiero complementario que incluirá, entre otros aspectos, información relativa a los pasivos contingentes. El informe financiero resultante se presentará en un formato estándar y contendrá información sobre variables no recogidas directamente en el proyecto de Ley de presupuestos, pero que en el futuro pueden constituir elementos de riesgo para el desempeño de las finanzas públicas. Otro avance en esta dirección es la creación de la División de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos que, entre otras funciones, se encarga de supervisar y administrar los activos financieros de las empresas públicas y la relación con organismos bancarios multilaterales entre otras labores.

## **E. Comentarios finales**

### **1. Modernización de la política fiscal**

Los desafíos relacionados con la implementación, medición y evaluación de la política fiscal son especialmente relevantes para países en desarrollo como Chile. El manejo de las finanzas públicas con un enfoque intertemporal y contracíclico, como elemento central de una estrategia de protección social exige avanzar hacia una mejor medición, supervisión y manejo de los pasivos contingentes y sus efectos de mediano plazo.

Lo anterior es particularmente relevante si se considera que en la mayoría de los países las obligaciones contingentes corresponden a programas no contemplados en el presupuesto. Esta condición ha permitido en ocasiones utilizar este tipo de pasivos como una forma de impulsar programas sin afectar el balance fiscal de corto plazo. Sin embargo, hay que considerar que a mediano y largo plazo estas obligaciones contingentes incrementan de manera significativa el riesgo fiscal y exponen al Fisco a situaciones que pueden llegar a desestabilizar las finanzas públicas y, en consecuencia, disminuir la capacidad de la política fiscal de desempeñar un papel preponderante en la protección social de las personas más vulnerables.

Por tal motivo, es preciso profundizar las metodologías y prácticas de gestión fiscal relacionadas con el manejo de los pasivos contingentes. Ello requiere, por ejemplo, aumentar la transparencia de la información relativa a las obligaciones extra presupuestarias y avanzar de presupuestos de caja a presupuestos de base devengada que incluyan las obligaciones contingentes.

En este contexto, la política fiscal cumple una función decisiva en el diseño institucional de los sistemas de protección social, no sólo para lograr el financiamiento estable y sostenido de estos programas en el tiempo, sino que mediante la aplicación de diseños institucionales compatibles con las capacidades financieras y fiscales y que satisfagan eficientemente las necesidades de los más desprotegidos.

### **2. Desafíos del sistema de protección social**

En el decenio de los años noventa, la evolución de los indicadores sociales en los distintos sectores muestra progresos significativos en la calidad y equidad del gasto social y mejoras en su focalización. Adicionalmente, las políticas que velan por la estabilidad macroeconómica y social se implementaron coordinadamente, por lo que se ha sostenido que la política fiscal de los años noventa fue un factor relevante en la construcción de la estabilidad económica y política.

El sistema de protección social se enfrenta también a nuevos desafíos, como por ejemplo, la transición demográfica y la incorporación creciente de las mujeres al mercado laboral. Estos cambios sumados al estancamiento de la tasa de indigencia en 1996, 1998 y 2000, sugieren la necesidad de concebir y aplicar una nueva estrategia para que los instrumentos y políticas destinados a favorecer a la población en extrema pobreza puedan alcanzar el objetivo de entregar una red básica de protección social.

En este marco de referencia, en Chile habría que modernizar el sistema de protección social y poner en práctica un nuevo orden institucional. En este sentido, uno de los principales desafíos consiste en un rediseño institucional que fortalezca y ordene la institucionalidad estatal encargada del sistema básico de protección social y que contemple una revisión exhaustiva del conjunto de subsidios, transferencias, fondos y programas de apoyo actualmente existentes, que difieren a la vez de las líneas centrales de los ministerios sectoriales (educación, salud y vivienda) y de los programas contributivos de la seguridad social, y desarrollar a partir de ellos un sistema

de protección social bajo la responsabilidad de una sola institución, lo que corresponde al concepto de “ventanilla única”. Este principio de ventanilla única debiera reordenar el nuevo sistema de protección social y aplicarse tanto a nivel institucional macro como a nivel micro en la atención de beneficiarios. El nivel macro implica concentrar la gestión, los recursos y el diseño de políticas de la red de protección social en una sola institución. A nivel micro la atención de los beneficiarios permitirá integrar mejor distintos ámbitos de la acción pública, simplificar el acceso a las prestaciones al eliminar ventanillas innecesarias y actuar de manera integrada, de tal modo de mejorar la focalización y la eficiencia de la protección social.

La superación del desafío de reducir la indigencia dependerá en gran medida del ordenamiento institucional que determine cómo y dónde han de entregarse los beneficios, a lo que hay que agregar una especial preocupación por la forma en que estos instrumentos llegan efectivamente a los beneficiarios. Para disminuir la indigencia, posiblemente no baste con ofrecer instrumentos y beneficios, también es necesario la aplicación de un enfoque proactivo, centrado en la demanda y en los beneficiarios, lo que puede aumentar la eficiencia de los mecanismos diseñados. Esta búsqueda de la demanda, que necesariamente deberá contener un fuerte componente local, deberá además estar adecuadamente coordinada con la “ventanilla única” antes descrita.

Otro principio que habría que considerar al diseñar un nuevo orden institucional es el cambio de unidad o núcleo de focalización. La unidad de referencia para focalizar la acción pública debería ser la familia, y no el individuo. De esta manera, se podría mejorar la focalización de la protección social remitiéndose a un concepto de ingreso familiar que tenga en cuenta una realidad familiar determinada, percibida como un conjunto global que mantiene vinculaciones estrechas, y no como la suma de realidades individuales independientes.

En el mismo sentido se orienta el criterio de focalización, que es el tercer principio clave del nuevo orden institucional del sistema básico de protección social. Si bien actualmente la gran mayoría de los programas de protección social son altamente focalizados, aún existen importantes desafíos por enfrentar en esta materia. Los resultados en materia de protección social logrados en los años noventa revelan la importancia de una adecuada focalización y los efectos redistributivos que pueden tener los programas de protección social. La evidencia internacional muestra que en economías con iguales tasas de crecimiento el proceso de superación de la pobreza puede tener ritmos diferentes. Ello se explica, en buena medida por las diferencias en la concentración del ingreso y la velocidad en que esta mejora (CEPAL, 2002). En el futuro, uno de los elementos claves para lograr resultados exitosos en materia de reducción de la pobreza será la adecuada focalización de los beneficios del sistema de protección social. Mientras más focalizada esté la acción pública, mayores y más rápidos serán los resultados en materia social. Al respecto, el sistema de protección social debería dar prioridad a la población indigente y la población pobre, en especial la población rural.

Junto con el rediseño institucional del sistema de protección social será indispensable reforzar, profundizar y en algunos casos aplicar sistemas de información sobre las políticas de protección social. El mecanismo de selección actualmente utilizado, la ficha CAS II, deberá formar parte de este proceso de adecuación para satisfacer correctamente las nuevas demandas de información y la eficiente focalización de los programas sociales. Un nuevo sistema de información y selección permitiría perfeccionar la evaluación y el seguimiento de las políticas sociales, así como hacer frente a los procesos de transición económica, demográfica y social, que requerirán de sistemas de protección social en permanente revisión y evolución.

Este tipo de diseño favorecerá una mayor integración de las políticas públicas, así como la coordinación de los esfuerzos sectoriales, y evitará la duplicación de esfuerzos y el derroche de recursos públicos. La red básica de protección social sólo estará potencialmente limitada por las

restricciones presupuestarias, puesto que son éstas las que limitan el valor de las prestaciones y el número de nuevos beneficiarios, por ejemplo, del sistema de pensiones asistenciales y del subsidio familiar. Una manera de modernizar la red de protección social sería entregar más beneficios a quienes reúnan mayores calificaciones en el caso de la extrema pobreza, reafirmar sus derechos ante estos beneficios lo que confirma aún más la necesidad de realizar un rediseño institucional para asegurar a estas familias sus derechos. La aplicación de un enfoque de este tipo, unida a los demás desafíos que enfrenta la red de protección social, es la base de una nueva estrategia en materia de política social para reducir la indigencia y la extrema pobreza.

En síntesis, puede decirse que el gran desafío para resolver el problema de la pobreza y lograr un sistema de protección social estable e integrado que facilite a las personas el acceso a la igualdad de oportunidades es un proceso de desarrollo económico sostenido. El desamparo social es un obstáculo que se interpone a cualquier idea de alcanzar una sociedad democrática.

## Bibliografía

- Arellano, J.P. (1985), *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Arenas de Mesa, A. (2000), Cobertura previsional en Chile: lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado, *Serie Financiamiento del desarrollo*, N° 105, LC/L.1457-P, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.137.
- Arenas de Mesa, A. y P. Benavides (2003), *Protección social en Chile, financiamiento, cobertura y desempeño: 1990-2000*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2002*, LC/G.2196-P, Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.126.
- De Ferranti, D., G. Perry y otros (2000), *Asegurando el futuro en una economía globalizada*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Dirección de Presupuestos (2000), *Estadísticas de las finanzas públicas, 1990-1999*, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda.
- \_\_\_\_\_ (2001a), *Identificación y cuantificación estimativa del conjunto de pasivos contingentes y otras obligaciones futuras del sector público*, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda.
- \_\_\_\_\_ (2001b), *Estadísticas de las finanzas públicas, 1991-2000*, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Informe de finanzas públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del sector público del año 2003*, presentado por el Sr. Mario Marcel, Director de Presupuestos, Santiago de Chile, octubre.
- Fiess, N. (2002), *Chile's New Fiscal Rule*, Background Paper, N°3, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.
- Marcel, M. y M. Tokman (2002), Building a consensus for fiscal reform: the Chilean case, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2, N° 3, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Marcel, M., M. Tokman y otros (2001), Balance estructural del gobierno central: metodología y estimaciones para Chile: 1987-2000, *Serie Estudio de finanzas públicas*, Santiago de Chile, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, septiembre.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación) (2001), *Pobreza e indigencia e impacto del gasto social en la calidad de vida. Informe ejecutivo*, Santiago de Chile, julio.
- Ministerio de Hacienda (2001), *Exposición sobre el estado de la hacienda pública 2001*, presentación del Ministro de Hacienda, Señor Nicolás Eyzaguirre, Santiago de Chile, octubre.

- \_\_\_\_\_ (2002a), *Estadísticas de la deuda pública, 1989-junio 2002*, Santiago de Chile, octubre [www.minhda.cl].
- \_\_\_\_\_ (2002b), *Exposición sobre el estado de la hacienda pública 2002*, presentación del Ministro de Hacienda Señor Nicolás Eyzaguirre, Santiago de Chile, octubre.
- \_\_\_\_\_ (2003): *Informe de estadísticas de la deuda pública*, Santiago de Chile, abril [www.minhda.cl].
- Perry, G. (2002), *Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in LAC?*, documento preparado para la Conferencia del FMI y el Banco Mundial sobre Reglas Macro-Fiscales en Economías de Mercados Emergentes (Oaxaca, México, 14 a 16 de febrero de 2002).
- Polackova, H. (1998), *Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability*, Policy Research Working Paper, N° 1989, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Snyder, J. e I. Yackovlev (2000), *Political and Economic Determinants of Government Spending on Social Protection Programs*, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology, abril.
- Tokman, V. (2001): *Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo*, documento presentado al Taller sobre macroeconomía y pobreza (Santiago de Chile, 18 a 20 de diciembre), Santiago de Chile, CEPAL, versión preliminar.
- Wodon, Q., N. Hicks y otros (1999), *Are Governments Pro-poor? A Test Based on Targeted and Social Spending During Booms and Busts*, World Bank Draft Paper, Washington, D.C., Banco Mundial.

## **Parte IV**

# **Experiencias nacionales**



# I. Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan la construcción de una autoridad social

***Fabián Repetto***

## A. Introducción

La Argentina, ya se sabe, es un país de marcados contrastes. Y entre ellos destaca, en tiempos recientes, el tránsito de la fenomenal crisis político-institucional y económica de los años 2001/2002 a la recuperación, sólo media década después de aquella gravísima situación, del crecimiento de las principales variables económicas combinada con mayor ejercicio de la autoridad política. Si los subrayados rasgos del presente escenario son aspectos que destacan a primera vista (aunque discutibles en su interpretación y sus matices), también es cierto que esos vaivenes afectan –y se expresan– en una cultura política que pasa del fatalismo al triunfalismo con asombrosa rapidez, sesgando los incentivos de los actores del juego político y ayudando a confundir, una vez más, “el árbol con el bosque”.

Cuando se coloca el análisis en perspectivas de mayor alcance, una pregunta que cobra relevancia podría ser formulada del siguiente modo: ¿lo acontecido en los años posteriores a la crisis de inicios de siglo, en especial la etapa de gobierno de Kirchner (2003-2007), implica una reversión en las tendencias pro-mercado que, durante la época de ajuste estructural (motorizada sobre todo durante los años de gobierno de Menem, 1989-1999), comenzaron a dar forma a una nueva matriz política argentina<sup>1</sup>? Aun resulta poco factible y realista dar una respuesta

---

<sup>1</sup> Al decir de Acuña: “Una matriz política, específicamente, es un sistema de variables y constricciones que fijan límites y probabilidades diferenciales para la realización de intereses sociales y para el alcance de objetivos políticos (...). En este sentido, podemos pensar a la matriz política como un sistema de variables estructurales, político-institucionales e ideológicas que, a) fijan los límites de factibilidad para la realización de intereses y alcance de objetivos políticos; b) definen probabilidades diferenciales para la realización de intereses y el alcance de objetivos políticos factibles; c) brindan a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan las

concluyente a este interrogante, aún cuando el Estado ha recuperado algunas capacidades importantes y varias de las principales políticas públicas estratégicas comienzan a mostrar un contenido diferente al de los años recientes.

Veamos en particular el campo de lo social. En una fotografía del “péndulo argentino 2007”, por el lado de la estructura social destaca la reducción de la pobreza y la indigencia, así como la caída del desempleo acompañada de cierto alivio de las condiciones de precarización laboral. Por el lado de las políticas sociales, luego de varios años de aplicación irrestricta de reformas neoliberales (focalización como principio, privatización-desregulación de la seguridad social, descentralización por razones fiscales de servicios potencialmente universales, entre las más destacadas), la tendencia ha comenzado a cambiar, registrándose algunos hechos notorios pese a que sus impactos son aún inciertos: tendencia a concentrar el combate a la pobreza en pocos programas de amplio alcance, recuperación del concepto de seguridad social con fuerte presencia estatal, nueva ley de educación, líneas claras de fortalecimiento de la salud pública.

¿Qué relación existe entre el cambio de tendencia en materia de situación social en el último quinquenio y las recientes (y en muchos casos incipientes) transformaciones de la política social durante el mismo período? Lo primero que surge como respuesta tentativa es que fue la notable mejoría de los índices de crecimiento económico la que incidió en gran medida en este escenario social, diferente al que se visualizaba antes e inmediatamente después de la señalada crisis de 2001/2002. Sin duda, también parecen haber ayudado parcialmente los planes de combate a la pobreza que dejaron de lado intervenciones minúsculas e insignificantes del pasado reciente para concentrarse en programas de alcance masivo. Más difícil es vislumbrar aún una relación directa y de efecto visible entre las transformaciones de la seguridad social (fuera de medidas puntuales de impacto directo) y de los servicios universales con respecto al escenario social argentino del presente.

Otra pregunta: ¿qué lugar ocupa hoy (2007) lo social en las agendas pública y gubernamental de la Argentina? Podrían destacarse al menos tres tipos de respuestas: a) la posición del gobierno nacional (acompañada como coro por muchos gobiernos subnacionales, a veces tácticamente asociados a aquél), en el sentido de que el país va dejando atrás los problemas sociales de la década anterior, encaminándose hacia una nueva etapa histórica de movilidad social ascendente; b) la perspectiva de la oposición (de partidos políticos y líderes de opinión), quienes destacan que la mejoría de los indicadores sociales resulta una derivación de corto plazo de una coyuntura económica internacional favorable; c) la heterogénea expresión de la opinión pública que, más allá de sus diferencias, se interesa por los temas de carácter social de modo esporádico y asistemático. Aún cuando el telón de fondo de éstas y otras posiciones sea una nueva manifestación de la puja distributiva (exacerbada dada la fuerte tendencia del crecimiento de la economía), lo que sí parece destacar es la ausencia de un debate serio y amplio sobre la institucionalidad social.

La institucionalidad social, entendida de modo preliminar como el conjunto de reglas de juego que media entre los problemas sociales y las políticas sociales, ha quedado desdibujada como “problema público y gubernamental”. El objeto de este trabajo es precisamente llamar la atención sobre la necesidad de recuperar la reflexión crítica –y propositiva– sobre los aspectos institucionales que, a futuro, podrían dar sustento a una tendencia más incluyente y ciudadana o, por el contrario, revertir muchos de los logros recientes aún no consolidados. La cuestión de “quién gobierna y coordina la política social” resalta entonces como un aspecto de singular importancia, pudiéndose afirmar, en consecuencia, que la Autoridad Social (incluyendo sus

---

relaciones sociopolíticas y, por lo tanto, influyen la percepción sobre los límites de factibilidad y más eficientes cursos de acción para el alcance de objetivos y realización de intereses” (1995:15-16).

intentos de conformación y los conflictos conexos) constituyen un componente sustantivo pero no excluyente de la institucionalidad social.

La hipótesis a desarrollar en lo que sigue del trabajo será entonces la siguiente: Los éxitos económicos registrados en los últimos cinco años en la Argentina tienen un doble y paradójico efecto sobre los problemas sociales y las políticas públicas destinadas directamente a enfrentarlos: por un lado, han diluido (en consonancia con una cultura política exitista) la preocupación por mejorar la calidad de la institucionalidad formal e informal destinada a procesar los desafíos sociales y las posibles respuestas a los mismos, en particular en lo referido a los mecanismos de gobierno y coordinación; por el otro, brindan una oportunidad histórica para invertir recursos de poder con base en el objetivo de conseguir mejoras intertemporales respecto al modo de enfrentar los retos sociales del mañana, incluso cuando la bonanza actual sea cosa del pasado.

El trabajo se estructura en tres secciones además de esta introducción. En la primera parte se presentan algunas aproximaciones conceptuales sobre institucionalidad social y escenarios en los cuales se manifiesta la misma, destinadas a enmarcar analíticamente la reflexión sobre el caso argentino. En la segunda sección, y en tanto un aspecto crucial (aunque no totalizador) de la institucionalidad social, se revisa la fallida historia argentina por construir una autoridad social capaz de llevar adelante tareas cruciales para gestionar las respuestas estatales a los problemas sociales. Finalmente, se presentan unas breves conclusiones, destinadas a abrir líneas futuras de investigación académica y debate político.

## **B. Institucionalidad social y autoridad social**

### **¿De qué hablamos?**

Si los problemas que son definidos como sociales (en tanto subconjunto de “los problemas públicos”) tienen múltiples causas, es evidente que las respuestas para enfrentarlos no pueden quedar acotadas a un único macro-actor (caso emblemático, el Estado)<sup>2</sup> ni a un único organismo al interior del aparato estatal. Con relación a este último aspecto, el debate fundamental se centra alrededor de un interrogante: ¿qué define un Estado determinado (en cierto momento y lugar) por “política social”? Si bien un tipo de respuesta posible remite a mirar lo que oficialmente se define como “gasto social” o cómo se conforma la administración pública en términos de la división formal de responsabilidades para atender “problemas sociales”, el argumento que aquí se busca fundamentar da cuenta que esas aproximaciones son útiles pero suficientes.

Lo que se quiere sugerir, en pocas palabras, es que esa relación en general estrecha entre cómo se distribuye el gasto social y la división funcional-administrativa del Estado poco nos dice del modo en que un gobierno procesa y gestiona el vínculo entre problemas sociales multidimensionales y respuestas estatales sectorializadas. La interfaz para comprender la complejidad de ese vínculo, y operar sobre el mismo, está dado por las características que adquiera la institucionalidad social.

En diversos y recientes aportes sobre la institucionalidad social, sin duda importantes y sobre todo pertinentes para América Latina, han comenzado a emerger avances respecto a cuáles serían los atributos y/o elementos que caracterizarían la institucionalidad social. Machinea y Cruces (2006), por ejemplo, resaltan los siguientes: a) reglas claras, objetivos concretos y continuidad de la política social; b) gestión eficaz, transparencia y evaluación; c) articulación y

---

<sup>2</sup> Esto implica reconocer, junto a múltiples autores (por ejemplo, Esping-Andersen (1993) y Adelantado *et al* (1998), que también otros actores son fundamentales como potenciales proveedores de bienestar, destacándose la familia, el mercado y la comunidad. No abordaremos aquí esta complejidad de las “fuentes del bienestar” sino que nos concentraremos en el accionar estatal, particularmente en su dinámica expresión de políticas sociales.

coordinación; d) participación y reclamo; e) dimensión territorial; f) capacidad de regulación e interacción con el mercado; y g) instancias de exigibilidad de derechos. En otro trabajo sugerente, Székely (2006) formula un decálogo de lo que denomina la “institucionalidad de la política social”, y aunque resulta fuertemente criticable su identificación de política social y políticas frente a la pobreza como sinónimos (es en esta última en la cual se concentra), su punteo aporta valor a la discusión: 1) existencia de un Ministerio de Desarrollo Social cuyo principal mandato sea el combate a la pobreza; 2) establecimiento de objetivos concretos en un Plan o Programa Nacional; 3) definición y adaptación de indicadores de evaluación del cumplimiento de objetivos; 4) marco jurídico estableciendo responsabilidades, facultades y atribuciones por actor; 5) presupuesto para ejercer facultades; 6) mecanismos explícitos de coordinación intra y entre órdenes de Gobierno; 7) contraloría social e instancias de participación y atención ciudadana; 8) existencia de Reglas de Operación para los Programas y Acciones; 9) construcción de padrones de beneficiarios; y 10) marco jurídico para reglamentar el comportamiento y conducta de funcionarios.

Destacan importantes confluencias y complementariedades entre ambos enfoques. No obstante, emergen limitaciones en cada caso. En el primero de los aportes se trata de un listado de atributos del cómo se expresaría la institucionalidad social, faltando explorar con más profundidad el modo en que la conjunción (deseable pero no siempre posible) de estos aspectos permitiría plasmar los propios principios (obviamente normativos) que los autores resaltan para la política social: universalidad, solidaridad y eficiencia (Machinea y Cruces, 2006:23). En el segundo estudio (Székely, 2006), además de la ya indicada limitación de acotar la política social al combate a la pobreza (cuestión que oscila entre ser una decisión conceptual y una decisión política)<sup>3</sup>, también emerge un excesivo énfasis en el cómo, dejando sin abordar las posibilidades o limitaciones que la institucionalidad social podría generar respecto al para qué de la política social.

Quizás la forma más apropiada de superar estas limitaciones es volviendo, casi, a los orígenes: ¿a qué estamos llamando “instituciones”? De cómo se defina y utilice este concepto debiese derivar una aproximación más amplia a la institucionalidad social. Vale recurrir una vez más a North (1993) cuando éste interpreta a las instituciones como las reglas de juego, formales e informales, que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores. Esto significa, según Subirats y Gomà (1999), que las instituciones estructuran el juego estratégico que se genera alrededor de las diversas problemáticas públicas, pero no son el juego mismo. Lo que sucede es que la interacción entre los individuos y/o grupos interesados en una temática pública determinada se da dentro de un cierto marco de reglas de juego, razón por la cual remarcar el papel de las instituciones se vuelve central en tanto las mismas rigen y orientan la acción de los actores, ayudando a estos a crear recursos políticos (Scharpf, 1997): qué se discute y qué se acepta como dado o inmutable, cuáles son los compromisos, procedimientos, premios y castigos.

Con este enfoque como “telón de fondo”, es posible ahora esbozar una nueva aproximación al concepto que aquí nos ocupa: “se interpretará a la “institucionalidad social” como el conjunto de reglas de juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez de enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales. Para todos los involucrados, la institucionalidad social representa un entramado de

---

<sup>3</sup> El autor obviamente no se desentiende del asunto, al afirmar: “A lo largo del documento empleamos indistintamente los términos de combate a la pobreza y de política social, ya que este último término es el que se ha utilizado comúnmente en la región para hacer referencia a las políticas y programas dirigidos a la población en pobreza. Evidentemente el concepto de política social puede utilizarse en un sentido mucho más amplio, pero dado que en los arreglos institucionales de la mayoría de los países de la región se ha marcado una clara distinción entre los programas cuyo objetivo es el combate a la pobreza, y otras políticas como la educación y la salud que son de carácter universal, nos centraremos en esta definición más acotada de política social” (Székely, 2006:4).

incentivos que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción, lo cual, sin embargo, no clausura las posibilidades para que se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad” (Repetto, 2004)<sup>4</sup>.

Así entendida la institucionalidad social, queda en evidencia que aquellos criterios y elementos sugeridos por Machinea y Cruces (2006) y Székely (2006) pueden o no estar presentes en el sistema de reglas de juego vigentes en el campo de lo social de una sociedad determinada, sin que por ello deje de haber “institucionalidad social”. Lo que podría suceder, y de hecho sucede, es que en muchos casos se observa una baja calidad institucional<sup>5</sup>. Y cuando se amplía así la mirada, es más factible entender el modo en que la institucionalidad social “filtrará” qué problemas públicos alcanzarán prioridad en la agenda gubernamental (incluyendo una cierta lectura sobre sus causas) y cuáles serán los contenidos de política social que se decidirán, diseñarán e implementarán. Emerge entonces nítida la relación entre baja calidad institucional, sesgo excluyente en los problemas sociales que se priorizan y debilidad de las políticas sociales.

Esto implica reconocer que la institucionalidad social no es neutra políticamente, en tanto sesgará a favor de ciertos grupos (los más poderosos, en principio) los resultados de las interacciones de los actores políticamente involucrados, incluyendo entre estos a grupos con baja dotación de recursos de poder pero con intenciones de influir en la arena pública. Por ende, si bien es cierto que la institucionalidad social, a través de ciertas características, podría garantizar continuidad, eficiencia y eficacia (Székely, 2006), también es importante prestar atención a cuáles podrían ser también sus consecuencias en materia de bienestar social, lo cual implica reconocer que el entramado institucional no sólo afecta al qué (por el lado de “filtrar” problemas sociales) y al cómo de las políticas sociales, sino también al para qué de las mismas.

Es importante reconocer que la institucionalidad social es más amplia, entendida del modo indicado, que el sistema de reglas (por lo general formales) relacionado con los organismos del Estado con responsabilidad en materia de política social. Esto remite a reconocer la importancia de otras reglas y otros jugadores que no están directamente imbricados en el Estado (sean una ley de carácter social o un ministerio sectorial social, nacional o subnacional). Afirman Machinea y Cruces: “...aunque la calidad institucional es relevante en todas las esferas del quehacer público, las políticas sociales son muy demandantes, ya que son por definición redistributivas, suelen cruzar límites jurisdiccionales, exigen una movilización de recursos en todo el territorio, involucran a diversos actores políticos en las múltiples etapas del proceso de diseño e implementación, se adoptan con el fin de hacer frente a un problema multidimensional y tienen un importante componente intertemporal” (2006:20-21).

Reconocida esta complejidad, lo que sí es evidente es que al interior de las áreas sociales del Estado coexisten institucionalidades muy consolidadas (los casos de Educación y Salud son emblemáticos pero no únicos) con otras de menor grado de institucionalización (el ejemplo típico son las áreas relacionadas con el combate a la pobreza). ¿Mayor institucionalización es sinónimo de mejor calidad institucional? La respuesta debe ser evidentemente matizada, toda vez que a veces la mayor institucionalización deriva en rigideces y rutinas improductivas, o simplemente se queda en meros formalismos.

En síntesis, el reto fundamental para comprender y transformar la institucionalidad social consiste en combinar dos elementos: a) una mirada amplia y no exclusivamente formalista (que

---

<sup>4</sup> Este concepto ya ha sido desarrollado en otras oportunidades por el autor. No obstante, aquí se amplía el argumento al reconocer la importancia de la institucionalidad social al momento de definir qué problemas serán atendidos y cuáles son sus características distintivas, aspectos obviamente sesgados por la correlación de fuerza de los actores y grupos involucrados.

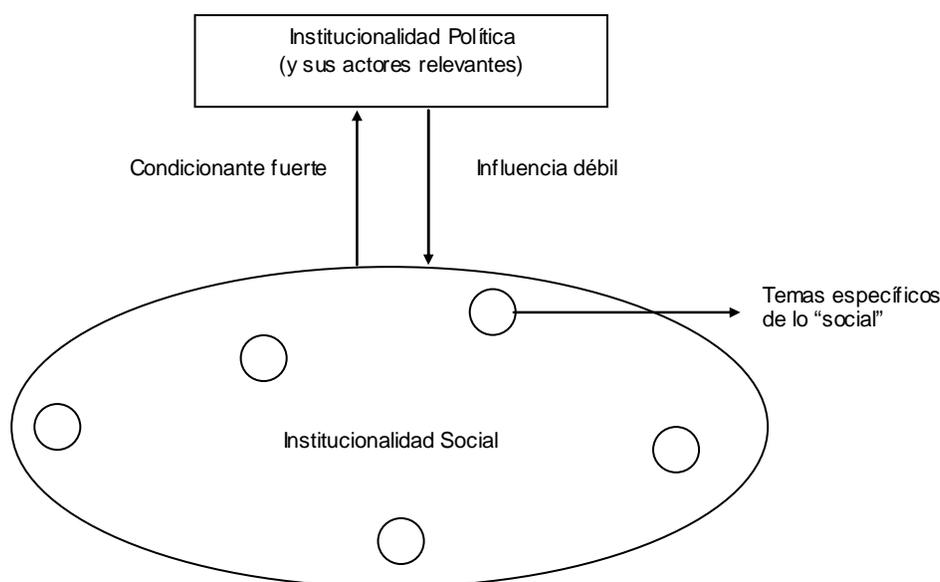
<sup>5</sup> Por el contrario, una “buena calidad institucional” estaría dada por la conjunción de los atributos y criterios antes presentados, seguramente con la adición de algunos complementarios.

incluya al conjunto de áreas sociales del Estado pero sin limitarse a ellas); y b) instrumentos de intervención acordes a la complejidad del cambio institucional en materia social.

Explorado el primer elemento, conviene detenerse brevemente en el segundo. Afectar la institucionalidad social requiere, de parte de los involucrados, de liderazgo, estrategia adaptativa y aprendizaje, a efectos de re-asignar intertemporalmente recursos materiales, simbólicos y cognitivos. Dos alternativas parecen presentarse al respecto, según Lanzara (1999): a) exploración de nuevas reglas (en aquellos casos donde los actores involucrados son propensos al riesgo, y donde pueden promoverse estrategias de shock); explotación / perfeccionamiento de las reglas existentes (en aquellas situaciones en las cuales los actores participantes son adversos al riesgo, y donde las estrategias dominantes son las de tipo incremental)<sup>6</sup>.

Esto remite a jerarquizar el vínculo entre institucionalidad social e institucionalidad política. El diagrama I.1 (adaptado de Repetto, 2005) apunta a reafirmar la idea de que “los efectos de las instituciones políticas sobre la formulación de políticas públicas sólo pueden entenderse de manera sistémica” (BID, 2005:8).

**DIAGRAMA I.1**  
**INSTITUCIONALIDAD SOCIAL Y POLÍTICA**



Fuente: Elaboración propia.

Como queda en evidencia, el argumento sostiene que las reglas más generales del juego político (aquellas que definen como se distribuye y procesa el poder en una sociedad determinada, abierta a las presiones internacionales) afectan de un modo fuerte y directo al entramado de reglas formales e informales (y los actores intervinientes) en el campo de lo social<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Machinea y Cruces señalan que “...la construcción institucional (...) exige una definición de la secuencia y la modalidad de las reformas a partir de un análisis de la economía política de cada sociedad y, posteriormente, la identificación de los incentivos e intereses de los agentes involucrados” (2006:21).

<sup>7</sup> “Finalmente, las intervenciones de política son siempre el resultado de un complejo proceso de decisiones administradas por el sistema político. Por lo tanto, las instituciones de alto nivel, aun sin ser instituciones específicas de las políticas sociales, son un elemento central en la determinación de las mismas” (Galvani, 2006: 19).

Esto no implica, por supuesto, dependencia plena por parte de la institucionalidad social respecto a lo que sucede en el plano más general del juego político, pero sí es evidente que éste condiciona lo que suceda en materia social, sea por el lado de qué problemas se definen como prioritarios, sea por el lado de las políticas públicas y otras intervenciones público no estatales que se ponen en marcha para actuar sobre los aspectos críticos de la “cuestión social”.

El diagrama busca, también, salir al cruce de perspectivas auto-centradas en la institucionalidad social, aún cuando se reconozca la complejidad de la misma y no se la limite a lo relacionado con el combate a la pobreza. Esto, en tanto esa mirada parcial y que olvida o descuida la importancia de las instituciones políticas, obstaculiza una real y crítica comprensión de los límites y las posibilidades de cambio de la propia institucionalidad social que afecta el vínculo entre problemas sociales y políticas sociales. Asimismo, y aún bajo la modalidad de débiles influencias, también lo acontecido en la institucionalidad social podría afectar el marco más general de la institucionalidad política. Un sólo ejemplo al respecto: el potencial impacto que un avance significativo hacia un real sistema de derechos en la institucionalidad social tendría sobre el juego político.

Este vínculo entre institucionalidad social e institucionalidad política se expresa en un conjunto variado de escenarios. Aquí concentraremos la atención, brevemente en cada caso, en tres de ellos, a efectos de incorporar a partir de los mismos la temática de la Autoridad Social: i) el escenario propio e interior de cada organización estatal con responsabilidad en la política social; ii) el escenario asociado al ámbito de los gabinetes de ministros en general y el de los sectores sociales en particular; e iii) el escenario de interacción entre los responsables de las áreas sociales nacionales y subnacionales y/o locales<sup>8</sup>. Presentados a continuación por separado, una apropiada comprensión de la complejidad política de la institucionalidad social en su conjunto requiere entender, también, sus “vasos comunicantes” y relaciones de interdependencia.

El escenario propio e interior de cada organización estatal con responsabilidad en la política social: Un aspecto muy relevante a considerar es el modo en que se procesan los conflictos políticos al interior de las organizaciones con mandato de actuar en materia social, sea en el plano sectorial, sea en funciones expresas de rectoría y/o coordinación. Suelen registrarse dos mitos cuya creencia afecta una real comprensión de la dimensión política: por un lado, se cree muchas veces que dichas organizaciones son homogéneas en cuanto a criterios, mandatos y valores que poseen las diversas gerencias, departamentos, divisiones y unidades; por el otro, se confía en exceso que el ejercicio de la autoridad formal (la llegada de un nuevo ministro, por ejemplo) es condición suficiente como para que esa organización dirija su accionar en línea con las nuevas prioridades fijadas por el líder político que la encabeza coyunturalmente. Desmontar estos mitos, entender la estructura de poder real (más allá del formal), conocer la cultura organizacional, detectar e interpretar los incentivos de las coaliciones internas, reconocer equipos de apoyo, debilitar actores de veto, son tareas mínimas e indispensables a llevar adelante si lo que se quiere es que la organización responda al movimiento del timón político. Si se quieren interpelar las reales posibilidades que puede tener una organización para lograr que su posición tenga ascendencia al momento de agendar temáticas y/o aspectos específicos de las mismas, se requiere prestar atención a cuestiones tales como las siguientes: a) tasa de rotación de sus más importantes funcionarios; b) grado de fortaleza técnico-burocrática; c) nivel de

---

<sup>8</sup> Los mismos fueron desarrollados en Repetto, Filgueira y Papadópulos (2006), junto a estos otros escenarios: a) los múltiples escenarios propios de la interacción entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en materia social; b) los diversos escenarios relacionados con las interacciones entre actores estatales y de la sociedad civil y el mercado; c) el escenario que se conforma en la relación entre actores estatales y actores del sistema internacional; d) el escenario que enmarca el vínculo entre expertos, académicos, consultores y equipos político-técnicos del Estado. En Acuña y Repetto (2006) se avanzó en una metodología de análisis para interpretar varios de estos múltiples vínculos, asociándola en particular al caso de las políticas frente a la pobreza.

legitimidad pública; d) modalidades de vinculación con la ciudadanía en general y con actores del entorno en particular.

El escenario asociado al ámbito de los gabinetes de ministros en general y el de los sectores sociales en particular: Hay pocas cosas tan (potencialmente) heterogéneas como los equipos de gobierno, sean estos del nivel central, subnacional o local. Aún cuando habrá variaciones significativas si quien encabeza el gobierno tiene o no un fuerte liderazgo, o si se trata de equipos de un mismo partido o de una coalición gubernamental interpartidaria, lo cierto es que hay diversos aspectos políticos relativamente comunes a este escenario que deben ser atendidos con cuidado, todos igualmente importantes. En primer lugar, deben reconocerse como un dato los intereses particulares, de fracción o de partido que suelen tener cada integrante del equipo gubernamental. En segundo término, es importante atender a las diversas concepciones ideológicas que tienen esas personas y sus equipos, lo cual los llevará no sólo a problematizar los temas sociales de modos diferentes, sino también a proponer cursos de acción no siempre concurrentes. Como tercer aspecto, deben ser tenidos en cuenta los efectos políticos de simpatías o antipatías personales, en tanto factor clave para fomentar confianza o generar “compartimentos estancos”. En cuarto término, es fundamental entender las asimetrías de poder al interior de esos equipos gubernamentales aún bajo la apariencia de igual responsabilidad por ocupar los mismos cargos, venga ese mayor poder de la confianza particular que tributa a algunos el líder de gobierno, del manejo de más presupuesto (y/o de la posibilidad de asignarlo) o del respaldo de grupos de interés con poder de veto. En quinto lugar, es importante atender al tiempo de permanencia en el cargo de cada miembro del gabinete, bajo el supuesto de que un tiempo más prolongado en las funciones le permitirá al individuo en cuestión “amortizar” los costos de aprendizaje de sus funciones, al mismo tiempo que generar relaciones de confianza con actores diversos relacionados con la temática bajo su responsabilidad (funcionarios técnicos, equipos burocráticos, sindicatos, clientes, actores internacionales, etc.). Todos estos aspectos, centrados en actores, estarán fuertemente perneados por las reglas de juego (escritas o no), tanto las que estructuran la dinámica de cada sector como aquellas involucradas en el enmarcamiento de las interrelaciones entre los involucrados.

El escenario de interacción entre los responsables de las áreas sociales nacionales y subnacionales y/o locales: ¿Quién hace qué y por qué razón? es un aspecto central para interpretar lo que sucede con la política social de la región. Obviamente, la complejidad que genera la organización político-administrativa y territorial en materia de política social habrá de variar se trate de países federales o países unitarios, así como de los matices que pudiese haber entre ambas opciones. Las funciones sociales asignadas por los textos constitucionales y el orden jurídico establecido son sin duda aspectos importantes, como también lo son los acuerdos o desacuerdos informales entre las elites locales y las elites nacionales, incluyendo su expresión en términos de la conformación de la estructura de representación política-partidaria. En este escenario, un tema político crucial se relaciona con el modo en que se recaudan y se distribuyen recursos fiscales entre las diferentes jurisdicciones de gobierno. A estos elementos de carácter más o menos general se le ha sumado en las últimas décadas el proceso de descentralización de servicios, políticas y programas sociales, lo cual ha dado lugar a una redefinición de las relaciones intergubernamentales: entender cuáles son las ventajas/capacidades comparativas de cada nivel de gobierno se constituyen en factores políticos de primer orden.

Como se indicó en un comienzo, la cuestión de la Autoridad Social forma parte de un debate más amplio sobre la institucionalidad social. Los tres escenarios recién presentados ayudan a establecer ese vínculo, en tanto lo que han de ser las funciones (al menos en el plano propositivo) de dicha Autoridad Social implican entender las capacidades y dinámicas tanto internas de organismos concretos (sean estos ministerios, “superministerios” u otras instancias), así como el propio vínculo entre ellos. A su vez, y sobre todo en países federales, es también muy

importante no perder de vista que lo que haga o deje de hacer la Autoridad Social estará muy condicionada por el tipo y calidad de las relaciones entre diferentes niveles de gobierno.

¿Qué se entiende por Autoridad Social? Franco (2000) entiende por ésta a una instancia capaz de priorizar, coordinar, asignar recursos, controlar y evaluar<sup>9</sup>. Una forma complementaria de interpretar la Autoridad Social es destacando, según lo propuesto por Acuña y Repetto (2006), la diferencia entre la función de gobierno y la de coordinación, bajo el entendido de que dicha Autoridad debiese, para ejercer efectivamente como tal, cumplir ambas funciones. La diferencia parte del hecho de que el gobierno es el ejercicio de la autoridad sobre actores y entramados institucionales que dependen funcionalmente de la Autoridad Social, la cual debe contar con las capacidades para: a) fijar los objetivos y metas perseguidos por la política que guiará al sistema; b) definir las prioridades y la metodología (estrategias) de intervención; c) asignar responsabilidades y funciones a las áreas y actores dependientes del organismo; d) distribuir los recursos necesarios para el cumplimiento de las actividades ligadas al cumplimiento de responsabilidades y funciones asignadas; e) monitorear el avance de las actividades, cumplimiento de la metodología de intervención y alcance de metas en tiempo y forma; f) sistematizar la información pertinente y evaluar la marcha de la implementación de la política; y g) redefinir la política (sus alcances, objetivos, metas y metodología de intervención) en función de las conclusiones de la evaluación. Por otra parte, respecto a la idea de coordinación, se entiende por ésta al “...proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar [...]. El mencionado proceso generará realmente una valorable coordinación cuando derive en la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidad [...], en la decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante, en una implementación que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales” (Repetto, 2005: 42-43).

Es evidente que las aproximaciones de Franco, Acuña y Repetto llaman la atención sobre algunos aspectos significativos de cuáles podrían llegar a ser las funciones de la Autoridad Social. Una cuestión complementaria a la anterior se refiere al posible alcance y finalidad de las acciones de la misma, aspecto factible de abordar en término de lógicas. Esto implica, respecto al alcance, diferenciar entre aquellas lógicas que se concentran en el combate a la pobreza (como resultado de un “espíritu de época neoliberal” que limita la política social a las acciones frente a la pobreza), y aquellas que buscan darle a la Autoridad Social un rol más amplio en el conjunto de la política social (abarcando servicios sociales, seguridad social y lucha frente a la pobreza) e incluso de cierto equilibrio con la política económica.

Para dar cuenta de lo anterior, es posible identificar cuatro lógicas: contable, tecnocrática, articuladora y de acumulación de poder, las cuales conviene explicar brevemente. Por lógica

---

<sup>9</sup> Según este autor, una Autoridad Social debe cumplir con dichas funciones en lo que refiere a las acciones efectuadas por las agencias gubernamentales en materia social. En opinión del mismo autor, distintas alternativas se han presentado para la constitución de la misma: a través del *Organismo Nacional de Planificación* (ONP) que, ubicado en posiciones elevadas de la jerarquía administrativa del Estado, coordina la relación entre la Política Económica y la Política Social, como así también los programas sectoriales e intersectoriales. Otra alternativa la presentan los *Ministerios Coordinadores de lo Social*, los cuales pueden constituirse a través de uno de los Ministerios Tradicionales dedicados al tema; por medio de la creación de un nuevo Ministerio; o con la puesta en marcha de un Ministerio Suprasectorial que sustituya a los diferentes Ministerios pasando estos a conformarse como Secretarías. El *Gabinete Social* se trata de una tercera alternativa, en tanto conformación de un Ejecutivo Social constituido al más alto nivel de la conducción administrativa del Estado que represente a los distintos actores involucrados y cuyo objetivo sea la coordinación de las burocracias que ejecutan las acciones gubernamentales en la materia (Franco, 2000).

contable se entiende aquella posición que establece que la función primordial de la Autoridad social es facilitar el ajuste de las cuentas públicas, evitando superposiciones administrativas en las áreas sociales, en particular en lo que refiere el combate a la pobreza. Por lógica tecnocrática se interpreta la posición que sostiene que la tarea sustantiva de la Autoridad Social es mejorar la eficiencia y eficacia de la oferta programática focalizada, enfatizando el papel de los sistemas de información, monitoreo y evaluación de dichas intervenciones. A través del concepto de lógica articuladora se intenta dar cuenta de la posición que promueve que la principal función de la Autoridad Social es articular el conjunto de la oferta de las políticas sociales, incluyendo los clásicos sectores de Educación, Salud y Seguridad Social (más Trabajo y Vivienda), a efectos de intervenir de modo más integral en la problemática social. Finalmente, por lógica de acumulación de poder se explora aquella posición que promueve, como tarea fundamental de la Autoridad Social, constituirse en un poder con peso equivalente al que han adquirido en los últimos años los Ministerios de Economía o Hacienda<sup>10</sup>.

Presentados algunos aspectos conceptuales básicos, se está ahora en condiciones de explorar lo acontecido con la Autoridad Social en el caso argentino, desde la perspectiva de que esta historia encuentra su sentido pasado y su perspectiva futura cuando se la liga íntimamente con la dinámica de la institucionalidad social.

### **C. Autoridad social en la Argentina: historia de un fracaso**

Tal lo indicado en la introducción, los años recientes (de 2003 en adelante) han marcado un cambio en la negativa tendencia que se venía registrando en muchos de los principales indicadores sociales<sup>11</sup>. Merced en gran parte al crecimiento económico, la pobreza y la indigencia han bajado significativamente, al igual que el desempleo abierto. Las expectativas de amplios sectores por recuperar sus niveles de ingreso y oportunidades de acceso a diversos activos han vuelto a ser notorias, dando un nuevo marco de expectativas y conflictos al campo de gestión pública en materia social.

Si en los años de oro de la matriz de centralidad estatal (décadas del 1940 a los 1970) fue donde emergió la presión social por el fomento y consolidación de la movilidad social ascendente, en las décadas de ajuste estructural (los años 1980, pero sobre todo los años 1990) lo “social” quedó más bien limitado a la idea de lucha frente a la pobreza. En el presente, cuando cobran nuevos bríos la puja distributiva y el debate acerca del potencial equilibrio entre Estado y mercado, quedan en evidencia algunos aspectos sobrevivientes de la primera de las etapas mencionadas, y muchos elementos del reciente momento histórico de sesgo neoliberal. Tendencias corporativas de agregación de intereses, clientelismo y patrimonialismo, desequilibrio del poder intra-estatal, perversiones del juego fiscal y político federal, son sólo algunos de esos rasgos del pasado que siguen siendo parte importante de la institucionalidad social. También es cierto que, afectando y democratizando a dicho sistema de reglas formales e informales sobresalen la lenta pero constante tendencia a una mayor rendición de cuentas, la jerarquización de combinar virtuosamente política y técnica, la participación activa de múltiples actores.

---

<sup>10</sup> Cada una de las lógicas en cuestión tiene virtudes relevantes, razón por la cual el desafío para mejorar la institucionalidad de la política social en los países de América Latina consiste en potenciar, de forma combinada, lo mejor de cada una de ellas. A modo de ejemplo, es bueno tener cuentas públicas sanas, es apropiado lograr eficiencia y eficacia en la asignación de recursos focalizados que puedan ser monitoreados y evaluados, es importante avanzar en la articulación del conjunto de la oferta social gubernamental y, por último, es básico generar un poder compensador respecto a las áreas económica-financieras, por lo general las más fuertes en los gabinetes nacionales.

<sup>11</sup> Para una revisión de la evolución de algunos de estos indicadores a lo largo del tiempo, por ejemplo pobreza, indigencia y desempleo, ver [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar) y <http://www.politicassociales.gov.ar/documentacion.html>.

En esa híbrida institucionalidad social argentina se inscribe lo acontecido con la Autoridad Social. Al respecto, ¿qué alcance ha tenido en Argentina dicho concepto a lo largo de los sucesivos intentos por avanzar en la materia? Se puede afirmar, al respecto, que en el plano discursivo de la institucionalidad social argentina en los últimos años, la idea de conformar una Autoridad Social se asoció, como en otros países latinoamericanos, a la potencial posibilidad de establecer un contrapeso del poder acumulado por el Ministerio de Economía, es decir, en tanto expresión de una lógica “de acumulación de poder” tamizada con elementos de una “lógica articuladota”. Pero si esa era la pretenciosa ilusión de quienes promovían o decían promover la conformación de una Autoridad Social en el país, en la práctica los intentos por construirla, aún no invocando siempre el concepto, se limitaron a intentar ordenar la oferta de programas focalizados en la pobreza habitualmente dispersos entre diversos organismos, objetivo loable pero acotado, en el marco de la conjunción de dos lógicas: la “contable” y la “tecnocrática”.

Retomando la perspectiva de los escenarios en los cuales se pone de manifiesto (entre otros ámbitos posibles) la institucionalidad social, es pertinente prestar atención a la cuestión interjurisdiccional. En tanto el análisis posterior no lo abordará de modo detallado, son necesarias unas breves reflexiones generales respecto a la dimensión federal de la institucionalidad social. Esto, debido a que el desafío de construir una Autoridad Social en la Argentina no se limita a resolver los problemas horizontales entre los distintos sectores que están involucrados a nivel del Estado nacional. Las características que el federalismo ha ido adquiriendo paulatinamente en el país, por ejemplo vía la descentralización de algunos servicios y recursos sociales, sumado a la territorialidad de los problemas sociales, requieren que el análisis sobre Autoridad Social no descuide lo que sucede en la relación entre niveles de gobierno.

Algunos rasgos generales del modo en que la institucionalidad social argentina se enfrenta al reto de la “cuestión federal”: a) los cambios de la política social y la descentralización sectorial de parte importante de la misma se llevaron a cabo según los lineamientos de un modelo económico pro-mercado y bajo la presión del entorno internacional, aspectos que confluían en el principio guía de producir un fuerte ajuste fiscal en el nivel central del aparato estatal; b) la cuestión de la coparticipación fiscal se mantuvo inmersa en una compleja estructura de reglas formales e informales, permeable sólo a las presiones de los ganadores políticos coyunturales; c) la situación del conjunto de las entidades subnacionales resulta marcadamente heterogénea, y esto no ha variado a lo largo de los últimos años en que se profundizaron las reformas en los ámbitos de política social; d) en términos generales, el tipo de descentralización sectorial que se promovió en relevantes sectores de la política social no tuvo, de parte de sus promotores, un enfoque estratégico basado en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, que hubiese permitido (mejorando las capacidades administrativas y políticas, además de fiscales, de las instancias involucradas) atender de un modo más apropiado las particularidades sociales, económicas y políticas-administrativas de las heterogéneas unidades subnacionales receptoras de servicios y programas sociales; y e) por último, al mismo tiempo que se redefinía quién hacia qué en materia social, la descentralización política pre-existente (que data de los orígenes de la organización del país) comenzaba a oscilar, según las coyunturas, en dos direcciones: i) una búsqueda de mayor autonomía relativa por parte de las autoridades provinciales respecto a los liderazgos partidarios nacionales, aún cuando compartiesen el mismo color político; e ii) una marcada subordinación de los gobernadores respecto a quien desde el Poder Ejecutivo Nacional ejerce liderazgo político y administra apetecibles recursos fiscales (Repetto y Potenza Dal Masetto, 2004).

Un prisma para acercarnos a estas problemáticas está representado por los denominados Consejos Federales. Los mismos se constituyen en instancias institucionales interjurisdiccionales cuyo fin último, según la normativa formal que los sostiene, es articular políticas sectoriales entre los diferentes niveles de gobierno dentro de un espacio de negociación y acuerdo.

¿Qué se puede aprender, en términos del debate sobre la Autoridad Social, de la experiencia de los Consejos Federales argentinos? En primer lugar, es evidente que los servicios sociales de educación y salud, por su trayectoria, son los únicos que de algún modo han encontrado espacios para hacer funcionar (con matices) estos espacios de interacción entre la Nación y las provincias. Resulta evidente que el accionar, protagonismo y desempeño de ambos Consejos están directamente relacionados con las dinámicas suscitadas en cada institucionalidad sectorial, con respaldo de ley incluido en el caso de Educación. En segundo término, las áreas sociales “más jóvenes”, como desarrollo social o aquella referida al empleo transitorio, están aún en proceso de conformación de sus reglas fundamentales y de sus actores más representativos, razón por la cual sus intentos de construir estos espacios de intermediación de intereses jurisdiccionales en ámbitos decisorios legítimos y sustantivos han resultado más o menos improductivos. En tercer término, queda claro que todo intento que se haga para fomentar la interacción cooperativa entre los actores involucrados en la dimensión federal de la política social, debería estar nutrida de equipos técnicos sólidos y de dirigentes políticos responsables e interesados en permanecer durante un mediano plazo en ese campo de actividades. Finalmente, y en tanto la problemática social es cada vez más una cuestión transversal en cuanto a los componentes que la conforman, es claro también que los espacios de interacción jurisdiccional no debiesen acotarse a lo sectorial, sino que requerirían tener como horizonte estratégico una perspectiva integral sobre la multidimensionalidad de los problemas sociales y sus posibles modos de enfrentarlos<sup>12</sup>.

Planteadas estas notas sobre la dimensión federal, habremos de concentrarnos ahora en el Estado nacional. En los últimos quince años destacan tres expresiones asociadas, de modos diversos, a intentos de conformar Autoridad Social en este nivel de gobierno: a) una serie de intentos por consolidar la oferta de programas focalizados a cargo del Estado Nacional, destacando los planes sociales presentados en 1993 y en 1995, así como las propuestas efectuadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros, tanto en la gestión de Menem (en 1996), como en la gestión de De la Rúa (en 2000); b) la creación de una instancia que además de intentar ejercer autoridad ejecutaba o ejecutaría programas (Secretaría de Desarrollo Social en 1995 y Ministerio de Seguridad Social en el marco del debate sobre la construcción de una Agencia Social en el 2001; y c) la puesta en marcha formal del Gabinete Social (a partir de 1997) y su reemplazo por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (en el 2002). Lo que se observa con sólo pasar revista preliminar a estas diversas experiencias, es una institucionalidad social incapaz de generar aprendizajes de experiencias pasadas, dando lugar a que los actores de turno (incluso durante el mandato de un mismo gobierno) hagan y deshagan sin un horizonte de mejoría incremental de la figura de Autoridad Social.

## **1. De planes sociales vacíos a los discursivos intentos de juntar programas sociales**

### **1.1 Los planes sociales de 1993 y 1995**

En la primera mitad de los años 1990, la situación social argentina oscilaba entre la herencia de la hiperinflación de 1989-1990, la mejoría a partir de la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad en 1991 y la acentuación de problemas más estructurales que coyunturales, puestos de manifiesto, por ejemplo, en la profunda crisis del mercado laboral que alcanzó gran visibilidad luego de la llamada “crisis del Tequila” a mediados de la década. En este contexto se inscriben los Planes Sociales anunciados en 1993 y 1995, vagos e implícitos intentos electorales de dar señales de preocupación por el tema social.

---

<sup>12</sup> Un excelente trabajo sobre los Consejos Federales en la Argentina es el realizado por Potenza Dal Masetto (2005).

En el contexto de una situación social favorable y más allá del fracaso de algunos programas contra la pobreza que se habían intentado plasmar en los primeros años del nuevo gobierno (por ejemplo, el Bono Nacional de Emergencia y el Programa Federal de Solidaridad), durante 1993 el gobierno concentró sus esfuerzos en dar los primeros pasos para una reforma constitucional que permitiese la reelección del presidente Menem. Fue entonces que, a inicios de ese año, se promovió el Plan Social Trienal, el cual declaró proponerse “construir un genuino federalismo social” a través de la descentralización en la ejecución de los programas sociales nacionales, la conformación de una auditoría social con la participación activa de las organizaciones de la comunidad y la racionalización del gasto. Sus acciones, según se enunciaba, serían coordinadas por un Gabinete Social Federal a cargo del Secretario General de la Presidencia e integrado por los Ministros de Salud, Interior y Trabajo.

El presupuesto agregado del Plan era de 200 millones de pesos (igual en dólares por entonces), con recursos procedentes de partidas asignadas previamente a los Ministerios de Salud, Interior, Trabajo y Educación, a lo que se agregaban préstamos de organismos internacionales de crédito<sup>13</sup>. En tanto, su enunciado refería a un amplio espectro de acciones provenientes de distintas áreas de gobierno, no sólo dirigidas a la lucha contra la pobreza, e incluía, por ejemplo: acciones para la asistencia materno-infantil; creación de centros comunitarios; conformación de polos productivos dirigidos a grupos-meta específicos (jóvenes, aborígenes, discapacitados); obras de infraestructura y equipamiento a nivel municipal; programas de mejoramiento de la calidad, la eficiencia y la gestión de la educación; desarrollo de recursos humanos en el sector salud; así como un Programa de Reforma y Modernización del Sector Público Provincial. La mayoría de las nombradas eran acciones que ya se estaban llevando a cabo por distintas agencias estatales del nivel central.

Más allá de su presentación y de la estrategia del Gobierno para instalarlo en la opinión pública, el Plan Social se diluyó con el correr de los meses, a la vez que el anunciado Gabinete Social Federal nunca llegó a funcionar. De este modo, dicho Plan no había logrado transformaciones en el tratamiento de lo social ni en la conformación de algún esbozo de Autoridad Social (en particular en lo referido a la lucha frente a la pobreza). Quedaría claro, *ex post*, que se había tratado de un anuncio efectista y que los líderes políticos del momento no estaba centralmente preocupado por la agenda social.

Hacia mediados de la década, factores exógenos y endógenos movilizaron al gobierno a poner en marcha un nuevo Plan Social que, en realidad, mostraba alguna relación con el anterior sólo en el plano nominal. Mientras la comunidad internacional manifestaba un activo interés por la problemática social al convocar a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, los líderes del gobierno argentino promovían, fronteras adentro, señales de preocupación por lo social en momentos donde el propio Menem disputaba su reelección.

Fue la recién creada Secretaría de Desarrollo Social la encargada de dinamizar el Plan Social anunciado en 1995, enfatizando el discurso técnico de la profesionalización de la lucha contra la pobreza. En un escenario social que se estaba transformando en sus raíces más profundas y con nuevos discursos en lo referido al combate a la pobreza, este Plan Social sostenía entre sus propósitos la necesidad de un enfoque sistémico superador del criterio que evalúa, como único indicador de éxito, el monto invertido en el gasto social. Este Plan Social asumía en su discurso una visión más compleja del problema de la pobreza, planteando la necesidad de su abordaje integral y a largo plazo. Indicaba que, para una mejor asignación de los recursos, era necesario seguir cinco criterios en el diseño y la ejecución de las políticas sociales: i) focalización, ii) integralidad, iii) sustentabilidad, iv) metas y control y v) fortalecimiento de la comunidad.

---

<sup>13</sup> Esta agregación presupuestaria, expresada en las campañas comunicacionales del Plan, nunca se expresó a nivel del Presupuesto, donde cada partida siguió estando dispersa en los Ministerios y organismos respectivos del Estado nacional.

En su enunciado, este Plan enfatizaba la necesidad de lograr una mayor eficiencia en el gasto público social, a través de una idea de proceso tendiente a establecer bases claras para su asignación. Cabe señalar que, mientras el Plan se formulaba y difundía, seguía aumentando en forma relevante el número de programas y organismos nacionales involucrados en las acciones frente a la pobreza, desvirtuando en los hechos la sugerente idea de articulación presente en la propuesta del Plan.

Al igual que en el Plan Social de 1993, se hacía referencia a un Gabinete Social cuyas funciones serían las de discutir, definir y controlar las políticas sociales. Se preveía que en él participaran los responsables de todas las áreas con competencia en temas sociales. Estaría compuesto por 16 instancias gubernamentales de diferente jerarquía y capacidad de decisión política<sup>14</sup>. Cabe acotar que por ese entonces no se dictó normativa alguna que creara y pusiera en marcha formalmente el citado Gabinete Social, con lo cual se diluyó una nueva “declaración de buena voluntad” de conformar algún tipo de Autoridad Social. En síntesis, tampoco este Plan Social logró plasmarse en sus aspectos fundamentales.

## **1.2 Intentos de consolidación de los programas sociales focalizados (1996 y 2000)**

La propuesta de Consolidación de Programas Sociales planteada en 1996 durante el segundo gobierno de Carlos Menem dejó al descubierto los conflictos políticos existentes a nivel del Poder Ejecutivo Nacional, en especial al enfrentamiento entre el Secretario de Desarrollo Social y el Jefe de Gabinete de Ministros, relegando el Plan Social de 1995 a segundo plano.

Para entender las características del ámbito en el cual se procesó dicho conflicto, es necesario entender la naciente presencia de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el conjunto del aparato estatal<sup>15</sup>. Es pertinente señalar que la Jefatura de Gabinete no implicó un reordenamiento real al interior del Ejecutivo. En la práctica, desde sus orígenes, la posibilidad del Jefe de Gabinete para officiar de coordinador e instalar un nuevo modelo de gestión de los asuntos sociales, por ejemplo fijando prioridades y asignando recursos, dependió exclusivamente de la voluntad y/o interés del Presidente de turno.

En marzo de 1996 asumió Jorge Rodríguez como Jefe de Gabinete, mostrando un bajo perfil político que intentaba compensar con su perfil técnico. Mientras tanto, desde la Secretaría de Desarrollo Social se intentaba instalar la idea de que era conveniente que existiera un organismo central de la política social, articulando asistencia y promoción de las acciones contra la pobreza. Se observaba entonces un marcado conflicto de intereses en ese campo particular y acotado de intervención estatal, al cual había quedado reducida la concepción dominante respecto a cuál era el alcance de la política social.

Ya en la segunda mitad de los años noventa, el aumento del desempleo dio nuevo significado a la problemática social en la agenda gubernamental, exigiendo la expansión del número de programas bajo la responsabilidad de distintos organismos nacionales. Basta observar su evolución numérica: En 1996, el Estado Nacional contaba con 48 programas sociales destinados a la atención de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad social; 14 de ellos correspondían

---

<sup>14</sup> Estas áreas eran: el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio del Interior, la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento, el Banco de la Nación Argentina, el Banco Hipotecario Nacional, la Sindicatura General de la Nación, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de la Industria, la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Programación Económica, la Secretaría de Hacienda y el Programa Arraigo.

<sup>15</sup> La misma, cuyo responsable debería ejercer como ministro coordinador, fue una de las innovaciones institucionales introducidas en la Reforma Constitucional de 1994, resultado de la negociación entre la coalición gobernante (Justicialismo) y el partido opositor más importante (Radicalismo).

al área de empleo y desarrollo productivo<sup>16</sup>. Varios organismos (casi una decena) del nivel central se fueron involucrando paulatinamente en llevar adelante esta oferta focalizada, incluso los ministerios sectoriales tradicionales como Educación y Salud. En todos estos años, además, a la múltiple y descoordinada oferta nacional se le sumaron los casos de FONAVI, PROSONU y POSOCO, los que pasaron a ser recursos coparticipables a las provincias<sup>17</sup>.

El factor con mayor peso en las tensiones políticas entre la Jefatura de Gabinete y la Secretaría de Desarrollo Social se vinculaba con la decisión de quién ejercería la coordinación de los recursos destinados a los programas sociales, en especial los fondos de los Ministerios sectoriales históricamente ligados a una concepción amplia de política social (en especial Educación, Salud y el componente de Seguridad Social a cargo del Ministerio de Trabajo). Dichas pujas, que involucraban también a los responsables de los Ministerios tradicionales, hicieron que una decisión presidencial intentara acabar con el conflicto: la Jefatura de Gabinete difundió que asumiría la coordinación del conjunto de los programas focalizados<sup>18</sup>.

Una vez más, el diagnóstico gubernamental giraba en torno a la necesidad de mejorar la eficiencia de la oferta programática dirigida a los sectores más desfavorecidos, proponiéndose en consecuencia el mecanismo del reordenamiento presupuestario y administrativo. No se discutía a fondo la problemática social y el tipo de intervención pública para hacerle frente, lo cual hubiese implicado, en esencia, un debate profundo (y decisiones al respecto) sobre las características de la institucionalidad social del país y, en particular, los posibles avances hacia algún tipo de Autoridad Social. Acotando el interés a los programas focalizados y refiriéndose a la notoria “dispersión” del aproximadamente medio centenar de programas contra la pobreza existentes por entonces, el Jefe de Gabinete expresó la decisión de reducirlos a 14, que continuarían siendo administrados –según las áreas previstas (Alimentación, Empleo, Educación, Promoción y Desarrollo Comunitario, Vivienda e Infraestructura, Tercera Edad y Discapacidad)– por los Ministerios de Economía, Educación y Trabajo, como también por la Secretaría de Desarrollo Social, el PAMI y las provincias. Sin embargo, una vez anunciado este proyecto en agosto de 1996, el mismo fue olvidado rápidamente<sup>19</sup>.

Años después, también el Presidente Fernando De la Rúa (1999-2001), deseoso de generar una señal aunque sea vaga e imprecisa de preocupación por lo social, encomendó a su respectivo Jefe de Gabinete la elaboración de un proyecto de consolidación de programas sociales con el declarado objeto de reasignar el gasto social a fin de lograr una mayor eficiencia. Se trataba de responder así a las presiones que por entonces hacían sentir múltiples y poderosos actores nacionales y los organismos multilaterales de crédito. A esta tarea se dedicó Rodolfo Terragno (el Jefe de Gabinete en cuestión) entre abril y julio del año 2000, etapa marcada por una profunda recesión económica que se arrastraba desde 1998 y en la cual la situación social tendió a agravarse.

---

<sup>16</sup> Pero como señala Golbert (1998), la discontinuidad en los programas puestos en marcha en esta temática, en particular a través del Ministerio de Trabajo, resultó una característica sobresaliente, no obstante que el monto de recursos destinados fue en aumento. Sin embargo, el impacto en términos de creación de empleo no refleja eficacia en la utilización de los recursos destinados al efecto, toda vez que no se generaron por esta vía empleos genuinos y sustentables.

<sup>17</sup> Los datos fueron obtenidos de SIEMPRO, Guías de Programas Sociales Nacionales, en sus años respectivos.

<sup>18</sup> La justificación de tal medida quedó reflejada en un documento oficial de circulación interna, encargado por la propia Jefatura de Gabinete: “El Gobierno Argentino está implementando acciones tendientes a la optimización del Gasto Público Social y a hacer más eficiente las políticas sociales. Hasta el presente, dichas políticas se ejecutaron a través de un conjunto de 47 programas nacionales ubicados en distintos Ministerios. La fragmentación institucional y programática, y la dificultad para coordinar acciones y respuestas a nivel local, ha llevado a la necesidad de reestructurar la oferta de programas temáticos, que las contengan y articulen, en la búsqueda de una mayor eficacia en la gestión y ejecución de la política social” (Poder Ejecutivo Nacional, 1996:1).

<sup>19</sup> No obstante, este episodio sentó las bases para desencadenar meses más tarde, en febrero de 1997, la conformación formal del primer Gabinete Social.

La nueva propuesta de consolidación de los programas (en esencia, los relacionados con el combate a la pobreza) se basó en la que había planteado Rodríguez en 1996 y fue sustentada, asimismo, bajo el mismo diagnóstico aceptado por la gestión anterior: un excesivo número de programas sociales<sup>20</sup> que generaban un gasto administrativo desproporcionado, haciendo imposible ejercer una óptima coordinación y conducción de los mismos, creando superposiciones que dificultaban el control y desarrollo de políticas de transparencia operativa. Nuevamente la idea consistió en reasignar el presupuesto con el fin de lograr mayor eficiencia en el gasto social focalizado que era administrado por el nivel nacional. El resultado de este trabajo se tradujo en la propuesta de reducción de los 69 programas existentes por entonces a un número de 18, distribuidos en siete áreas temáticas: i) alimentación; ii) capacitación, empleo y desarrollo productivo; iii) educación; iv) atención a la salud; v) integración social y desarrollo comunitario; vi) vivienda e infraestructura social y vii) subsidios al ingreso.

No obstante este avance “en los papeles”, la propuesta no fue nunca discutida dentro del ya existente Gabinete Social. La disputa entre el Jefe de Gabinete y el Presidente de la Nación se visualizó por entonces y los rumores del alejamiento de Terragno se hicieron cada vez más frecuentes. Por su parte, el Presidente de la Nación no mostró reparo alguno en hacer pública la distancia cada vez mayor con este funcionario. Pocos meses más tarde, Terragno presentó su renuncia. Ante el alejamiento del Jefe de Gabinete y no contando con actores relevantes que hicieran suya la propuesta de Consolidación de Programas Sociales, ésta se estancó en su fase de proyecto. Ya se había desatado la crisis dentro del gobierno<sup>21</sup> y eso operaba como una “ventana de oportunidad” para la oposición peronista. La misma, a través del liderazgo de los gobernadores provinciales, presionaba al gobierno nacional por una reasignación de las partidas destinadas a los programas contra la pobreza hacia el ámbito subnacional.

## **D. Organismos con responsabilidad en la ejecución programática y pretensiones de ser primus inter pares**

### **1. La Secretaría (y luego Ministerio) de Desarrollo Social**

Una vez que se detuvo el proceso hiper-inflacionario y la economía empezó a crecer a partir de 1991, el principal hecho político fue la voluntad de la coalición gobernante de promover la reelección de Menem. También cabe destacar la creciente importancia que iban adquiriendo en materia social los organismos multilaterales de crédito, tanto a nivel de discurso tecnocrático como de recursos económicos para ciertos programas focalizados. En ese marco y en parte como resultado de los dos aspectos mencionados, en 1994 se creó la Secretaría de Desarrollo Social. Para ello se dictó un Decreto Presidencial que modificó una norma previa a efectos de poder transformar la estructura del Ministerio de Salud y Acción Social, pasando parte de sus funciones, funcionarios, presupuesto, etc., a la órbita de la Presidencia de la Nación y con ello se constituyó dicha Secretaría<sup>22</sup>.

Esta Secretaría cobró visibilidad y un mayor peso dentro del sector público recién un año más tarde desde su creación. Un cambio de autoridades en dicho organismo (asumió Eduardo

---

<sup>20</sup> En efecto, la oferta programática había crecido en el período 1995-2000, llegando en el 2000 a contar con alrededor de 70 programas nacionales focalizados.

<sup>21</sup> Expresada en particular con la renuncia del Vicepresidente Carlos “Chacho” Alvarez en octubre de 2000.

<sup>22</sup> Cabe aquí remarcar la ausencia de conflicto explícito ante esta decisión; la falta de reacción de las autoridades del Ministerio de Salud ante la pérdida de un espacio de acción podría responder al fuerte liderazgo del Presidente para imponer sus decisiones que, en este caso, sirvió a los efectos de atemperar cualquier intento de oposición al interior del gabinete nacional.

Amadeo, un experto economista) dinamizó su nuevo papel, más activo y asociado a la búsqueda de solidez técnica. La Secretaría expandió entonces sus tareas y generó un creciente número de programas focalizados, que ya en 1996 sumaban veintiséis, cubriendo distintas áreas. No obstante, esta mayor diversidad de líneas de acción mostraba una marcada disparidad en cuanto a sus modos de implementación y potencialidades para generar círculos virtuosos.

La oferta programática propia de la Secretaría se expandió y consolidó, en parte como consecuencia del fracaso de quienes promovían que la misma funcionase como “la Autoridad Social” del país, cumpliendo tareas de coordinación y rectoría sobre el conjunto de la política social. Asimismo, a poco andar el nuevo organismo, comenzó a generarse tensión entre programas más asistenciales y aquellos relacionados con la promoción (sin que se lograra resolver a favor de la segunda modalidad aun en un contexto donde las emergencias todavía no eran de magnitud considerable). Otro problema relevante derivó de que el aumento constante de programas sociales focalizados bajo su órbita no dio paso a la conformación de una política frente a la pobreza articulada, quedando más bien como un conjunto de acciones aisladas y de “compartimientos estancos”, que no tenían la posibilidad de impactar en aquellos aspectos de la situación social.

A medida que el juego político nacional se encaminaba hacia las elecciones presidenciales de 1999, el tablero de actores de las acciones contra la pobreza en el plano nacional sufrió cambios de importancia. Como manera de fortalecer sus aspiraciones presidenciales, se designó a Ramón Ortega, ex Gobernador de Tucumán, como Secretario de Desarrollo Social, en reemplazo de Amadeo. El nuevo responsable del organismo se dedicó a recorrer al país en el doble juego de brindar asistencia social directa y aumentar su capital político para una potencial interna partidaria.

Luego de un año al frente de la Secretaría y fracasado en su intento de representar a su partido político en la pugna electoral, Ortega fue sustituido por Figueroa, un ex senador sin experiencia alguna en materia social y con poca influencia política. Esto implicó el definitivo abandono, en lo que restaba de ese gobierno, de cualquier mínima pretensión técnica, optándose por las intervenciones de corte puramente asistencial, reforzando las prácticas clientelares tradicionales en las acciones sociales. Asimismo, la Secretaría fue afectada entonces por una fuerte restricción presupuestaria.

A finales de 1999, asumido el nuevo gobierno encabezado por De la Rúa, el nuevo gobierno pasó a formar parte del recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Los dos años que siguieron, durante el gobierno de la denominada “Alianza” fueron sin duda difíciles para el nuevo Ministerio, no sólo porque mostraba ser incapaz de atender los aspectos siquiera más urgentes de una situación social cada vez más grave, sino por su perversa dinámica interna, donde primaban los celos profesionales y políticos, los “juego de suma cero” y la falta de consensos básicos respecto a qué hacer y cómo hacerlo.

En los años de post-crisis económica y política (2002/2003), el Ministerio de Desarrollo Social estuvo liderado directa o indirectamente por la esposa del Presidente Duhalde. Acciones asistencialistas primaron en su gestión, aún cuando se conservaban ciertos núcleos técnicos capacitados que estaban en el organismo desde años atrás. Luego, ya en el gobierno de Kirchner (2003-2007), fue la hermana del Presidente quien manejó el Ministerio. En este caso hubo cierto espacio para la calidad técnica a nivel de una de sus Secretarías, no obstante lo cual la dinámica general del organismo no alcanzó mayor protagonismo. Ya durante esta etapa, el Ministerio había perdido todo protagonismo en el debate, cada vez más débil por otra parte, de la Autoridad Social en la Argentina.

## 2. Creación (y “muerte prematura”) del Ministerio de Seguridad Social

Entre todas las confusiones que caracterizaron el breve gobierno encabezado por De la Rúa, el tema de cómo abordar los problemas sociales fue uno de los más evidentes. Mientras las disputas políticas se reproducían sin cesar al interior del gobierno<sup>23</sup>, dando una marcada imagen de impotencia y falta de ideas claras respecto a cómo enfrentar la situación social, ésta se seguía agravando. A finales de octubre, el Poder Ejecutivo modificó la Ley de Ministerios creando el Ministerio de Seguridad Social. Patricia Bullrich abandonó el Ministerio de Trabajo para asumir la conducción del nuevo organismo<sup>24</sup>.

El decreto que dio origen al Ministerio de Seguridad Social, justificó la creación del mismo refiriendo discursivamente la necesidad de transformar el modelo de política social focalizada, en una estrategia abarcadora de todos los sectores que se encontraban excluidos de los alcances de la política de seguridad social, mediante la simplificación del entramado de programas y sus gastos administrativos, mejorando la capacidad de coordinación y concentrando el gasto (Decreto N° 1366/01, “Considerandos”). Respecto a sus competencias, en este organismo quedaba todo lo inherente a la seguridad social, promoción y asistencia social, y la protección de la familia. Entre los puntos más destacados que estableció el Art. 7° del mencionado Decreto, el nuevo organismo debía: a) constituir un Pacto Federal Social con las provincias y la ciudad de Buenos Aires a fin de fijar pautas y dotar de racionalidad al gasto social; b) administrar la Base Única de Beneficiarios de la seguridad social y planes sociales; c) promover la unificación de manera progresiva de los planes sociales; d) entender en la armonización con el sistema integrado de jubilaciones y pensiones con los regímenes previsionales provinciales, municipales y de profesionales; e) entender en la formulación y ejecución de los sistemas de prestaciones y subsidios de desempleo; f) entender en la elaboración, dirección y fiscalización de los regímenes relacionados con el menor, la ancianidad y otros sectores de la comunidad que se encuentran en estado de necesidad; g) entender en la elaboración, dirección y fiscalización de los regímenes relacionados con la seguridad y promoción social; h) entender en las acciones de promoción, protección y desarrollo de la familia; i) entender en la elaboración, ejecución y fiscalización de programas y regímenes integrados de seguridad social, higiene, salubridad y seguridad del trabajo, vejez, invalidez, muerte, cargas de familia y otras contingencias de carácter social, así como en la supervisión de los organismos correspondientes salvo en lo inherente a los de competencia del Ministerio de Salud. De esta manera, el nuevo Ministerio de Seguridad Social implicaba, desde la letra escrita, asumir funciones ligadas a Desarrollo Social y a Trabajo, dando lugar a lo que podría denominarse un “superministerio social”, en parte bajo un discurso de la “lógica articuladora”, en parte guiado por las “lógicas contable y tecnocrática” (no fue casual, en relación a esto último, que uno de los principales apoyos a la creación del nuevo organismo proviniese del entonces poderoso ministro de Economía Felipe Cavallo).

El objetivo que Bullrich comenzó a plantear desde su asunción como Ministra de la flamante cartera ministerial –aún sin estructura aprobada– se dirigía a la unificación de los programas sociales por medio del manejo de la ANSES, el Ministerio de Desarrollo Social y la

<sup>23</sup> A mediados de octubre de 2001, y ante el recorte de las partidas presupuestarias destinadas a la ayuda social, renunció Juan Pablo Cafiero luego de cinco meses al frente del Ministerio de Desarrollo Social. La designación de su sucesor, rompió la continuidad del FREPASO en la conducción del Ministerio y representó un gesto del Presidente hacia su partido: perteneciente al Partido Radical, Daniel Sartor era, hasta ese momento, una figura poco conocida en el ámbito nacional, desempeñándose como responsable de Desarrollo Social en la provincia de Río Negro.

<sup>24</sup> La creación de este nuevo Ministerio se dio luego de meses de rumores acerca de la conformación de una Agencia Social. Cada actor con cierto protagonismo en la institucionalidad argentina de ese momento propuso un proyecto particular sobre qué debiese hacer dicha Agencia. Se trató, una vez más pero en este caso con particular evidencia, de un juego de intereses incapaz de articular posiciones y encontrar espacios de consensos.

Secretaría de Promoción de Empleo, organismos que “convergerían” bajo su cartera, al tiempo que manejaría un presupuesto superior a los 20 mil millones de pesos anuales (cifra igual en dólares)<sup>25</sup>. Al tiempo que la ministra esgrimía su discurso, las relaciones con los ministros de Trabajo y Desarrollo Social se manifestaban cada vez más tensas, en tanto los mismos hacían público su malestar y no se mostraban muy dispuestos a colaborar en la reasignación de funciones y fondos desde sus respectivos ministerios hacia el flamante organismo. El conflicto de intereses al interior del gabinete nacional, provocado en gran parte por el complejo estilo decisorio del Presidente, se instaló una vez más, aunque exacerbado, desde el momento de la creación del nuevo Ministerio, en tanto las atribuciones del mismo aún no estaban claramente delineadas y diferenciadas de las demás carteras.

No obstante, días más tarde, reflejando la puja de intereses que continuaba en el interior del gobierno, el Poder Ejecutivo redactó un nuevo decreto que modificó a su antecesor, al reducir las competencias del Ministerio de Seguridad Social, restándole funciones que se ligaban directamente con Desarrollo Social y Trabajo. A partir del mismo se indicaba que el Ministerio de Seguridad Social se encargaría de todo lo inherente a la “seguridad social” y a la “protección de la familia”, quitándose lo referido a “promoción y asistencia social” enunciada en el decreto anterior. De esta manera, al tiempo que eliminaba todos aquellos puntos que referían a la promoción y protección social, como así también a los regímenes relacionados con el menor, los atribuyó a las funciones del Ministerio de Desarrollo Social. Lo mismo sucedía en lo referido a la seguridad del trabajo, que fue inscripta dentro de las competencias del Ministerio de Trabajo.

Sin embargo, más allá de los decretos y sus posteriores correcciones, la tensión entre los ministros lejos estuvo de disminuir y, finalmente, Bullrich presentó la renuncia a su cargo de Ministra, justificando la misma en su disconformidad con la decisión del Poder Ejecutivo de mantener “dos estructuras paralelas” (los ministerios de Seguridad Social y Desarrollo Social). Pocas semanas después caía el gobierno y el episodio quedó en el lugar de una triste anécdota más.

### **3. El Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales: su deslucida historia a lo largo de una década**

#### **3.1 Las diversas etapas del Gabinete Social**

Entre las diversas lógicas que parecerían marcar el derrotero de la Autoridad Social en la región, los Gabinetes Sociales o figuras equivalentes han tendido a intentar encarnar y plasmar una lógica “de acumulación de poder” a efectos de constituirse en un contrapeso de los ministerios que manejaban la política económica. Aspiraban, en ese camino, a plasmar también una lógica “articuladora” que pusiese orden y fijase prioridades claras en el conjunto de la política social, incluyendo servicios sociales, seguridad social y combate a la pobreza.

En Argentina, el Gabinete Social se conformó en 1997 dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros, cuyo titular fue designado como presidente de dicha instancia. Lo conformaban en sus orígenes el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos, el Ministro de Cultura y Educación, el Ministro de Salud y Acción Social, el Ministro del Interior, el Secretario de Desarrollo Social y el Presidente de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales (Programa Arraigo). Sus objetivos, especificados en el artículo 4° del

---

<sup>25</sup> Este presupuesto anual se elevaba a esa cifra debido a que la Anses (Administración Nacional de Seguridad Social) controlaba por entonces aproximadamente 17.000 millones de pesos anuales de jubilaciones y pensiones, y 1700 millones de asignaciones familiares. Sumado a esto, estarían los recursos de las pensiones no contributivas (800 millones), que administra Desarrollo Social y aquellos provenientes de programas sociales de los demás ministerios (500 millones aproximadamente).

Decreto, eran: “El Gabinete Social tendrá como objetivos decidir acerca de la formulación de las políticas y planes sociales del Poder Ejecutivo Nacional, definir prioridades para la asignación de recursos presupuestarios y establecer mecanismos de coordinación, información y control de la aplicación de sus propios fondos y de los recursos transferidos a las provincias y municipalidades, para el logro de los objetivos fijados”.

Para el cumplimiento de tales objetivos se establecieron como funciones del Gabinete Social, las siguientes: a) entender en la formulación del presupuesto vinculado a los programas sociales; b) definir grupos, poblaciones y problemas prioritarios; c) establecer los organismos responsables de la ejecución de los programas; d) agrupar los programas según su finalidad en planes sociales nacionales; e) elaborar criterios comunes para el trabajo de los responsables de los programas; f) diseñar un mecanismo de articulación entre los programas; g) controlar que el resultado de la asignación de los recursos cumpla con las metas fijadas; h) efectuar análisis y estudios de instrumentos para la atención de los temas sociales; i) encomendar la realización de evaluaciones técnicas y auditorías de los programas; j) contribuir a la planificación de la difusión de las políticas y planes sociales y sus resultados; k) fomentar la coordinación y articulación de los planes sociales nacionales con los Provinciales y Municipales; l) conducir y participar en las negociaciones destinadas a la obtención de financiamiento externo para los programas.

Por lo tanto, cabe hablar de cuatro tipos de funciones inherentes al Gabinete Social: 1) de ejecución o de decisión, 2) técnicas, 3) monitoreo y control y 4) coordinación. Para cumplir con ellas se previó la creación de una instancia con un perfil más ejecutor, la “Unidad Nacional de Coordinación de Políticas y Planes Sociales”<sup>26</sup>.

A pesar de la magnitud y calidad de las funciones que se le asignaban, el Gabinete Social no contó con base política de sustentación (formal e informal) ni con recursos propios de importancia. Presupuestariamente se financiaba en su operatoria cotidiana con recursos de la Jefatura de Gabinete, derivando en que durante los primeros años de su funcionamiento no se contó con personal técnico calificado. La falta de recursos técnicos y logísticos expresaba, por sobre todo, la escasa fuerza política del Gabinete Social en los pasos iniciales de su funcionamiento. Entre 1997 y 1999 (años finales del mandato de Menem) primó la escasa voluntad pro-coordinación de los participantes (no siempre se reunían los ministros sino sus delegados), lo cual, sumado al bajo perfil del Jefe de Gabinete, convirtieron al Gabinete Social en un espacio meramente informativo, relegando a un segundo plano el debate político y no permitiendo que se acordaran, por ejemplo, acciones efectivas de articulación o supresión de programas<sup>27</sup>. En suma, el Gabinete Social no tuvo en su etapa inaugural la fuerza necesaria para llevar adelante las principales funciones que le asignaba el Decreto de su creación, limitándose más bien a promover intercambio de información y algún grado de coordinación operativa (cfr. Subsecretaría de Políticas Sociales, SDS, 1998:240). Prueba de esta incapacidad fue la continuidad en la tendencia del aumento de programas focalizados.

¿Qué sucedió con esta instancia al asumir un nuevo gobierno? En diciembre de 1999 asumió la alianza integrada por el tradicional partido radical y el FREPASO, una agrupación de centro-izquierda sin experiencia ejecutiva, con un discurso centrado en la lucha contra la corrupción y en saldar (al menos en parte) la deuda social heredada. En sus primeras acciones, la

---

<sup>26</sup> Esta Unidad se integraba por los coordinadores de los planes sociales, designados por las distintas áreas y era coordinada por el Secretario Ejecutivo del GS. Asimismo, el decreto dispuso que el Secretario de Desarrollo Social actuaría como Secretario de la misma. Las tareas de esta Unidad eran de orden técnico e implicaban elaborar insumos para la toma de decisión de los ministros: proposición de políticas y lineamientos para la ejecución del gasto de los programas, la formulación de criterios de agrupación de los mismos, la elaboración de dictámenes sobre las propuestas de nuevos programas sociales, entre otras.

<sup>27</sup> Tareas que eran, supuestamente, de exclusiva responsabilidad del Gabinete Social.

administración entrante no mostró un interés real por el Gabinete Social<sup>28</sup>. Hubo que esperar casi medio año para que se efectuase la primera reunión del Gabinete Social de esta nueva etapa.

En lo que refiere a aspectos operativos, el Jefe de Gabinete, en su rol de presidente del Gabinete Social, designó al Secretario y al Subsecretario de Coordinación Interministerial como secretarios ejecutivos del mismo. No obstante, en la práctica, quienes efectivamente coordinaron las reuniones fueron el Subsecretario de la Gestión Pública y el Director de Asuntos Territoriales de la Jefatura de Gabinete. A las reuniones periódicas casi nunca concurrían los ministros sino los técnicos representantes de los Ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Economía, Vivienda, Interior, Salud y también de la Unidad de Modernización del Estado, que entonces funcionaba en la órbita de la Vice-Presidencia. El “vacío político” que los diversos ministros le hacían a este espacio daba cuenta no sólo de la despreocupación por la temática social sino también de la fuerte impronta sectorial que primaba en el abordaje de los crecientes problemas sociales, aspecto éste más asociado a las incoherencias y celos de la alianza gobernante que a una cuestión técnica y de identidad organizacional, propia de la mirada “por sector”.

En el quehacer cotidiano (cotidianeidad espaciada en el tiempo, además) del Gabinete Social, la agenda estuvo por lo general enfocada, siempre a nivel informativo, en cuestiones técnicas de bajo perfil, sin que estuviera presente el debate sobre la definición conceptual y política respecto al curso de acción a seguir en materia social<sup>29</sup>. Con esta dinámica como norma, las reuniones del Gabinete Social se diluyeron por el escaso interés de los participantes, quedando suspendidas cuando Terragno abandonó el cargo de Jefe de Gabinete en octubre del 2000.

Su reemplazante, Christian Colombo, adquirió rápido volumen en medio de un equipo gubernamental débil y desorientado, pero su agenda prioritaria se centró en negociar con los gobernadores (en la mayoría de la oposición) los múltiples conflictos desatados por entonces en medio de una crisis que se acentuaba día a día. El Gabinete Social volvió a entonces a quedar relegado en las prioridades gubernamentales, con lo cual quedó en “estado vegetativo” sostenido sólo por su escaso equipo técnico. Cuando la grave situación social adquiría circunstancialmente alta visibilidad en los medios de comunicación, reaparecía entonces la idea de que el Gabinete Social “podía servir para algo”, motivando en ciertos momentos puntuales reuniones de los propios ministros. Esto no implicó, por supuesto, decisiones de fondo respecto a cómo gobernar y coordinar el complejo campo de la política social.

### **3.2 El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales**

Si bien el Gabinete Social ya había dejado de funcionar durante la gestión de De la Rúa, fue a fines de febrero de 2002 y ya en el marco de un nuevo gobierno encabezado por Eduardo Duhalde resultante de una crisis institucional sin parangón, cuando fue desactivado formalmente mediante el Decreto 357/2002. Se estableció una nueva instancia posible de ser visualizada como intento de Autoridad Social: el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, que operaría en el ámbito de la Presidencia de la Nación (y ya no en Jefatura de Gabinete).

Algunos fragmentos de su normativa de creación explican el contexto de puesta en marcha de este Consejo: la necesidad de “establecer una nueva conformación organizativa de los niveles políticos, basado en criterios de racionalidad y eficiencia que posibiliten una rápida respuesta a las demandas de la sociedad, dando lugar a estructuras dinámicas y adaptables a los

---

<sup>28</sup> Prueba de ello es que el artículo que establece la composición del Gabinete Social no fue reformulado, si bien la creación de dos nuevos Ministerios (Desarrollo Social y Medio Ambiente e Infraestructura) lo exigían.

<sup>29</sup> Es evidente que una definición de este tipo no puede ser sólo materia del Gabinete Social, pero sí es claro que dicho ámbito debería ser un promotor y/o “caja de resonancia” en la fijación de esos parámetros globales para enfrentar la cuestión social.

cambios permanentes” (Considerandos); la necesidad de “constituir un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales, optimizando la asignación de los recursos” (Art.4°).

Este nuevo ámbito fue liderado en un inicio (bajo el formato de “presidencia honoraria”) por la esposa de quien lideraba el Poder Ejecutivo Nacional, Hilda González de Duhalde. Su composición inicial implicaba a las máximas autoridades de los Ministerios de Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad social; Educación, Ciencia y Tecnología; Salud; y Economía e Infraestructura, contando con una Secretaría Ejecutiva. No obstante el carácter nacional de sus integrantes, se preveía la participación provincial y de la sociedad civil, dando que según el Art. 6° del mencionado decreto, la Presidente del Consejo “invitará a los Gobernadores de los Estados Provinciales a designar un representante para integrar el mismo”<sup>30</sup>.

Asimismo, la normativa indicaba que la máxima autoridad del Consejo invitaría a organizaciones sociales y confesionales a designar representantes a tal efecto” Cabe aquí hacer notar el poder que adquiere la presidencia del Consejo respecto a la convocatoria a participar en el Gabinete Social, pues en ella recae la autoridad para invitar no sólo a los representantes de los gobiernos provinciales y de la sociedad civil sino también a “otros ministros, secretarios y máximas autoridades de los organismos descentralizados correspondientes” (Art. 10).

Respecto a sus objetivos, se indicó que el CNCPS debería: 1) establecer la planificación estratégica de políticas y programas sociales del gobierno nacional, las estrategias de intervención y los compromisos por resultados; 2) coordinar y articular la gestión de los organismos responsables de la política social nacional; 3) establecer las políticas prioritarias para el corto plazo y las definiciones estratégicas para el mediano y largo plazo, orientadas a abordar los principales problemas sociales; 4) consolidar las propuestas de Presupuesto Anual de la finalidad social e intervenir en la propuesta presentada por cada organismo del sector a los efectos de su compatibilización con las prioridades que se establezcan; 5) establecer mecanismos para asegurar el control social del uso de los fondos públicos sociales y la responsabilidad de los funcionarios en la rendición de cuentas a la sociedad; 6) proponer políticas para promover la participación de las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil y del sector privado en el desarrollo, fomento y auditoría de las políticas sociales; 7) coordinar la política en materia de cooperación internacional para el financiamiento de los programas sociales; 8) definir los grupos, poblaciones y problemas prioritario a ser atendidos por los programas sociales; 9) diseñar mecanismos de articulación entre los programas sociales que ejecutan distintas jurisdicciones del Poder Ejecutivo Nacional minimizando los costos administrativos y operativos; 10) definir los criterios técnicos de asignación de recursos a provincias y municipios; 11) controlar que el resultado de la asignación de los recursos cumpla con las metas fijadas; 12) encomendar la realización de auditorías periódicas de los programas sociales; 13) fomentar la coordinación y articulación de los planes sociales nacionales con los planes sociales provinciales y municipales; 14) administrar y actualizar el Sistema Integrado Nacional de información social, monitoreo y evaluación de políticas y programas Sociales; 15) diseñar, administrar y actualizar el Sistema de identificación y selección de beneficiarios de programas y servicios sociales, el Registro Único Nacional de Familias y Personas Beneficiarios de Programas y Servicios Sociales, la base Única Nacional de Información y Monitoreo de los Programas y Servicios Sociales y el Registro Único de

---

<sup>30</sup> En el mismo Decreto se indicó la transferencia de la Comisión Asesora para la Integración de las Personas Discapacitadas, el Consejo Nacional de la Mujer, el Sistema de Identificación Tributario y Social (SINT y S) dependiente hasta entonces de la Jefatura de Gabinete de Ministros, así como de dos programas que dependían del Ministerio de Desarrollo Social: el Sistema de Evaluación y Monitoreo de Políticas Sociales (SIEMPRO) y el Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias (CENOC). Se sumaría en el proceso el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales.

Organizaciones No Gubernamentales que reciban financiamiento público de los Ministerios que componen el Consejo Nacional de coordinación de Políticas Sociales; 16) coordinar y asistir técnicamente a las distintas áreas en materia de capacitación y desarrollo; 17) coordinar y planificar la difusión de las políticas y planes sociales y de sus resultados.

La combinación de todas estas importantes funciones se inscriben sin duda en los cánones de lo que podría llamarse una Autoridad Social. Con una presencia más activa que en el pasado del Ministerio de Economía, se diluía el discurso propio de la “lógica de acumulación de poder” y se combinaban, sin orden ni priorización, elementos de las otras tres lógicas: “contable”, “tecnocrática” y “articuladora”.

La llegada de Néstor Kirchner al gobierno en el año 2003 no implicó cambios significativos en la conformación del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales<sup>31</sup>, pero sí cambios en su presidencia honoraria. Ahora ya no estaría al frente de esta instancia la esposa del Presidente, sino su hermana, Alicia Kirchner, en tanto fue ésta quien ocupó desde el inicio de la gestión (con un breve interregno) el cargo de Ministra de Desarrollo Social. Y si bien no estaba escrito en ningún lado que la persona que dirigiese dicho Ministerio presidiría el Consejo, la institucionalidad social informal definió ese escenario. Otro hecho notorio, que marca la estrecha vinculación entre la dinámica de la institucionalidad política y las reglas de juego de las políticas sociales, es que las provincias perdieron todo protagonismo en este Consejo (si acaso alguna vez lo tuvieron, aunque sea un mínimo), aún cuando el decreto de creación le daba un rol protagónico, seguramente como resultado de aquella coyuntura que marcó el origen de esta instancia.

Cuando se observa el accionar del Consejo en los cuatro años de gobierno de Kirchner, etapa caracterizada por alto crecimiento económico y mejoría de muchos indicadores sociales, sobresale el escaso papel que dicha instancia ha jugado. Más allá de ser un espacio de potencial intercambio de información entre ministros (en una administración donde nunca se hicieron reuniones del gabinete nacional), las pocas actividades palpables se asociaron más bien a algunas pequeñas iniciativas que podrían ser definidas como de carácter transversal, entre las que destacan tres: a) El Programa de Fortalecimiento de Derechos y Participación de las Mujeres “Juana Azurduy”, creado en el año 2006, con la finalidad de aportar herramientas para que las mujeres encuentren en un Estado promotor y presente, las garantías para el reconocimiento y el ejercicio de sus derechos; como así también sensibilizar a la comunidad y a los actores estatales acerca de la potencialidad de una cultura de equidad e inclusión en todos los ámbitos. Su objetivo es promover la articulación e implementación de políticas públicas en los diferentes niveles del Estado que involucren la participación social y política de las mujeres a través de la construcción de herramientas teórico-prácticas que tiendan a generar relaciones igualitarias entre varones y mujeres; b) El Programa “Primeros Años” se propone instalar como política pública el abordaje integral del Desarrollo Infantil garantizando los derechos de los niños y niñas, involucrando a los Ministerios de Desarrollo Social, Educación, Ciencia y Tecnología y Salud de la Nación. Sus objetivos fundamentales son: instalar como política pública el abordaje integral del desarrollo de niñas y niños de 0 a cuatro años en su contexto familiar y comunitario desde una perspectiva de integración social, institucional y territorial de las acciones de gobierno; consolidar espacios interinstitucionales en los niveles nacionales, provinciales y locales, con capacidades instaladas para desarrollar acciones de abordaje integral del desarrollo de niños y niñas de 0 a cuatro años, en su contexto familiar y comunitario; y fortalecer a las familias en la crianza de niños y niñas de 0 a cuatro años; y c) El proyecto de “objetivos de desarrollo del Milenio” tiene tres componentes:

---

<sup>31</sup> Respecto a la composición inicial del Consejo del año 2002, en el nuevo gobierno de Kirchner se sumó la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (una instancia que formalmente es parte del Ministerio de Desarrollo Social). En cuanto a los Ministerios, siguieron siendo los mismos aunque con leves cambios en su denominación.

monitorear el grado de avance de los ODM a nivel nacional; adaptación de los objetivos metas e indicadores de los niveles provinciales; y difusión de la iniciativa

Los años transcurridos de funcionamiento del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales no han sido productivos en términos de resultados de gobierno y coordinación de la política social, aún en su versión acotada de políticas frente a la pobreza. Es evidente que la mejoría de la economía y el cambio de clima social respecto al inicio de la década ayudaron para que este deslucido papel del Consejo pasase desapercibido, aún cuando sus aportes a la construcción de una mejor institucionalidad social han sido, más bien, tristemente equivalentes a su figura antecesora, el Gabinete Social. El poder político (más informal que formal) de quienes han ejercido en distintos momentos su presidencia honoraria no derivó en un fortalecimiento político del Consejo, aún cuando su normativa de origen le daba desde lo jurídico amplios espacios de influencia. Otro tanto sucedió en el plano de las capacidades técnicas, en tanto esta instancia nunca ha logrado nuclear una sólida masa crítica capaz de aportar expertise en el diagnóstico, el diseño y la evaluación de políticas y programas sociales (aspecto tampoco compensado con los equipos técnicos de los organismos relacionados de una u otra forma con el Consejo).

## **E. ¿Qué futuro le espera a la institucionalidad social Argentina?... Más allá del caso de la autoridad social**

El marco de análisis aquí adoptado facilita responder la pregunta planteada. Y ayuda en particular por haber definido “institucionalidad social” del modo en que lo hicimos, es decir, como entramado de reglas de juego formales e informales en el cual interactúan actores ya constituidos y quienes pugnan por serlo, proceso que se enmarca en el espacio más general de la institucionalidad política. Este enfoque permitió revisar la institucionalidad social no como un listado de atributos y elementos que conforman (sólo con su mera existencia formal) el andamiaje de soporte de las políticas sociales, sino como una estructura de oportunidades que afecta la priorización de problemas sociales, a la vez que el cómo y el para qué de las políticas sociales. Así enfocado, el énfasis se desplaza del “cuánto” de institucionalidad social a “la calidad” de la misma.

Si bien el trabajo no abordó las múltiples expresiones y matices de las reglas de juego que enmarcan los problemas y las políticas sociales en la Argentina, la historia narrada sobre la Autoridad Social ofrece pistas significativas para no solamente entender lo sucedido con este componente particular de la institucionalidad social, sino para observar ciertos rasgos descollantes del conjunto de la misma.

Vale enunciar cuatro de estos rasgos: a) falta de incentivos para la cooperación de corto y largo plazo; b) casi nula capacidad de aprendizaje organizacional e interorganizacional; c) debilidad de las potenciales coaliciones pro-fortalecimiento de la calidad institucional; y d) pronunciada brecha entre un sistema formal de derechos sociales y su aplicación práctica en términos de servicios y programas sociales.

En cuanto a la falta de incentivos para la cooperación de corto y largo plazo, es evidente el efecto que en ello juegan reglas no escritas del sistema político argentino, las cuales permean y afectan la institucionalidad social. La inexistencia de un sistema claro y socialmente aceptado de “castigos” (en esencia electorales, pero no exclusivamente) a quienes priorizan intereses particularistas e inmediatos, deriva en una escasa inversión de capital político para construir institucionalidad que realmente fomente decisiones de largo plazo. Los avances que se han hecho en algunos aspectos relacionados con la política social, pongamos por caso sistemas de registros de beneficiarios, profesionalización de la evaluación, apertura al control ciudadano, quedan en general diluidos en tanto no existe una sólida plataforma de institucionalidad social que facilite,

sistémicamente, una gestión más integral del cómo priorizar problemas sociales y llevar adelante políticas sociales.

Respecto a la casi nula capacidad de aprendizaje organizacional e interorganizacional, el caso argentino en materia social muestra una repetida tendencia a “iniciar de nuevo a cada momento”. La falta de historia en materia de consensos políticos entre las principales fuerzas políticas y socio-económicas, sumado a la alta rotación de funcionarios políticos (y en parte técnicos) de las diversas áreas sociales, se conjugan para que los aprendizajes sean mínimos, si acaso los hubiese. Impacta en esto, también, la notoria ausencia de un diálogo académico de alto nivel capaz de dar lugar a lo que suele llamarse “una comunidad de políticas”, en el sentido de especialistas capaces no sólo de nutrir el debate público y político, sino de entrar y salir de la gestión pública con plasticidad, aportando al mismo tiempo innovación, compromiso y capacidad de gerenciamiento, y ejercicio crítico de las responsabilidades asumidas. Esto también afecta al cómo gestionar lo social, tanto por el lado de los problemas como de las políticas.

En tercer término, destaca la debilidad de las potenciales coaliciones pro-fortalecimiento de la calidad institucional. El mayor impacto de esta situación se vincula al para qué tal o cual conjunto de políticas sociales, en tanto es el modo en que se resuelve el conflicto político de intereses e ideologías entre los diversos involucrados lo que dará lugar a un cierto tipo de agenda social y a un cierto tipo de respuestas a sus problemas fundamentales. La historia de la Argentina reciente, más allá de la “ventana de oportunidad” que parece abrirse en los últimos años, ha dado lugar a coaliciones ganadoras poco interesadas en mejorar la institucionalidad social. Lo acontecido entre 1989 y 2001 (gobiernos de Menem y De la Rúa, para ser más precisos) ha conducido a que la “cuestión social” quedase limitada a los aspectos de pobreza, priorizándose por ende un tipo de respuesta estatal limitado a programas focalizados e inconexos entre sí.

El último de los rasgos de la institucionalidad social argentina que aquí quisieramos destacar refiere a la pronunciada brecha entre un sistema formal de derechos sociales y su aplicación práctica en términos de servicios y programas sociales. Si bien el país arrastra desde hace unas seis décadas un andamiaje importante de legislación laboral y social que en la formalidad defiende los derechos de los trabajadores y los más carenciados, en la práctica dicho andamiaje suele tener dificultades de plasmarse en la realidad. Sea porque durante los años 1990 los fuertes embates de la coalición por entonces ganadora causaron efectos de deterioro en la legislación socio-laboral, sea porque es aún incipiente el mayor protagonismo de los tribunales en la defensa de respuestas incluyentes a viejos y nuevos temas de la “cuestión social”, lo cierto es que la debilidad de esta dimensión de la institucionalidad social ha abierto muchos espacios para prácticas de clientelismo y patronazgo.

Cabe finalizar este trabajo retornando a la hipótesis inicial. La presente coyuntura inaugurada en el año 2003 ha cambiado objetiva y subjetivamente muchos aspectos del país, al menos si se la compara con la Argentina del año 2001. ¿Significa esto que los tres rasgos recién mencionados de la institucionalidad social están cambiando también? No parece ser claro que los dos primeros se estén modificando de modo relevante, aún cuando la maduración del sistema democrático vaya fortaleciendo poco a poco la voz ciudadana, y los lentos avances en la independencia del sistema judicial (particularmente en el caso de la Corte Suprema) genere potencialidades para una mayor demanda de mejoría en la institucionalidad social. Lo que sí parece emerger, con avances y retrocesos, es un tenue cambio en la tendencia de la correlación de fuerzas socio-políticas, sobre todo expresado en la recuperación (más allá de los modos) de ciertas capacidades de intervención y regulación estatal.

Se llega al final retomando aquella paradoja planteada en la hipótesis inicial. Por un lado, los embrionarios rasgos de un nuevo momento de la Argentina brindan una oportunidad histórica para redefinir el vínculo entre la institucionalidad política (y económica) y la institucionalidad

social, tarea que requeriría ir más allá de reformas puntuales a tal o cual sector de la política social para avanzar en una perspectiva integradora capaz de hacer frente a un conjunto más amplio de problemas sociales que sólo aquellas asociados a la pobreza. Por el otro, los éxitos coyunturales del presente, y los réditos políticos que ellos arrojan en el corto plazo (breve temporalidad tan importante en el juego político), desincentivan a los principales actores que debiesen motorizar aquellos amplios y complejos cambios en el modo de priorizar problemas sociales y actuar sobre ellos.

En suma, hasta que esa paradoja no deje de ser tal y logre más bien re-traducirse en una tensión creativa entre corto y largo plazo, entre táctica y estrategia, entre técnica y política, entre coyuntura y estructura, la institucionalidad social argentina seguirá abortando todo intento real de mejorar su sistema de gobierno y coordinación, sea bajo las múltiples posibles expresiones y lógicas de Autoridad Social, sea bajo formas y modalidades que aún no se alcanzan a visualizar. Responder a la pregunta de quiénes ayudarán a promover el tránsito desde una “paradoja” a un conjunto de “tensiones” y cómo será ese proceso... esa es otra historia.

## Bibliografía

- Acuña, Carlos y Repetto, Fabián (2006), *La institucionalidad de la políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina*, Documento preparado para el Diálogo Regional de Políticas, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Acuña, Carlos (1995), “Introducción”, en Acuña, Carlos (comp.) *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Adelantado, José; Noguera, José; Rambla, Xabier; y Sáez, Lluís (1998), “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”, en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3/98, México.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2005), *La política de las políticas públicas*, Informe 2006. Washington, DC.
- Franco, Rolando (2000), *Autoridad Social*, mimeo, Santiago.
- Galiani, Sebastián (2006), “Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento”, *Serie Políticas sociales*, N° 116, CEPAL, Santiago de Chile.
- Golbert, Laura (1998), “Los problemas del empleo y las políticas sociales”, en *Boletín Informativo Techint* 296, Buenos Aires, octubre-diciembre.
- Esping-Andersen, Gosta (1993), *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Alfons el Magnànim, Valencia.
- Machinea, José Luis y Cruces, Guillermo (2006), “Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos”, *Serie Informes y Estudios Especiales*, N° 17, CEPAL, Santiago de Chile.
- North, Douglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, DF.
- Poder Ejecutivo Nacional (1996), *Diagnóstico y propuestas sobre los programas sociales*, PEN, Buenos Aires.
- Potenza Dal Masetto, Fernanda (2005), *Federalismo y Políticas Sociales. Una aproximación desde la experiencia de los Consejos Federales en las áreas de Educación y Salud*, PENT, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián; Filgueira, Fernando; y Papadópolos, Jorge (2006), *La política de la política social latinoamericana*. Manuscrito, Washington, DC.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

- Repetto, Fabián y Potenza Dal Masetto, Fernanda (2004), “Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización”, en Jordana, Jacint y Gomá, Ricard (comps.) *La descentralización en América Latina*, Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (2005), “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”, en Repetto, Fabián (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina* INDES-Guatemala, ciudad de Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*, Documento de Trabajo. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Repetto, Fabián (2003), “Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción”, *Serie Políticas sociales*, N° 62, CEPAL, Santiago de Chile.
- Scharpf, Fritz (1997), *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press.
- Subirats, Joan y Goma, Ricard (1999), “Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis”, en Goma, Ricard y Subirats, Joan (coords.) *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de Gobierno*, Ariel, Barcelona.
- Subsecretaría de Políticas Sociales, SDS (1998), *Plan Social Nacional. Documento de Diagnóstico*, Secretaría de Desarrollo Social, mimeo, Buenos Aires.
- Székely, Miguel (2006), “Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina”, PNUD, México D.F.
- [www.iadb.org/publications/search.cfm?language=English&topics=IS-DED](http://www.iadb.org/publications/search.cfm?language=English&topics=IS-DED).



## **II. Estado Plurinacional de Bolivia: creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano**

***Ernesto Aranibar Quiroga***

### **A. Introducción**

El trabajo considera la creación del Ministerio de Desarrollo Humano (MDH) en Estado Plurinacional de Bolivia, como un paso adicional en los intentos de paliar los efectos en el área social, de las reformas del aparato de Estado y, al mismo tiempo complementar dichas reformas, en el marco de las transformaciones socio económicas que el Estado Plurinacional de Bolivia enfrentó a partir de agosto de 1985 y que conducen al Estado Plurinacional de Bolivia hacia un modelo de economía abierta externamente y liberalizada internamente.

Luego de analizar diseños institucionales que anteceden al MDH, como el Fondo Social de Emergencia y el Consejo Nacional de Política Social, se describen las modificaciones que genera la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo en septiembre de 1993, la cual reduce el número de Ministerios del Poder Ejecutivo de dieciséis ministerios a diez, creando tres mediáticamente denominados “Súper” Ministerios: el Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico; el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente; y el MDH.

El MDH abarcó la estructura de tres ministerios anteriores: Educación y Cultura; Previsión y Salud Pública; y Urbanismo y Vivienda. Absorbió además parte de la estructura del antiguo Ministerio de Agricultura y Asuntos Campesinos. El trabajo describe la estructura del MDH en términos comparativos con los del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico y del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

Se analiza la evolución del esfuerzo macro económico y del esfuerzo fiscal que se desarrollan durante la existencia del MDH, con el objeto de movilizar recursos hacia el área social. El trabajo constata un incremento significativo en la magnitud de estos recursos. Para estimar el desempeño del MDH, se considera la evolución de indicadores básicos en las áreas de

educación, salud, empleo, remuneraciones básicas, diferencias salariales entre géneros, distribución del ingreso y evolución de la magnitud de la pobreza. Con objeto de lograr una apreciación global del desempeño del MDH, adicionalmente el trabajo analiza las políticas, que se desarrollaron en el ámbito del MDH o en directa relación con sus objetivos, y entre las que destacan, la ley de Participación Popular; la Reforma Educativa, y la ley de Pensiones.

El desempeño del MDH es considerado también en relación al concepto de autoridad social, lo cual permite destacar, en ese ámbito, la dimensión de innovación, en relación a la de representación en el desempeño del MDH.

Se describe la eliminación del MDH en el tercer cuatrimestre de 1997, volviendo el Poder Ejecutivo a tener quince Ministerios.

En las conclusiones del trabajo se señala que la creación del MDH en el Estado Plurinacional de Bolivia, coincide con el período de mayor movilización absoluta y relativa de recursos económicos hacia el área social y que en las áreas de educación y salud se observan durante la existencia del MDH mejoras, similares o incluso superiores, a las que tendencialmente se venían observando. El MDH coincide con un período de leve alza del desempleo, pero desde niveles de desempleo urbano abierto, relativamente bajos, por la apreciable disminución del mismo en 1993. Adicionalmente en el período analizado se observa una disminución del grado de discriminación salarial entre géneros, paralelo a un incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso y la disminución de la pobreza a nivel urbano. Finalmente se señala que las leyes de Participación Popular; Reforma Educativa y Pensiones, generan sustantivos efectos en la distribución relativa de recursos municipales; en la orientación de la educación básica y en el cambio de sistema previsional.

El trabajo continúa apreciando la pertinencia política e institucional de la creación del MDH en el Estado Plurinacional de Bolivia y la no impertinencia de su eliminación, considerando tanto características coyunturales de la nueva administración que asume en 1997, así como temas de mayor horizonte, en torno a problemas de organización y planificación en sistemas de gobierno.

En ese contexto el trabajo señala que los intentos de constitución de una autoridad social en Estado Plurinacional de Bolivia, deben enfrentar seis quiebres: de pobreza, de informalidad, de generaciones, de género, de geografía y de etnias, los cuales son de tal complejidad que probablemente requieran de estrategias que comporten diseños institucionales de geometría variable.

## **B. Creación del Ministerio de Desarrollo Humano**

### **1. Antecedentes**

La creación del Ministerio de Desarrollo Humano en el Estado Plurinacional de Bolivia puede ser apropiadamente entendida como un paso adicional en los intentos de complementar las reformas del aparato de Estado en el marco de las transformaciones socioeconómicas que el Estado Plurinacional de Bolivia enfrentó a partir de la dictación, el 29 de agosto de 1985 del Decreto Supremo N°1060, mediante el cual el país transitó del modelo de capitalismo de Estado, altamente regulado y con amplia participación de las empresas del estado en actividades productivas, a un modelo de economía ampliamente desregulada internamente, con bajos aranceles externos y en el cual el Estado cede la propiedad y la administración de sus empresas productivas en diversos esquemas de propiedad y concesión privadas.

A su vez el DS 21060 no puede ser entendido, sin tener en cuenta el fenómeno hiperinflacionario, la sustantiva disminución de la presión fiscal, la caída del Producto y la erosión de la penetración bancaria se dio entre 1983 y 1985. Estos fenómenos a su vez están

ligados, por una parte a intensas pugnas distributivas y deficiencias en la aplicación de políticas de estabilización en el marco de la recuperación democrática del país entre 1982 y 1985 y, por otra, al proceso de endeudamiento externo que el país vivió de los años 1970 y que luego entre 1980 y 1981 tuvo connotaciones de verdadero asalto a las arcas fiscales, mediante el establecimiento de onerosos créditos externos con riesgo soberano, cuyo evidente destino era la exportación ilegal de recursos financieros por parte de los detentores de la administración pública, en un marco de sistemática violación de los derechos constitucionales en el país.

## 2. El Fondo Social de Emergencia

La aplicación del DS 21060, no obstante la amplia demanda de estabilidad que vivía el país, exigió poner en práctica mecanismos constitucionales destinados a preservar la seguridad jurídica y el desempeño de las actividades de producción, distribución e intercambio en la economía. En efecto frente a los llamados a huelgas generales indefinidas, el gobierno dictó medidas que fueron acompañadas por el apresamiento y temporal confinamiento de connotados líderes sindicales.

En ese contexto, el 30 de noviembre de 1985, mediante DS N° 21136, se crea el Fondo Social de Emergencia (FSE). Conviene señalar que el Decreto de creación del FSE tiene diez Capítulos: I: Fondo Social de Emergencia; II Racionalización Salarial; III Recursos Salariales; IV Restricciones en el Gasto Público; V Racionalización de Personal; VI Beneméritos de la Patria; VII Racionalización del Régimen de la Seguridad Social; VIII Renta Interna; IX Régimen de Asistencia de Personal en el Sector Público; X Información y Control Fiscal.

En sus considerandos el DS 21136 señala “Que la asignación de los recursos económicos es ineficaz e improductiva a causa del sobredimensionamiento del capítulo de servicios personales del sector público...”. El artículo 2º. (Objetivos), especifica que el FSE “proveerá los recursos necesarios para cumplir los siguientes objetivos: a) pago, por cuenta del empleador del Sector Público de los montos correspondientes a relocalización y beneficios sociales...” b) elaboración y ejecución de planes y programas de acción inmediata para generar la creación y promoción de actividades productivas en los sectores público, cooperativo, privado, urbano y rural... c) cobertura de recursos requeridos como contrapartida para la ejecución de proyectos con financiamiento externo... d) proyectos de Producción basados en la utilización de materia prima e insumos nacionales, especialmente con aptitud potencial para captar mercados externos; e) capacitación y formación de recursos humanos en la administración de unidades de tipo familiar, cooperativo y gremial incluyendo el uso de tecnología apropiada destinados a la movilización productiva de grupos de población de niveles populares y medios de la ciudad y el campo”.

El FSE, entonces, estaba íntimamente ligado a la necesidad de financiar el despido de empleados y trabajadores de instituciones y empresas del sector público, que se producían como efecto de las reformas de estabilización y liberalización iniciadas a partir de la ejecución de la denominada Nueva Política Económica en agosto de 1985. El FSE buscaba al mismo tiempo, contribuir a la ubicación de los despedidos (“relocalizados”) en nuevas actividades productivas.

El desempeño del FSE es en general apreciado por su dinamismo y capacidad de apoyar substantivamente múltiples pequeños proyectos y ello contribuye a que el mismo se transforme años después, en Fondo de Inversión Social, con un carácter permanente.

## 3. El Consejo Nacional de Política Social

A inicios de 1987 aparecen dos nuevos fenómenos, de alguna manera imprevistos por ella: el colapso de los precios de algunos minerales, muy particularmente del estaño que constituía en ese

entonces uno de los principales rubros de exportación, y la concomitante aparición de nuevas presiones inflacionarias y del aumento del desempleo.

Para paliar estos efectos, el gobierno aprueba el 10 de julio de 1987 el DS 21660 de Reactivación económica, el cual formaliza el funcionamiento del Consejo Nacional de Política Social (CNPS).

El CNPS, presidido por el Presidente de la República estuvo compuesto por los Ministros de: Planeamiento y Coordinación (Vicepresidente del CNPS), Trabajo y Desarrollo Laboral (Segundo Vicepresidente del CNPS), Previsión Social y Salud Pública, Educación y Cultura, Asuntos Campesinos y Agropecuarios, Asuntos Urbanos y Vivienda, y de Finanzas. El CNPS estaba también compuesto por el Director del Fondo Social de Emergencia.

El CNPS tiene la atribución de convocar a representantes de la Conferencia Episcopal, la Central Obrera Boliviana, la Federación Nacional de Cooperativistas Mineros, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos del Estado Plurinacional de Bolivia, el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, además de otras organizaciones no gubernamentales para consultar sus criterios y considerar sus planteamientos de carácter social.

Hay que hacer notar que entre las organizaciones citadas, la Conferencia Episcopal, jugó un rol de facilitador y mediador de varios diálogos y negociaciones políticas de alto nivel en coyunturas de movilización de masas muy delicadas, como las de la marcha de los trabajadores mineros sobre la ciudad de La Paz y su permanencia en dicha sede de gobierno durante más de dos semanas en marzo de 1985. Por el contrario, el resto de organizaciones son cabezas de los centros de movilización social más importantes que conoció el país a lo largo del primer gobierno democrático encabezado por el Dr. Siles Zuazo y de los reclamos en contra del DS 21060 a inicios del gobierno del Dr. Paz Estenssoro.

#### 4. Contexto

El gobierno que asume en 1989 mantiene y luego le otorga carácter permanente al Fondo Social de Emergencia, razón por la cual este pasa a denominarse Fondo de Inversión Social. También mantiene el funcionamiento del CNPS, así como los lineamientos básicos del DS 21060 de liberalización de la economía. Más aún, en el plano externo, el nuevo Gobierno mantiene la política de rebaja y homogenización de los aranceles externos que estableció que entre abril de 1988 y diciembre de 1989, un universo arancelario plano y homogéneo, con dos niveles: 10% para los bienes de consumo y 5% para los bienes de capital.

En este período en que se logra la estabilización monetaria y que coincide con la constitución del Fondo Social de Emergencia y del Consejo Nacional de Política Social, el gasto público social (GPS), conoce su etapa de mayor deterioro, así como el inicio de su sostenida recuperación. En 1985, el GPS alcanza el 2,9% del PIB y en 1986 cae al 1,8% del PIB, año en el cual este alcanza su menor valor desde el inicio de la crisis a de los años 1970.

La administración del Dr. Paz Estenssoro en 1989 concluye con un GPS equivalente al 5% del PIB, muy superior al que recibiera en 1985, pero aún inferior al de 1980, cuando se rompe el proceso de recuperación democrática y se acentúa la magnitud de la crisis económica. En ese momento, el GPS constituía el 6,7% del PIB (ver cuadro II.1).

Es necesario tener en cuenta que el esfuerzo fiscal que implicaba el GPS en 1989, resultaba muy superior al que este significó en 1980. En efecto, en 1989 el GPS que significaba solo un 5% del PIB; no obstante absorbía el 41,6% del Gasto Público Total, mientras en 1980 el GPS alcanzaba el 6,7% del PIB, pero solo al 34,6% del Gasto Público Total. Esta asimétrica participación del GPS en el PIB y en el Gasto Público Total, es una señal de la substantiva caída

de la presión fiscal que fue una de las consecuencias (y al mismo tiempo una de las causas) del fenómeno hiperinflacionario en el Estado Plurinacional de Bolivia.

**CUADRO II.1-A**  
**ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: EVOLUCION**  
**DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL: 1980-1997**  
(En porcentaje del PIB)

País	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Bolivia (Estado Plurinacional de)	6,7	4,4	3,6	3,8	4,6	2,9	1,8	3,7	4,6	5,0
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	6,2	5,8	7,8	8,9	9,1	9,2	10,9	13,0		

Fuente: Datos oficiales.

**CUADRO II.1-B**  
**ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: EVOLUCION**  
**DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL: 1980-1997**  
(En porcentaje del gasto total)

País	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Bolivia (Estado Plurinacional de)	34,6	27,5	29,2	29,4	30,4	21,7	17,2	29,4	38,9	41,6
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	27,6	23,9	30,3	33,7	34,9	36,5	41,3	47,0		

Fuente: Mostajo, Rossana. Gasto Social y Distribución del Ingreso. *Serie Reformas económicas* N° 69. Cepal. Mayo de 2000. Pág.46.

Como señala Franco (1992) en relación al CNPS, “hay que señalar las ventajas que presenta su composición, con la que se ha buscado crear condiciones para que sea viable elaborar una Estrategia concertada de desarrollo social. Pese a ello tiene un rol asesor similar al de los Comités de Planificación.” Por otra parte Franco, reconociendo acertadamente el contexto en el que se crea el CNPS agrega que “...a pesar de la presencia del Ministerio de Finanzas, el Consejo parece haber sido concebido no para elaborar estrategias integrales (económicas y sociales) de desarrollo sino para formular estrategias sociales.”. De todas formas agrega este destacado autor, “el Consejo boliviano puede convertirse en un interlocutor válido frente a las autoridades económicas y tiene poderes de decisión sobre el conjunto de las políticas sociales”.

La positiva evolución del GPS en relación al PIB y al Gasto Público Total que mencionamos anteriormente, confirma la primera parte de la apreciación de Franco. La creciente visibilidad de las políticas sociales que se desarrollan durante el gobierno de Paz Estenssoro y posteriormente, en el gobierno de Paz Zamora, tienden a confirmar la segunda parte de la misma.

Entre 1990 y 1993, durante la administración de Paz Zamora, el GPS continúa incrementando su participación en el PIB. En efecto el GPS alcanza el 6,2% del PIB en 1990 y el 8,9% en 1993. No obstante la recuperación de la presión fiscal en el país, la cual cayó a alrededor

del 5% del PIB en 1985 y ya supera el 10% del PIB en 1989, hace que el GPS como proporción del gasto Público Total caiga del 41,6% que tenía en 1989 al 27,6% en 1990 y al 23,9% en 1991 para ir aumentando luego y alcanzar en 1993 el 33,7% del PIB, cifra que de todas maneras es menor a la que tenía en 1989.

## 5. La ley de ministerios de poder ejecutivo

Al mes y medio de asumir el mando de la Nación, el 17 de septiembre de 1993, la nueva Administración del Lic. Gonzalo Sánchez de Lozada, aprueba la Ley # 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo, mediante la cual se recompone la estructura del Poder Ejecutivo. La misma, reduce el número de Ministerios del Poder Ejecutivo de dieciséis a diez. Ello se alcanza manteniendo cinco Ministerios; creando cinco y eliminando once.

Los Ministerios que mantiene la Ley 1493 son los de: Relaciones Exteriores y Culto; Gobierno (cambiando de nombre y sacando de su competencia el área de Justicia); Defensa Nacional; de la Presidencia y finalmente de Trabajo (eliminando de su nombre y ámbito el “Desarrollo Laboral”).

Los Ministerios que crea la Ley 1493 son los de: Justicia; Hacienda y Desarrollo Económico; Desarrollo Humano; Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y por último el de Comunicación Social.

Los Ministerios que elimina la Ley 1493 son los de: Asuntos Campesinos y Agropecuarios; Asuntos Urbanos; Educación y Cultura; Energía e Hidrocarburos; Finanzas; Industria, Comercio y Turismo; Minería y Metalurgia; Planeamiento y Coordinación; Previsión Social y Salud Pública; un Ministerio sin Cartera; y el de Transportes y Comunicaciones.

Como se puede apreciar salvo el área de Justicia que se constituye como Ministerio de Justicia; los otros diez Ministerios que se eliminan son reabsorbidos en tres luego comúnmente llamados Súper Ministerios: los de Desarrollo Humano, Hacienda y Desarrollo Económico; y Desarrollo Sostenible.

## 6. El Ministerio de Desarrollo Humano

La Ley N° 1493 de 17 de Septiembre de 1993, en su Capítulo II señala que “Compete al Ministerio de Desarrollo Humano actuar en todo lo inherente al desarrollo, la formación, el bienestar y calidad de vida de la persona, asegurando la compatibilidad de sus actos con las estrategias aprobadas por el Presidente de la República, y en particular:

- Formular, instrumentar y fiscalizar como Ministerio del Ramo, políticas y programas de educación como la más alta función del Estado, para fomentar con su ejercicio la cultura del pueblo en todas sus modalidades y formas.
- Formular, instrumentar y fiscalizar las políticas sectoriales en el área social.
- Promocionar políticas y programas especiales destinados al desarrollo, protección y defensa de la familia, la mujer, la niñez, la juventud y la ancianidad.
- Fomentar y estimular la participación del ciudadano en las instituciones de su comunidad, así como en el proceso democrático.
- Estimular las actividades de las organizaciones e instituciones de la comunidad nacional con fines de promoción y solidaridad social.
- Formular, instrumentar y fiscalizar políticas y programas; en salud incluyendo la prevención, protección y recuperación de la salud, así como nutrición, saneamiento e

higiene; en el desarrollo rural y social de las comunidades y pueblos originarios, preservando su identidad y organización; en el desarrollo urbano con el estímulo en construcción de la vivienda social, y atender problemas de la marginalidad urbana y rural.

- Fomentar la formación profesional y capacitación laboral del trabajador, del micro empresario, de las cooperativas y las unidades asociativas, en forma concertada entre las instancias participantes en la ejecución.
- Fomentar el desarrollo científico y tecnológico.
- Instrumentar las políticas de seguridad social, en conformidad con los Artículos 158.
- Promover, estimular y difundir las ciencias, las artes y la cultura y velar por la defensa del patrimonio cultural e histórico de la Nación.
- Atender el registro de la propiedad Intelectual y de los derechos de autor.
- Estimular y promover las actividades deportivas y de recreación.”

Para atender este amplio espectro de actividades, el Reglamento de la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo, del 12 de Octubre de 1993, señalaba que “...El Ministerio de Desarrollo Humano está conformado por las siguientes Secretarías Nacionales y Subsecretarías:

1. Secretaría Nacional de Educación
  - 1.1 Subsecretaría de Educación Primaria y Secundaria
  - 1.2 Subsecretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
  - 1.3 Subsecretaría de Educación no Formal
2. Secretaría Nacional de Salud
  - 2.1 Subsecretaría de Salud
  - 2.2 Subsecretaría de Seguros de Salud
3. Secretaría Nacional de Asuntos Urbanos
  - 3.1 Subsecretaría de Urbanismo
  - 3.2 Subsecretaría de Vivienda Urbana
4. Secretaría Nacional de Desarrollo Provincial y Rural
  - 4.1 Subsecretaría de Desarrollo Provincial y Rural
  - 4.2 Subsecretaría de Participación Campesina
4. Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales
  - 5.1 Subsecretaría de Asuntos Étnicos
  - 5.2 Subsecretaría de Asuntos de Género
6. Subsecretaría de Asuntos Generacionales

El carácter de “Súper” Ministerio con el que la opinión pública caracterizó al Ministerio de Desarrollo Humano, se debió en buena medida al hecho de que este abarcó la estructura de tres ministerios anteriores: Educación y Cultura; Previsión y Salud Pública y Urbanismo y Vivienda. Absorbió además parte de la estructura del antiguo Ministerio de Agricultura y Asuntos Campesinos y se dotó adicionalmente de una novel Secretaría de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales.

El Ministerio de Desarrollo Humano cuenta adicionalmente con una “Asesoría General encargada de formular, coordinar y controlar las estrategias y políticas de desarrollo humano. Depende de esta Asesoría la Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO).”, creada durante el gobierno de Paz Zamora.

La creación de UDAPSO en el marco de la estructura del poder ejecutivo en Estado Plurinacional de Bolivia, resulta relevante, entre otras cosas, por el hecho de que la misma se crea siguiendo la lógica que presidió la creación en 1983 de la Unidad de Análisis de Política Económica (UDAPE).

La UDAPE constituyó un buen equipo de economistas, profesionales de alto nivel que en el marco –en ese momento– de la ausencia de capacidades autónomas de análisis, tanto en el Banco Central de Estado Plurinacional de Bolivia, como en los Ministerios del área económica, desarrolló importantes trabajos de diseño y apoyo a las políticas de estabilización, y al seguimiento de las mismas. De esta manera, la creación de UDAPSO se realizaba en parte bajo la expectativa de crear en el área social un equipo de trabajo del nivel y la influencia en el diseño y aplicación de políticas sociales, similar al que UDAPE tuvo en el ámbito de las políticas económicas.

UDAPSO, entre otras responsabilidades debería contribuir a diseñar políticas sociales en las que converjan las entidades y dependencias sobre las que el Ministerio de Desarrollo Humano tenía tuición, es decir:

- Fondo de Inversión Social
- Fondo Nacional de Desarrollo Campesino
- Fondo Nacional de Vivienda
- Academia Nacional de Ciencias
- Instituto Boliviano de Ciencia y Tecnología Nuclear
- Instituto Nacional de Formación y Capacitación Laboral- INFOCAL
- Servicio Nacional de Educación y Capacitación Técnica (SENET)
- Organismo Nacional del Menor, Mujer y Familia(ONAMFA)
- Oficina Nacional de Asistencia Alimentaria (OFINAL)
- Comité Olímpico Boliviano
- Instituto Indigenista Boliviano
- Instituto Boliviano de Cultura (IBC)
- Servicio Nacional de Alfabetización y Educación Popular (SENALEP)
- Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN)
- Lotería Nacional de Beneficencia y Salubridad
- Consejo Nacional de Vivienda Policial
- Servicio Nacional de Desarrollo de Comunidades
- Instituto Boliviano de la Ceguera
- Consejo Nacional del Cine (CONACINE)
- Secretaría Nacional de Juventudes

A las anteriores dos decenas de heterogéneas entidades de diversos caracteres, complejidad y dimensión, el Ministerio de Desarrollo Humano sumaba tuición sobre las siguientes siete de Cajas de Salud:

- Caja Nacional de Salud
- Caja Petrolera de Salud
- Caja Ferroviaria de Salud Red Occidental
- Caja Ferroviaria de Salud Red Oriental
- Caja Bancaria de Salud
- Corporación del Seguro Social Militar
- Seguro Social Integrado del Servicio Nacional de Caminos

Para tener en cuenta la dimensión y complejidad del Ministerio de Desarrollo Humano, en relación a los otros dos “Súper” Ministerios, y en ese sentido apreciar la autoridad y autonomía del Ministerio de Desarrollo Humano en su capacidad de formular, ejecutar y evaluar políticas sociales, resulta necesario analizar la composición del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico y del Ministerio de Desarrollo Sostenible.

## **7. Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico**

La Ley Ministerios del Poder Ejecutivo de septiembre de 1993, señalaba que “Compete al Ministro de Hacienda y Desarrollo Económico actuar en todo lo inherente al desarrollo de las actividades económicas y finanzas públicas, asegurando la compatibilidad de sus actos con las estrategias aprobadas por el Presidente de la República, y en particular:

- Formular, instrumentar y fiscalizar las políticas sectoriales del área económica.
- Formular, instrumentar y fiscalizar la política fiscal y de endeudamiento público y participar en la formulación de las políticas monetaria y financiera.
- Establecer con los demás Ministerios las necesidades de financiamiento externo y cooperación técnica internacional, y contratar el financiamiento externo y la cooperación técnica internacional incluidos en el presupuesto general de la nación, contando, en lo concerniente a las relaciones bilaterales o multilaterales, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Disponer la formulación del presupuesto general de la nación con la participación de los demás Ministerios, y controlar su ejecución.
- Ejercer la función de órgano rector de los sistemas administrativos establecidos por ley.
- Formular, instrumentar y fiscalizar las políticas para: 1) el desarrollo del sector de energía e hidrocarburos, fomentando las actividades públicas y privadas; 2) las actividades agropecuaria, forestal, pesquera, agro industrial y de silvicultura, fomentando la investigación y aplicación de técnicas dirigidas a incrementar la producción y la productividad; 3) el sector minero-metalúrgico, velando por la compatibilidad de los programas y proyectos públicos con los privados y fomentando la investigación científica y tecnológica para el mejor aprovechamiento de estos recursos; 4) el desarrollo industrial y artesanal; 5) para el impulso de la integración física del país, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, y la dictación de normas relacionadas con el estudio, la contratación, la

construcción y la conservación de la red de transportes y comunicaciones nacionales y fluviales, lacustres y marítimos, incluyendo la regulación y control de la explotación de los servicios ferroviarios, de aeronavegación civil y comercial y de servicios postales y de telecomunicaciones; y 6) el fomento a la actividad turística. Aplicar y fiscalizar el régimen de patentes y marcas y el de pesas y medidas. Formular, instrumentar y fiscalizar las políticas de promoción y fomento a las exportaciones y las referidas a las actividades comerciales, y mantener el registro de comercio y el de sociedades por acciones.

- Diseñar y aplicar políticas referidas a las empresas públicas.

El Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico, estaba conformado por las siguientes Secretarías Nacionales y sus respectivas Subsecretarías:

1. Secretaría Nacional de Hacienda
  - 1.1 Subsecretaría del Tesoro
  - 1.2 Subsecretaría de Presupuesto
  - 1.3 Subsecretaría de Tributación
  - 1.4 Subsecretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo
  - 1.5 Subsecretaría de la Contaduría General del Estado
2. Secretaría Nacional de Energía
  - 2.1 Subsecretaría de Energía
  - 2.2 Subsecretaría de Hidrocarburos
3. Secretaría Nacional de Minería
  - 3.1 Subsecretaría de Minería
  - 3.2 Subsecretaría de Metalurgia
4. Secretaría Nacional de Transporte, Comunicación y Aeronáutica Civil
  - 4.1 Subsecretaría de Transporte
  - 4.2 Subsecretaría de Comunicación
  - 4.3 Subsecretaría de Aeronáutica Civil
5. Secretaría Nacional de Industria y Comercio
  - 5.1 Subsecretaría de Industria
  - 5.2 Subsecretaría de Comercio
6. Secretaría Nacional de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Forestal
  - 6.1 Subsecretaría de Agricultura
  - 6.2 Subsecretaría de Ganadería
  - 6.3 Subsecretaría de Desarrollo Forestal, Recolección y Pesca
7. Secretaría Nacional de Turismo
  - 7.1 Subsecretaría de Promoción Turística
8. Secretaría Nacional de Pensiones

### 8.1 Subsecretaría de Pensiones

## 9. Secretaría Nacional de Capitalización e Inversión

### 9.1 Subsecretaría de Capitalización

### 9.2 Subsecretaría de Inversión

Depende del Ministro de Hacienda y Desarrollo Económico la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) cuyas funciones y atribuciones se encuentran normadas por su Estatuto Orgánico aprobado el 21 de agosto de 1983.

El Ministro de Hacienda y Desarrollo Económico tiene la importantísima “facultad de suspender los desembolsos del Tesoro General de la Nación o de inmovilizar los recursos de cualquier institución del sector público en el sistema financiero.”

Sin entrar a enumerar el conjunto de instituciones sobre las que tenía tuición; observando únicamente la variedad e importancia relativa de las Secretarías y Subsecretarías del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico, se entiende la noción de “Súper” Ministerio que la opinión pública le asignaba. Este Ministerio, concentró las responsabilidades de cuatro anteriores Ministerios: Finanzas; Energía y Minas; Transporte y Comunicaciones e Industria y Comercio, además de retener importantes dependencias de otros dos Ministerios: Planeamiento y Coordinación; y Agricultura y Asuntos Campesinos. A ello se le suman nuevas responsabilidades en el ámbito de las denominadas reformas de segunda generación que el gobierno se disponía a adoptar en el ámbito la Secretaría de Capitalización e Inversión.

## 8. Ministerio de Desarrollo Sostenible

De acuerdo a la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo, “Compete al Ministro de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente actuar en todo lo inherente al desarrollo armónico del país, articulando los aspectos humanos, la calidad ambiental, el mantenimiento y recuperación de los recursos naturales renovables y el aprovechamiento económico racional, y en particular:

- Ejercer las funciones de órgano rector del sistema nacional de planificación articulando los programas económicos y sociales sectoriales con la dimensión territorial en el marco del desarrollo sostenible.
- Proponer al Presidente de la República la estrategia nacional de desarrollo sostenible integrando la dimensión territorial y sectorial, y velar por su cumplimiento.
- Promover y disponer la investigación de tecnologías apropiadas, y evaluar el uso de los recursos naturales renovables en relación con la acción humana, con el objeto de elaborar las estrategias, políticas y normas requeridas.
- Programar el uso y administrar los recursos agua, aire y tierra con sus diferentes vocaciones de uso que son patrimonio del Estado, y regular su aprovechamiento en el marco del manejo integral de cuencas.
- Establecer normas respecto del impacto ambiental a las que deben sujetarse los proyectos de inversión públicos y privados y aplicar sanciones correspondientes en caso de incumplimiento.
- Aplicar incentivos económicos establecidos mediante ley a los agentes económicos que conserven el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

- Promover proyectos de protección ambiental, recuperación de cuencas, uso múltiple de recursos naturales, integración territorial y similares, efectuando la reinversión requerida.
- Coordinar sus acciones con las de los demás Ministerios, gobiernos departamentales y municipales, así como promover la participación de los agentes económicos y la ciudadanía.”

El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, estaba conformado por las siguientes Secretarías Nacionales y Subsecretarías:

1. Secretaría Nacional de Planificación
  - 1.1. Subsecretaría de Estrategias de Desarrollo
  - 1.2. Subsecretaría de Ordenamiento Territorial
  - 1.3. Subsecretaría de Proyectos y Preinversión
2. Secretaría Nacional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental
  - 2.1. Subsecretaría de Calidad Ambiental
  - 2.2. Subsecretaría de Recursos Naturales
  - 2.3. Subsecretaría de Promoción Ambiental

El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente era comparativamente hablando, en términos de “aparato” burocrático, menos amplio que los otros dos “Súper” Ministerios. No obstante, en la medida en que anteriormente el Ministerio de Planeamiento y Coordinación constituía la cabeza del “Gabinete Económico”, la pertenencia al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la Secretaría Nacional de Planificación que se sitúa al mismo nivel jerárquico de una nueva Secretaría Nacional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental, en el contexto de una creciente visibilidad y se creía, importancia, de las políticas medio ambientales, contribuyeron a que la opinión pública incluya este Ministerio entre los “Súper” Ministerios.

### **C. Comentarios a la aplicación de la ley de ministerios, en el ámbito de los tres ministerios analizados**

Como señalamos, la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo toma más de un mes, luego de iniciado el Gobierno para su aprobación. Ello en un contexto en el que estaban ya anunciados cambios en la composición de dicho Poder y en el que se rumoreaban algunas de las grandes líneas de tales cambios. La aplicación de la Ley no fue ni instantánea, ni como era de esperar, “al pie de la letra”. Se generaron algunos retrasos, que fueron destacados por la opinión pública, así como se crearon situaciones de incertidumbre y en varios aspectos –algunos de ellos de no poca importancia– tuvieron que ser improvisadas respuestas con bastante más consideraciones políticas que las primordialmente organizativas que parecían primar en el texto de la Ley.

Dos situaciones particularmente sintomáticas se crean una en torno a la “Subsecretaría de Participación Popular” y otra con relación a la Asesoría de “Planificación” del Desarrollo Humano. Ninguna de ellas figura en el diseño que la Ley del Poder Ejecutivo planteaba.

La primera es presidida por un joven sociólogo, Carlos Hugo Molina, que muy pronto ganaría amplia influencia y respeto entre los analistas políticos y en medios académicos por la atención que en los mismos despiertan las actividades y sobre todo las substantivas propuestas de cambio que se elaboran en el seno de la Subsecretaría de Participación Popular y que posteriormente se plasman en la Ley de Participación Popular.

La mencionada y particularmente importante Subsecretaría, curiosamente muestra una amplia inestabilidad orgánica: nace en el Ministerio de Desarrollo Humano, emigra al Ministerio de Desarrollo Sostenible, para retornar al Ministerio de Desarrollo Humano y una vez eliminado este, volver al seno del Ministerio de Desarrollo Sostenible.

Que una entidad de la importancia señalada muestre tal inestabilidad orgánica y fertilidad funcional, naturalmente apunta al hecho de que en las noveles estructuras del Poder Ejecutivo, las relaciones personales y políticas entre los Ministros o inicialmente “Súper” Ministros y el resto de autoridades y funcionarios de sus Ministerios tenían aún mayor influencia que en tiempos “normales” para la “ubicación” de algunas estructuras de poder y de algunos destacados funcionarios.

Esa misma conclusión, en el contexto de las relaciones de poder dentro y entre los partidos de Gobierno, se extrae al analizar la suerte de la “Asesoría de Planificación” en el Ministerio de Desarrollo Humano que presidida por un destacado economista: Horst Grebe, sin militancia en los partidos de la coalición de Gobierno, desempeña funciones que probablemente hubieran adquirido mayor consistencia y efectividad para sus propias funciones y para las del conjunto del Ministerio de Desarrollo Humano y por ende del Gobierno en general, de haber alcanzado dicha Asesoría, el nivel de una Secretaría; tema que por lo demás fue en su momento considerado y descartado.

## 1. Desempeño del Ministerio de Desarrollo Humano

La evolución de la composición de los tres “Súper” Ministerios, tiene algunos rasgos comunes, y otros diferenciados, a los que nos referiremos acá, no con el objeto de apreciar el desempeño de todos ellos, sino por la necesidad de analizar comparativamente el del Ministerio de Desarrollo Humano.

Dos datos que externamente pueden lucir como simplemente anecdóticos pero que en el contexto de la política interna boliviana, tienen relevancia analítica son los siguientes; i) ninguno de los tres “Súper” Ministerios asume las tareas –de significativa importancia en las políticas públicas contemporáneas en el Estado Plurinacional de Bolivia– del denominado “Desarrollo Alternativo”, es decir de las actividades productivas lícitas destinadas a remplazar las ilegales actividades del cultivo de coca excedentaria, o del cultivo de coca no destinado al consumo tradicional; ii) en la primera crisis de gabinete del gobierno de Sánchez de Lozada, son removidos de sus funciones los tres iniciales “Súper” Ministros.

En relación a la primera observación digamos que las tareas del Desarrollo Alternativo, bien podían estar, en su dimensión de apoyo al desarrollo de nuevos cultivos, así como del mayor impulso a sectores como los del turismo y la manufactura, en el Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico, o en el Ministerio de Desarrollo Sostenible. Si por otra parte consideramos que las actividades del Desarrollo Alternativo, en sus aspectos de prevención, comporta la aplicación de importantes recursos financieros a diversas actividades de desarrollo comunitario, se podía sostener que dichas actividades debieran enmarcarse en las competencias del Ministerio de Desarrollo Humano.

Efectivamente hubo dentro la coalición gobernante una corta discusión sobre que entidad del gobierno asumiría el impulso de las tareas del Desarrollo Alternativo. Hubo distintas

posiciones al respecto y finalmente se optó por mantener en el ámbito del Ministerio de Gobierno las labores de prevención, interdicción y represión del narcotráfico. Ello muestra entre otras cosas, que los “Súper” Ministros, tenían conciencia de la amplitud de las responsabilidades que estaban por asumir y ninguno de ellos quiso ampliar el alcance de las mismas, con actividades y recursos que por su condicionalidad, especificidad y controversialidad, podrían afectar la positiva imagen de los “Súper” Ministerios o demandar un tiempo desproporcionado de atención, dentro las actividades de los mismos.

Un elemento que abona la amplitud política y búsqueda de competencia profesional e institucional con la que se abordó la constitución de los “Súper” Ministerios, fue el hecho de que los mismos iniciaran funciones, presididos por Ministros que siendo cercanos al principal partido de gobierno, el Movimiento Nacionalista Revolucionario, eran sin embargo personalidades conocidas por su no militancia política, autonomía de pensamiento y éxito en las actividades privadas. Muy pronto, justificadamente o no, se mencionaron problemas de comunicación entre el Presidente de la República y dos, de los “Súper” Ministros y aparentemente por conflictos de carácter Presupuestario planteados por el Ministro de Desarrollo Humano, en marzo de 1994, siete meses después de ser posesionados, se genera una crisis de gabinete que define la salida de los tres “Súper” Ministros.

Los Ministros de Desarrollo Humano, y Hacienda y Desarrollo Económico, al dejar sus Ministerios abandonaron el gobierno y por lo menos hasta el momento, actividades públicas de connotación. El Ministro de Desarrollo Sostenible, pasó a desempeñar las funciones de Ministro de la Presidencia, cargo que ocupó hasta el final del gobierno.

Luego de la crisis mencionada los tres “Súper” Ministerios fueron presididos por profesionales, con un perfil bastante diferente de los iniciales Ministros.

La temprana crisis de gabinete, el perfil bastante menos autónomo de los nuevos Ministros y el hecho de que las tareas de alta visibilidad del llamado Desarrollo Alternativo, escapaban a sus responsabilidades, re posicionó la imagen de estos Ministerios, tendiendo a diluir su denominación de “Súper” Ministerios.

En el caso del Ministerio de Desarrollo Humano, en términos de los recursos que fue capaz de movilizar, es necesario señalar que durante su existencia, se mantuvo la tendencia de una mayor asignación presupuestaria al Gasto Público Social (GPS), que se observó desde la recuperación y consolidación democrática de 1982. Pero adicionalmente la existencia del Ministerio de Desarrollo Humano coincidió con el único período gubernamental en el que tanto la proporción del GPS en relación al PIB, cuanto la proporción del GPS en relación al Gasto Público Total se incrementaron año a año, sin excepción, tal como podemos apreciar en el cuadro 1.

En términos de esfuerzo macro económico, durante la existencia del Ministerio de Desarrollo Humano, 1993-1997 –el GPS pasó de 8,9% del PIB en 1993, a 13% del PIB en 1997. Estas cifras no habían sido alcanzadas en ningún año desde la instauración de la Nueva Política Económica en 1985, y probablemente en ninguno, desde la constitución del Capitalismo de Estado en Estado Plurinacional de Bolivia en 1952, y menos aún, en períodos anteriores.

En términos de esfuerzo fiscal, el GPS en relación al Gasto Público Total, pasó del 33,7% en 1993, al 47% en 1997, alcanzando durante la existencia del Ministerio de Desarrollo Humano el esfuerzo fiscal del GPS, récords similares a los del esfuerzo macro económico.

Es necesario comentar que la agregación de las cifras de nuestra información, no nos permite señalar cuales son los vectores principales del crecimiento del GPS. En ese sentido no es posible confirmar o rechazar el criterio de que un importante componente del crecimiento del GPS sería proveniente del financiamiento externo de la reforma educativa, el cual habría estado en lo fundamental acordado antes de la constitución del MDH.

## 2. Indicadores generales de desempeño del Ministerio de Desarrollo Humano

Los datos señalados parecieran no arrojar dudas en el sentido, de que en medio de una tendencia de creciente esfuerzo macro económico y fiscal en favor del GPS, la constitución del Ministerio de Desarrollo Humano, consolidó e intensificó dicha tendencia, de manera tal que objetivamente podría señalarse que el Ministerio de Desarrollo Humano en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia contribuyó a concentrar recursos para ser destinados al desarrollo de políticas en el área social.

No obstante poco, o contra producido sentido tendría el incremento en el nivel del GPS, si los resultados o indicadores de impacto no reflejaran evidentes mejoras. Sin pretender realizar un exhaustivo análisis de resultados, e incluso, sin alcanzar a discriminar aquellos logros que en el período de funcionamiento del Ministerio de Desarrollo Humano fueron el resultado de acumulación de factores o definición de políticas previas y no de su propio funcionamiento, debemos señalar que en general, los resultados en las áreas sociales en Estado Plurinacional de Bolivia entre 1993 y 1997, son en términos agregados, y diacrónicamente comparativos, consistentemente favorables, excepción hecha del deterioro constatado en la distribución del ingreso en el área urbana. Frente a este último hecho, caben dos posibles salvedades: por una parte la de que tal deterioro escapa a las responsabilidades del Ministerio de Desarrollo Humano y por otra la que incluso en medio de tal deterioro, se lograron avances en la evolución de importantes indicadores sociales.

En efecto, como podemos observar en el cuadro II.2, la Tasa Bruta de Matrícula en el primer nivel de enseñanza, que de 1985 a 1992 se incrementó en 6 puntos porcentuales; de 1993 a 1997, lo hizo en 10 puntos porcentuales.

**CUADRO II.2**  
**ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: TASAS BRUTAS DE MATRÍCULA**  
**EN EL PRIMER NIVEL DE ENSEÑANZA**

País	Edad	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bolivia (Est. Plur. de)	6 -13	91	94	97	97	99	101	103	106	109

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1998. Pág.43.

Similar fenómeno de aceleración de la Tasa Bruta de Matricula, observamos en el segundo nivel de enseñanza. En efecto en el cuadro II.3 podemos apreciar que dicha tasa en el Estado Plurinacional de Bolivia se incrementó ocho puntos porcentuales entre 1985 y 1992 y 15 puntos porcentuales entre 1993 y 1997.

**CUADRO II.3**  
**ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: TASAS BRUTAS DE MATRÍCULA**  
**EN EL SEGUNDO NIVEL DE ENSEÑANZA**

País	Edad	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bolivia (Est. Plur. de)	14 -17	38	38	39	40	43	44	45	47	48

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1998. Pág.46.

Un incremento de la Tasa Bruta de Matrícula, también se observó en el tercer nivel de enseñanza. Como nos muestra el cuadro II.4, dicha tasa se incrementó tres puntos porcentuales entre 1985 y 1992 y en dos puntos porcentuales entre 1993 y 1996. Para 1997, no se dispone de datos.

**CUADRO II.4**  
**ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: TASAS BRUTAS DE MATRÍCULA**  
**EN EL TERCER NIVEL DE ENSEÑANZA**

País	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bolivia (Est. Plur. de)	19	19	21	22	24	24	23	26	

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1998. Pág.47.

En el ámbito de la salud, los indicadores básicos muestran entre 1993 y 1997 mejoras sistemáticas, aunque menores de las que se podrían obtener y se debieran aspirar desde tan altamente negativos indicadores: la tasa de mortalidad de menores de un año y la tasa de mortalidad de menores de cinco años disminuyen 7% y 25% respectivamente, tal como se desprende de los cuadros II.5 y II.6.

**CUADRO II.5**  
**ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: TASA DE MORTALIDAD**  
**DE MENORES DE UN AÑO**  
*(Por mil nacidos vivos)*

País	1993	1997
Bolivia (Estado Plurinacional de)	74	69

Fuente: PNUD. Informe Sobre Desarrollo Humano 1996,1999. Mundiprensa.

No obstante un área en la que aparentemente se logró avances substantivos, que aunque notoriamente insuficientes, son sin embargo altamente estimulantes es la de la disminución de la mortalidad materna. Dicho indicador que tiene una peculiar capacidad sintética de expresar deficiencias en el bienestar de las madres, potenciales insuficiencias substantivas en los recién nacidos y evidentes limitaciones en los servicios de salud; en el Estado Plurinacional de Bolivia ha sido crónica y desproporcionadamente alto. Pese a que su medición en el país es particularmente problemática y por ello sujeta a observaciones; de acuerdo a datos de Informes sobre el Desarrollo Humano, habría mostrado entre 1993 y 1999 (no se poseen datos para 1997), una disminución del 40%, tal como se desprende del cuadro II.7.

**CUADRO II.6**  
**ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: TASA DE MORTALIDAD**  
**DE MENORES DE CINCO AÑOS**  
*(Por mil nacidos vivos)*

País	1994	1997
Bolivia (Estado Plurinacional de)	128	96

Fuente: PNUD. Informes Sobre Desarrollo Humano 1996 y 1999. Mundiprensa.

**CUADRO II.7**  
**ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: TASA DE MORTALIDAD MATERNA**  
*(Por cien mil nacidos vivos)*

País	1993	1999
Bolivia (Estado Plurinacional de)	650	390

Fuente: PNUD. Informes Sobre Desarrollo Humano 1996 y 2001 Mundiprensa y CDI.

Los avances constatados en los anteriores tres indicadores, han naturalmente debido contribuir al incremento de casi dos años en la esperanza de vida de los bolivianos entre 1993 y 1997 (ver cuadro II.8).

**CUADRO II.8**  
**ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: ESPERANZA DE VIDA AL NACER**  
*(Años)*

País	1993	1997
Bolivia (Estado Plurinacional de)	59,7	61,4

Fuente: PNUD. Informes Sobre Desarrollo Humano 1996 y 1999. Mundiprensa

Sin embargo, resulta evidente que los objetivos del Ministerio de Desarrollo Humano, iban bastante más allá de mejorar los tradicionales indicadores de Educación y Salud. En efecto como señala Horst Grebe, importante analista y asesor del mencionado Ministerio, “el Ministerio de Desarrollo Humano identificó los siguientes problemas principales:

- la persistencia de la pobreza rural,
- el empobrecimiento urbano,
- la desactualización del sistema educativo,
- la atención insuficiente en materia de salud,
- el aumento creciente del déficit en materia de vivienda,
- la insuficiente cobertura del saneamiento básico,
- la disminución en la calidad del empleo,

- la insuficiente participación popular,
- los insuficientes recursos asignados al desarrollo humano,
- la falta de integración intersectorial e interinstitucional, y
- la limitada capacidad de ejecución y administración.”

Los resultados en materia de vivienda, creemos que son limitados y poco transparentes, por lo que no brindamos información. Posteriormente nos referiremos al tema de la pobreza. Mientras en el área del empleo, el período de existencia del Ministerio de Desarrollo Humano coincide con una etapa de baja pero creciente, tasa de desempleo urbano, tal como podemos observar en el cuadro II.9.

**CUADRO II.9**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESEMPLEO URBANO**  
*(Tasas anuales medias)*

País		1993	1994	1995	1996	1997
Bolivia (Est. Plur. de)	Capitales departamentales	5,8	3,1	3,6	3,8	4,4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Por el contrario en términos de las remuneraciones medias reales, la limitada información que se posee al respecto, coincide, por lo menos en lo que se refiere a las remuneraciones del sector privado en la sede de gobierno, con un incremento sostenido de las mismas, que de manera acumulativa alcanza al 16% entre 1993 y 1997, tal como se desprende del cuadro II.10.

**CUADRO II.10**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES**  
**MEDIAS REALES. SECTOR PRIVADO EN LA PAZ**  
*(Índices promedios anuales: 1995 = 100)*

País	1993	1994	1995	1996	1997
Bolivia (Est. Plur. de)	91,2	98,5	100,0	100,4	107,3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Uno de los indicadores que mayor atención mereció a la Secretaría de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales del Ministerio de Desarrollo Humano, fue el de la discriminación salarial en contra de la mujer. En ese plano, como nos muestra el cuadro II.11, entre 1992 y 1997, la relación de salarios entre géneros en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia se incrementó –disminuyendo la discriminación– en 9,3 puntos porcentuales. De los 14 países para los cuales el cuadro brinda información, el desempeño relativo del Estado Plurinacional de Bolivia, solo fue superado por tres países: Costa Rica, Ecuador y Paraguay. En ese sentido pareciera que, por lo menos parcialmente, el éxito relativo del Estado Plurinacional de Bolivia en mejorar la relación de salarios entre géneros, se debe a la intensidad de la discriminación. En efecto, tanto Ecuador como el Paraguay compartían con el Estado Plurinacional de Bolivia una relación salarial menor

al 70% para el caso de las mujeres. Pareciera que la disminución de la discriminación es relativamente más “fácil” cuando se trata superar una relación de menos del 70%, que cuando se trata de superar una superior al 80%. La excepción que confirmaría esta regla por la negativa es el Brasil, que teniendo una relación de 67,2% en 1990, solo subió 2,8 puntos porcentuales hasta 1996. Por el lado positivo, la excepción estaría dada por Costa Rica que teniendo una relación porcentual de 81% en 1990, sube 12,7 puntos porcentuales hasta 1997.

**CUADRO II.11**  
**RELACIÓN DE SALARIOS ENTRE GÉNEROS, SEGÚN TRAMOS DE EDUCACIÓN<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

	País	Año	Total	Años de estudio aprobados			
				0 a 5	6 a 9	10 a 12	13 y más
Argentina		1990	82,6	76,5		78,8	71,7
		1997	89,9	75,8		85,8	70,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)		1992	69,5	36,7	52,5	77,4	72,5
		1997	78,8	56,0	51,7	85,8	83,5
Brasil		1990	67,2	54,0	55,8	57,2	57,7
		1996	70,0	61,8	58,8	60,7	59,4
Chile		1990	70,0	60,0	68,8	72,2	57,3
		1996	74,5	77,1	76,1	76,5	61,5
Colombia		1990	87,5	86,9	85,9	85,1	67,7
		1997	88,1	79,8	76,8	81,2	77,4
Costa Rica		1990	81,0	68,8	72,4	78,7	75,3
		1997	93,7	76,3	70,4	86,3	86,9
Ecuador		1990	64,9	82,2	64,1	45,4	105,1
		1997	86,2	95,5	59,6	90,7	74,5
El Salvador		1995	80,6	60,3	63,6	83,8	84,2
		1997	84,2	55,9	75,9	92,4	77,0
Honduras		1990	72,1	58,2	57,4	77,5	62,6
		1997	77,3	65,8	69,7	78,3	65,5
México		1992	77,2	74,8	84,8	92,9	67,9
		1996	75,6	72,1	80,6	81,5	67,6
Panamá		1991	90,0	50,2	70,0	87,8	82,8
		1997	83,4	52,5	63,8	84,1	67,0
Paraguay		1990	63,4	48,4	52,1	72,5	60,1
		1997	76,8	60,9	59,8	81,7	68,2
Uruguay		1990	73,5	64,5	67,9	68,0	71,1
		1997	76,3	65,2	71,2	69,4	62,5
Venezuela (República Bolivariana de)		1990	80,4	69,8	75,6	78,9	74,8
		1997	85,8	73,2	73,5	76,8	73,1

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1998. Pág.38.

<sup>a</sup> Se refiere a asalariados urbanos en edades de 25 a 59 años que trabajan 35 horas y más por semana.

Finalmente sobre fenómenos que no son de exclusiva responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Humano, pero que son gravitantes en el análisis final del éxito de las políticas sociales en el país, debemos decir que a nivel urbano exclusivamente, los resultados son mixtos.

En efecto como nos muestra el cuadro II.12, la distribución del ingreso parece haberse deteriorado en el área urbana en el período coincidente con la existencia del Ministerio de Desarrollo Humano, aunque la pobreza habría levemente disminuido en el ámbito urbano durante el mismo período, como muestra el cuadro II.13.

**CUADRO II.12**  
**ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: DISTRIBUCIÓN DEL**  
**INGRESO DE LOS HOGARES URBANOS, POR QUINTILES**  
**ORDENADOS SEGÚN SU INGRESO PER CÁPITA**  
*(En porcentajes)*

País	Año	Quintil 1 (más pobre)		Quintil 5 (más rico)				
		Decil 1	Decil 2	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Decil 9	Decil 10
Bolivia (Est. Plur. de)	1989	0,7	2,7	8,7	13,1	20,6	16,1	38,2
	1994	2,0	3,4	9,8	13,5	19,8	15,9	35,6
	1997	1,6	3,1	9,0	13,6	20,5	15,3	37,0

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1998. Pág.64.

**CUADRO II.13**  
**ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA**  
**E INDIGENCIA, POR ZONAS URBANAS Y RURALES**  
*(En porcentajes del total de hogares)*

País	Año	Total	Hogares en situación de pobreza				Total	Hogares en situación de indigencia.			
			Total	Área Metropolitana	Resto	Rural		Total	Área Metropolitana	Resto	Rural
Bolivia (Est. Plur. de)	1989	-	49	55	45	-	-	22	27	19	-
	1994	-	46	48	44	-	-	17	17	16	-
	1997	-	44	53	38	-	-	16	21	12	-

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1998. Pág.66.

Con las importantes reservas anotadas en el sentido de que la mejora en los indicadores analizados en los ámbitos de la salud y educación, durante la existencia del Ministerio de Desarrollo Humano, pueden ser el fruto de políticas, medidas y tendencias desarrolladas con anterioridad a él y que la disminución de los niveles de pobreza observados en durante su existencia, puede deberse a políticas adoptadas en otros sectores por una parte y a un efecto de recuperación luego de caídas severas en anteriores períodos por otra, es no obstante, objetivo señalar que la existencia del Ministerio de Desarrollo Humano coincide con mejoras apreciables en importantes indicadores de salud y educación, con niveles relativamente reducidos de desempleo abierto urbano, con remuneraciones medias crecientes en el sector privado urbano, con una menor discriminación salarial entre géneros y con una leve disminución de la magnitud de la pobreza en Bolivia. La observación más interpeladora reside en el hecho de que durante la existencia del Ministerio de Desarrollo Humano, la distribución del ingreso acentúa su inequidad. Una posible salvedad, cuya demostración escapa al alcance de este trabajo, es el de que el deterioro en la distribución del ingreso se genera por políticas desarrolladas en ámbitos ajenos a

los del Ministerio de Desarrollo Humano, el cual por el contrario ha podido desarrollar políticas que hayan permitido aminorar los efectos de dicho deterioro en los sectores más vulnerables; contribuyendo a que los mismos mantengan una tendencia de sostenida mejoría en indicadores esenciales de deprivación.

**CUADRO II.14**  
**ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: AUMENTO DE LOS RECURSOS DE**  
**COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA E IMPUESTOS TRANSFERIDOS**  
**A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, 1993 Y 1995**

	Incremento en %
Chuquisaca	800
La Paz	178
Cochabamba	372
Oruro	536
Potosí	3 602
Tarija	690
Santa Cruz	253
Beni	4 008
Pando	3 715
Total ponderado	315

Fuente: GREBE, Horst. La propuesta del desarrollo humano en Bolivia. Pág. 14.

Considerando el desempeño del Ministerio de Desarrollo Humano en el Estado Plurinacional de Bolivia, incluso, antes de analizar las políticas inéditas que en su ámbito o relacionadas con sus objetivos institucionales se ejecutaron en el país, podemos señalar la pertinencia política e institucional de su creación.

### 3. Políticas inéditas

Para completar el análisis del rol e importancia del Ministerio de Desarrollo Humano, además de observar su desempeño en términos de movilización de recursos al área social y del impacto agregado de las políticas en sus áreas tradicionales de acción, es necesario considerar objetivos y realizaciones de algunas políticas inéditas en el acontecer nacional, aprobadas durante la existencia del Ministerio de Desarrollo Humano, dos de ellas –la Ley de Participación Popular y la Reforma Educativa– diseñadas en el ámbito del mismo y la tercera –la Ley de Pensiones– muy relacionada con sus objetivos institucionales, aunque diseñada en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico.

#### 3.1 La ley de participación popular

Esta ley aprobada el 7 de julio de 1994, menos de un año después de creado el Ministerio de Desarrollo Humano y elaborada en parte substantiva, por funcionarios, técnicos y asesores de sus dependencias, transforma el panorama institucional y la distribución absoluta y relativa de los recursos municipales destinados al desarrollo local en el Estado Plurinacional de Bolivia.

La ley “reconoce, promueve y consolida el proceso de Participación Popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país.” Para ello:

- Reconoce personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base, urbanas y rurales, y las relaciona con los órganos públicos.
- Delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la Sección de Provincia. Amplía competencias e incrementa recursos a favor de los gobiernos municipales, y les transfiere la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, micro riego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla.
- Establece el principio de distribución igualitaria por habitante, de los recursos de coparticipación tributaria asignados y transferidos a los Departamentos, a través de los municipios y universidades correspondientes, buscando corregir los desequilibrios históricos existentes entre las áreas urbanas y rurales.
- Reordena las atribuciones y competencias de los órganos públicos para que actúen en el marco de los derechos y deberes reconocidos en la presente Ley”.

De esta manera al delimitar el conjunto del territorio nacional en secciones municipales de homogéneos derechos, esta ley “globaliza” internamente al Estado Plurinacional de Bolivia, impulsando transformaciones irreversibles que posteriormente inscriben la ley como parte de las políticas de estado que el país lleva adelante.

El incremento en los recursos de coparticipación tributaria –315% entre 1993 y 1995– que impulsa esta Ley, significa para algunas regiones un incremento altísimo, tal como podemos apreciar en el cuadro II.14. Ello significa que efectivamente se traspasaron significativos recursos, anteriormente manejados en el ámbito de la administración central, al dominio de los poderes municipales.

Adicionalmente, los recursos mencionados fueron traspasados favoreciendo primero las provincias en relación a las capitales de departamento y privilegiando el resto del país en relación al eje central (que concentra lo principal del producto y la inversión), tal como se desprende del cuadro II.15.

**CUADRO II.15**  
**ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: DISTRIBUCIÓN DE**  
**LA COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA**  
*(En porcentajes)*

	1993	1994	1995
Capitales de Departamento	92,1	54,4	38,9
Resto	7,9	45,6	61,1
Eje La Paz, Cochabamba	90,9	73,5	68,1
Santa Cruz			
Resto del país	9,1	26,5	31,9

Fuente: GREBE, Horst. La propuesta del desarrollo humano en Bolivia. Pág. 14.

Aunque se han formulado observaciones diversas a la ley de Participación Popular, en general todas ellas se han enmarcado en el deseo de perfeccionar un instrumento legal que globalmente no ha recibido sino comentarios positivos, salvo los que provienen de algunos

comunicados con notorios tintes racistas de grupos radicalizados. En ese sentido podría decirse que la aprobación de la ley de Participación Popular, destaca cualitativamente el acierto de la creación del Ministerio de Desarrollo Humano.

No obstante, en las últimas semanas, desde otro ángulo, quizás el más destacado y evidentemente el más consistentemente “conservador”, filósofo boliviano contemporáneo, afirma:

“La implementación de una llamada Ley de Participación Popular a fines del siglo XX evidenciará que se trataba de una modesta ley de municipalización, que entregaba o devolvía a las alcaldías funciones básicas como educación y otras tareas sociales que, en el fondo, pertenecían a esas instancias inferiores; se verá también que la originalidad de dicha ley era un mero asunto de la maquinaria propagandista del Estado. Dicha, ley por otra parte, aumentará considerablemente las ocasiones de corrupción y malversación de fondos a niveles inferiores”.

Esta crítica, la más dura en relación a la ley de Participación Popular y que en algunos aspectos puede leerse como objetivo reconocimiento de algunos logros de dicha ley, implícitamente muestra las razones por las que la misma se transforma en política de Estado, después de la desaparición del Ministerio de Desarrollo Humano.

### **3.2 La reforma educativa**

En 1994, se aprueba la Ley de Reforma Educativa, la cual intenta recoger una amplia y antigua demanda por desarrollar una en Bolivia, una “Educación Intercultural y Bilingüe”. La Reforma Educativa no obstante se inicia con anterioridad al establecimiento del Ministerio de Desarrollo Humano, ya que en la administración de Paz Zamora se da inicio a ella. Para vencer las resistencias burocráticas y corporativas que la misma generaba, pero al mismo tiempo señalando límites a la decisión de impulsarla, dicha administración concentró en buena medida la maduración de dicha Reforma en lo que se denominó el Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE), que si bien tuvo un alto y reconocido nivel profesional, tuvo una limitada influencia en las estructuras tradicionales del Ministerio de Educación.

La Reforma Educativa adquiere por efecto de la ley mencionada una mayor visibilidad y operabilidad a partir de 1994, la misma incluso se acentúa luego de la desaparición del Ministerio de Desarrollo Humano. Dicha Reforma, en general ha merecido positivas evaluaciones internas e internacionales, aunque está todavía lejos de haberse concluido.

Existen sin embargo sectores que al defender posiciones de asentamiento de identidades culturales autónomas, analizan la ley de Reforma Educativa desde la tesis central “de que la Reforma Educativa transforma las tecnologías pedagógicas orientadas hacia la perpetuación de la cultura legítima, que se expresa: a) en la continuidad de las jerarquías coloniales, b) enseñanza en idioma vernácula con contenidos de la cultura legítima como una nueva forma de ejercicio de la violencia simbólica, y c) en el cambio del disciplinamiento centrado en el maestro a un proceso de autodisciplinamiento centrado en el alumno” (Patzí, Paco Felix, 2000).

Como podemos apreciar, incluso las críticas más agudas a la Reforma Educativa señalan de manera implícita la substantiva ambición de transformación que ella posee conceptualmente y de alguna manera, despliega operacionalmente.

### **3.3 La ley de pensiones**

La Ley de Pensiones se aprueba el 29 de noviembre de 1996 y tiene el objetivo “de asegurar la continuidad de los medios de subsistencia del capital humano, mediante el seguro social obligatorio de largo plazo en cumplimiento del artículo 158 de la Constitución Política del

Estado y disponer el destino y administración de los recursos que benefician a los ciudadanos bolivianos de conformidad a la Ley 1544 de 21 de Marzo de 1994 (Ley de Capitalización).”

La Ley de Pensiones tal como señala su objetivo no puede ser entendida sino en relación con la Ley de Capitalización o el sui generis camino que el gobierno de Estado Plurinacional de Bolivia definió para la privatización de las principales seis empresas del Estado: Empresa Nacional de Electricidad (ENDE); Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE); Empresa Nacional de Telefonía (ENTEL); Lloyd Aéreo Boliviano (LAB); Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), que fueron efectivamente capitalizadas y a las que es necesario agregar la Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF) que durante la administración de Sánchez de Lozada, no alcanzó a ser capitalizada. En ese sentido la Ley de Pensiones que por su objeto naturalmente cae en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Humano, es elaborada y ejecutada fundamentalmente por el Ministerio de Desarrollo Económico y el novel Ministerio sin Cartera Responsable de Capitalización.

La ley de Pensiones de noviembre de 1996, implica una modificación substantiva del sistema de pensiones en el Estado Plurinacional de Bolivia ya que el mismo pasa del esquema solidario al individual, asumiendo el Estado el costo de traspaso del sistema, incluyendo las ingentes deudas que afectaban el sistema solidario, responsabilidad que al Estado le significa un esfuerzo presupuestario de enorme magnitud y que entre 1997 y el 2001 se ha situado entre el 3% y el 3,5% del PIB anualmente.

La Ley de Pensiones y el establecimiento del Bono Solidario (BONOSOL) –es decir el Bono anual que se crea para todos los bolivianos mayores de 65 años y que debía ser sufragado con “los recursos provenientes de las acciones de propiedad del Estado en las empresas capitalizadas, transferidos en beneficio de los ciudadanos bolivianos...”– muestra al mismo tiempo la importancia y gravitación del Ministerio de Desarrollo Humano, así como las evidentes restricciones en las que debe desenvolver su funcionamiento.

Dichas restricciones surgen de dos diferentes fuentes: por una parte, la de formas y límites que las políticas sociales deben asumir frente a procesos de reforma estatal en el área económica y por otra la afectación variable, que tanto sobre las políticas económicas, como sobre las políticas sociales, tiene el ciclo electoral. En ese sentido aunque sobre el BONOSOL la oposición desplegó críticas aparentemente substantivas, resulta evidente que la otorgación de dicho Bono, como política, se debilitó operacionalmente y erosionó la posibilidad de transformarse en política de Estado, por la notoria utilización partidista del mismo, por parte del gobierno en el proceso electoral de 1997.

#### **4. El Ministerio de Desarrollo Humano como autoridad social**

Los conceptos con los que el de autoridad social debe ser relacionado, son tanto el de auctor –autor, “el que es causa de alguna cosa...el que la inventa” (Diccionario de la Real Academia Española, 1984)–, como con el de auctoritas –autoridad, “Carácter o representación...Potestad, facultad”–, debido a que el concepto de autoridad social, aunque nace fundamentalmente como necesidad de ejercer desde lo social, una representación, potestad o facultad frente a la autoridad “económica” en procesos de estabilización, ajuste y reforma, tiene también relación, incluso por el contexto en el que nace, con la necesidad de ejercer dentro o en lo social, esa potestad o facultad, de manera tal de alcanzar posibilidades de causar nuevas situaciones o relaciones, en el diseño y ejecución de políticas sociales.

En la lógica señalada creemos que el desempeño del Ministerio de Desarrollo Humano en el Estado Plurinacional de Bolivia ha sido bastante más efectivo en el sentido de auctor que en el de auctoritas. O para decirlo de otra manera, ha tenido más eficiencia relativa en la innovación que en la representación.

En la innovación la eficiencia que se le reconoce, deriva, en primer lugar, por ser el órgano del Poder Ejecutivo en el que se origina la Ley de Participación Popular, cuya capacidad transformadora y aceptación generalizada, la han convertido de hecho en la matriz de una Política de Estado, cuyos principales componentes son los de participación de y descentralización hacia, los niveles locales, fundamentalmente municipales. En ese sentido luego de la eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano, en el Estado Plurinacional de Bolivia, los dos denominados Diálogos Nacionales y los Acuerdos de reducción de Deuda Externa en el marco HIPIC –Países pobres altamente endeudados– han profundizado y desarrollado el diseño, en su momento inédito, de la Ley de Participación Popular.

El hecho de haber aprobado una ley específica sobre Reforma de la Educación y en ese sentido dar bastante mayor visibilidad a trabajos substantivos que en esa área se venían realizando desde administraciones anteriores, y el hecho de haber introducido en la ley –entre otros– el prácticamente polémico concepto del aprendizaje inicial en idioma originario, también abonan a favor de incrementar el peso relativo de la faceta de innovación en el desempeño del Ministerio de Desarrollo Humano en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Finalmente y sin lugar a dudas la más polémica de las políticas sociales elaboradas durante la existencia del MDH en el Estado Plurinacional de Bolivia, el BONOSOL, ahora transformado en BOLIVIDA; sin lugar a dudas está más relacionado con la innovación, incluso si esta es calificada de improvisación, que con la representación.

Si desde el punto de vista positivo, podemos señalar varios elementos de política que muestran un MDH con capacidad de innovación o auctor; podemos por el contrario mostrar hechos que señalan en el MDH serias limitaciones para poder representar o ser percibido como auctoritas.

Si se creen las versiones sobre la manera en que se genera la renuncia de la primera autoridad que ocupó la cartera del MDH, es evidente que en dicha renuncia probablemente hayan jugado numerosos factores pero uno, ciertamente destacado, fue el de la imposibilidad de satisfacer los planteamientos presupuestarios del ministro Fernando Romero. Ello debido a limitaciones exógenas al MDH, o más precisamente a limitaciones de gasto que se derivaban, por una parte del acuerdo que el país mantenía en curso con el FMI y del nivel de déficit fiscal con el que la flamante administración se encontró.

El hecho de que el MDH es eficazmente contradicho en sus aspiraciones presupuestarias, muestra que al poco tiempo de estructurar la autoridad social, ésta pierde una primera escaramuza o batalla presupuestaria con la autoridad económica. En ese sentido y en esa coyuntura, el MDH no logra representar eficientemente al área social. El poder de la autoridad económica afecta la propia *auctoritas* del MDH diseñado y percibido como autoridad social.

El cambio de Ministro y el tipo de persona que lo reemplaza tienden a acentuar la “crisis” de representación de la autoridad social. Esta vez no por efectos de la autoridad económica sobre la autoridad social, sino por problemas en el interior de esta. En efecto a diferencia del primer ministro de Desarrollo Humano, profesional y laboralmente ajeno a las tradicionales áreas sociales y en ese sentido probablemente equidistante de las mismas, quien lo sucede es un profesional claramente ubicado y desarrollado en el área de educación. Resulta ilusorio pensar que por él se sentían adecuadamente representados quienes a lo largo y ancho del país trabajaban en el área de salud, o en el área de urbanismo y vivienda en el MDH.

El hecho de que en cuatro años de gobierno y en cuatro años de existencia del MDH, este haya tenido cuatro distintos Ministros, es una indicación de la relativa inestabilidad de personal que lo caracterizó. Esta relativa inestabilidad apunta también a dificultades en las labores de representación, para las cuales, en principio, la estabilidad de personal resulta valioso componente.

Finalmente, es probable que haya afectado la capacidad de representación del MDH, su cambiante diseño orgánico. En este aspecto, el hecho de que la importante Secretaría de Participación Popular, haya nacido en el MDH, emigrado al Ministerio de Desarrollo Sostenible, para luego retornar al MDH, muestra una inestabilidad funcional que naturalmente está ligada a la inestabilidad de personal arriba señalada, y que probablemente la acentúa y supera, agravando la capacidad de representación del MDH.

Estos problemas de representación, surgidos de la intervención de la autoridad económica sobre la autoridad social, así como de la sectorialización del personal jerárquico del MDH, de la inestabilidad de este y finalmente de su diseño orgánico cambiante, afectaron en la práctica la autoridad del MDH.

En el caso del MDH en Bolivia, el que las limitaciones señaladas hayan podido ser salvadas en la práctica, es naturalmente posible y ello hubiera mejorado la capacidad de representación del MDH y en ese sentido la autoridad social hubiera sido ejercida tanto por la vía de la innovación, como por la de la representación. En la medida en que sin embargo ellas en términos prácticos no fueron realizadas, la eliminación del MDH era una medida operacionalmente “fácil” puesto que la relativa falta de representación de este de las distintas áreas sociales incluidas en él, facilitaban su desmembración, puesto que ningún sector específico ni todos en conjunto reclamarían su existencia.

## 5. Eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano

En el tercer cuatrimestre de 1997, al asumir la presente administración gubernamental, los diez Ministerios creados en 1993, se transforman en quince Ministerios, al mantener ocho Ministerios y crear siete. El Ministerio de Desarrollo Humano es eliminado, el de Hacienda y Desarrollo Económico es escindido en dos y el de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente se transforma en el de Desarrollo Sostenible y Planificación.

Los Ministerios que se mantienen son los de: Relaciones Exteriores y Culto; de la Presidencia; Defensa Nacional; Gobierno; Desarrollo Sostenible y Planificación; Justicia y Derechos Humanos; Trabajo y Micro empresa; e Informaciones. Los Ministerios que se crean o recrean, son los de: Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Hacienda; Desarrollo Económico; Comercio Exterior e Inversiones; Vivienda y Servicios Básicos; Salud y Previsión Social; Educación, Cultura y Deportes.

Poco después de iniciado el tercer año de gobierno, como consecuencia de las negociaciones que se suscitaron en el marco de los masivos conflictos y práctica paralización de las carreteras del país, durante los meses de septiembre y octubre de 2000, se crea en octubre de 2000, el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, lo que eleva a dieciséis los Ministerios en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Las modificaciones confirman la desaparición de la noción de “Súper” Ministerios. Pero la eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano y la recreación de Ministerios que atienden sectores diferenciados en el área social, –Educación, Cultura y Deportes; Salud y Previsión Social; y, Urbanismo y Vivienda– considerando nuestra apreciación sobre la pertinencia política e institucional de la creación del Ministerio de Desarrollo Humano en el Estado Plurinacional de Bolivia, pareciera conducir a señalar que la eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano constituiría una regresión institucional y organizacional, basada en una inadecuada decisión política que dificultaría avances estructurales en los intentos de concebir y proyectar articulada, convergente y dinámicamente las políticas sociales.

Creemos sin embargo que dadas las características de la coalición gobernante que asume en agosto de 1997, la segunda parte de la conclusión no es válida.

En efecto en septiembre de 1993, el gobierno se aprestaba a poner en marcha un programa de gobierno con difíciles acciones estratégicas en dos frentes; en el económico: capitalización y modificación del sistema de pensiones y en el social: participación popular y reforma educativa. Para ello tomó sus decisiones *converting uncertainty to risk* (Schou, 1967), tratando de lograr lo que se llama en lenguaje popular “unidad de mando” en ambos frentes. Lo que en buena medida se logró sobre todo ante a los requerimientos de la implementación de las medidas programáticas señaladas. En ese sentido la creación del Ministerio de Desarrollo Humano en 1993 resultaba conceptualmente acertada y políticamente funcional.

En el tercer cuatrimestre de 1997, el Gobierno por el contrario, luego de establecer una amplia y burocráticamente ambiciosa alianza, no se aprestaba a ejecutar un programa de gobierno; sino que mediante un “Diálogo Nacional”, consagraba cuatro pilares del accionar gubernamental: “Oportunidad, Equidad, Identidad y Dignidad”. En ese sentido resultaba políticamente funcional, ampliar el número de Ministerios para permitir la inclusión de los distintos socios de la denominada “Megacoalición” gobernante. Adicionalmente ante la falta de un programa, el gobierno, como organización, “reduce las pretensiones de racionalidad...para continuar racionalizando con costos de información muy altos” (Luhman, 1997).

Por otra parte, la ventaja de dar visibilidad al área social, no necesariamente vía la fuerza de conceptos o acciones estratégicas; sino a través del incremento de la visibilidad institucional de los sectores que la componen, al recuperar cada uno de ellos “su” Ministerio, es no solo funcional en varias coyunturas políticas, sino además portadora de consistencia en el largo plazo; en la medida en que *“cultural analysis...must accept the possibility that cacophony is as important as harmony in most cultures”* (Fiske, 1991).

Esta consideración adquiere mayor peso si tomamos en cuenta que contemporáneamente a la sectorialización del área social, la nueva administración, al cambiar la denominación del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente por la de Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, intenta una tímida revalorización de la planificación como función dotadora de sentido.

## **6. Consideraciones a-coyunturales sobre la eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano**

Los criterios señalados sobre el desempeño del MDH, en términos generales y en relación al concepto de autoridad social, así como la descripción de su eliminación y la posible racionalidad circunstancial de dicha operación, naturalmente reflejan elementos coyunturales que no necesariamente debieran ser determinantes en una decisión que asigne peso importante al largo plazo.

En el intento de incorporar el largo plazo al análisis de la pertinencia del mantenimiento o eliminación del MDH en el Estado Plurinacional de Bolivia, numerosas alternativas conceptuales y perspectivas teóricas se ofrecen. Sin buscar disminuir la validez de otras que no consideraremos en esta oportunidad, creemos que además de las consideraciones de innovación y representación que han sido desarrolladas coyunturalmente, tres grupos de conceptos, no necesariamente conectados entre sí, ofrecen reflexiones diferencialmente válidas.

El primer grupo de conceptos tiene que ver con los de gobierno competitivo y gobierno orientado por misión, resultados y usuarios (Osborne y Gaebler, 1992). En esta lógica; la creación de un MDH en el Estado Plurinacional de Bolivia que introduzca en áreas como las de salud, educación y urbanismo y vivienda, elementos de competitividad en la prestación de servicios, puede ser altamente funcional. Ello en la medida en que los denominados procesos de

“terciarización” que la búsqueda de competitividad supone, pueden ser mas amplia, consistente, sinérgica y por ende eficientemente llevados a cabo.

No obstante, resulta muy difícil el lograr que instituciones crónicamente orientadas por reglas, compartan como elemento motor una misión, en circunstancias en que los potenciales usuarios son similares solo a un nivel elevado de abstracción o muy avanzado de especificación. Por las razones señaladas, una primera y por lo tanto quizás inapropiadamente lineal aproximación teórica, señala que en el camino de crear una autoridad social, resultaría poco funcional el integrar en un solo Ministerio las distintas áreas de atención de las políticas sociales.

El segundo grupo de conceptos tiene que ver con la aspiración a una Sociedad de Bienestar por una parte y la evolución, no precisamente bajo la misma tendencia, del Estado de bienestar. Al caracterizar la evolución de este en los países de capitalismo avanzado (Cachón, 1996) se reconoce un “Estado de bienestar diferenciado (Keynes-Beveridge) y un Estado de bienestar integrado (post keynesiano)”. En este último, el “Bienestar social: no se considera como un área autónoma con respecto a la economía y a la política económica (y) se reconoce e institucionaliza la interdependencia e interrelación entre lo económico y lo social”. De esta manera, resulta que en los países de capitalismo avanzado se alcanza una autoridad social de hecho, con Ministerios diferenciados sectorialmente en las áreas sociales.

De esta manera, a no ser a partir de una visión que busque, más que diferenciar, oponer, las características de la evolución institucional y operacional en el diseño y aplicación de políticas públicas en las áreas sociales, entre los países de capitalismo avanzado y en los países emergentes o de capitalismo tardío, es lógico pensar que en estos últimos, la separación sectorial de los Ministerios del área social, es más apropiada para lograr una efectiva autoridad social.

El tercer grupo de conceptos tiene que ver con “La idea de epistemología sin fundamento...” y con el hecho de que “...el inacabamiento se halla en el corazón de la conciencia moderna, tras el descubrimiento del inacabamiento cósmico (Hubble) y del inacabamiento antropológico (Bolk), que vienen como a confirmar nuestro sentimiento del inacabamiento de toda vida” (Kitson, 2000). La extrapolación de estos conceptos, si algo así resulta válido, señalaría la no necesidad o la simple imposibilidad de crear una autoridad social a partir del intento de concentración institucional o administrativa. Naturalmente al mismo tiempo, estos conceptos señalarían el carácter eminentemente provisional de los acuerdos institucionales y administrativos que se hayan alcanzado o que se pretendan alcanzar.

De esta manera, a través de conceptos diferentes no llegamos a la necesidad ni a la concluyente conveniencia de la concentración de áreas sociales bajo una misma autoridad del Poder Ejecutivo como la más adecuada forma de constitución de una autoridad social.

En un país como el Estado Plurinacional de Bolivia en el que dos de cada tres bolivianos son pobres y/o informales y en el que las afirmaciones de que la mayoría de los pobres son niños y la mayoría de los niños son pobres; la mayoría de las mujeres son pobres y la mayoría de los pobres son mujeres y finalmente la mayoría de los pobres se hallan en las zonas urbana y la mayoría de los indigentes se halla en las zonas rurales, son aritméticamente ciertas; hablar de la constitución de una autoridad social requiere de una muy especial capacidad de imaginario integrador.

En efecto, en el Estado Plurinacional de Bolivia, poco sentido tendría hablar de autoridad social, si esta no es capaz de referirse con pertinencia integradora y en el marco de macro divisiones entre pobres y no pobres e informales y formales a quiebres generacionales, de género, geográficos y étnicos que multi fracturan la sociedad boliviana.

En el Estado Plurinacional de Bolivia por lo tanto los intentos de constitución de una autoridad social deben salvar por lo menos seis tipos de quiebres: de pobreza, de informalidad, de generaciones, de género, de geografía y de etnias; las cuales anudan problemas

considerablemente más complejos que las cuatro iniciales trampas: de desempleo, de bajas remuneraciones/baja productividad, de erosión fiscal y de exclusión social que los críticos del neo liberalismo señalan como secuelas de este en los países de capitalismo avanzado.

El enfrentamiento en el Estado Plurinacional de Bolivia, de los seis tipos de quiebres señalados, probablemente requiera –incluso en los intentos de constitución de una autoridad social– de diseños institucionales de geometría variable que mejor impulsen estrategias temporales para superar alguna(s) de las seis brechas que fracturan la sociedad boliviana.

## 7. Conclusiones

La creación del Ministerio de Desarrollo Humano en el Estado Plurinacional de Bolivia, coincide con el período de mayor movilización absoluta y relativa de recursos económicos hacia el área social. El esfuerzo macro económico y el esfuerzo fiscal que implica el Gasto Público Social, se incrementan significativamente al crearse el Ministerio de Desarrollo Humano.

Observando indicadores generales en las áreas de educación y salud, podemos señalar que en el periodo de existencia del Ministerio de Desarrollo Humano, dichos indicadores muestran mejoras similares o incluso superiores a las que tendencialmente venían mostrando.

La creación del Ministerio de Desarrollo Humano, coincide con un período de leve alza del desempleo, pero desde niveles de desempleo urbano abierto, relativamente bajos, y, con una disminución de la discriminación salarial entre géneros.

Durante el período de existencia del Ministerio de Desarrollo Humano se observa un incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso urbano, paralelo a una leve disminución de la magnitud de la pobreza.

El Ministerio de Desarrollo Humano es adicionalmente impulsor de políticas inéditas en el país, tal la Ley de Participación Popular, la Reforma Educativa y la Ley de Pensiones; las mismas que tuvieron efectos importantes en la distribución de recursos municipales, en la orientación de la educación básica y en el cambio de sistema previsional.

Por las razones anotadas resaltan en el Ministerio de Desarrollo Humano, en su dimensión de autoridad social, bastante más intensamente las cualidades de innovación que las de representación de las distintas áreas de lo social.

Con el acotamiento anterior, consideramos acertada la creación del Ministerio de Desarrollo Humano en el Estado Plurinacional de Bolivia como intento de constitución de una autoridad social. Al mismo tiempo las nuevas características de la coalición gobernante en 1997, señalaban la funcionalidad inmediata de la restitución de los Ministerios sectoriales en el área social, para incrementar su visibilidad, en un marco de cierta ambigüedad programática.

No solo la coyuntura política de 1997 puede hacer funcional la eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano, puesto que en el largo plazo no se debe descartar, la consistencia de diseños institucionales que sectorialicen el área social, con un paralelo esfuerzo de dotar al gobierno de una capacidad planificadora global.

En el Estado Plurinacional de Bolivia los intentos de constitución de una autoridad social deben salvar por lo menos seis tipos de quiebres: de pobreza, de informalidad, de generaciones, de género, de geografía y de etnias, constituyendo estos quiebres tal complejidad que probablemente requieran ser enfrentados con estrategias temporales en los que el diseño institucional de la autoridad social sea de geometría variable.

## Bibliografía

- Cachon, Lorenzo (1996), *Estado de bienestar y capitalismo avanzado*, Alianza Editorial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1999), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Fiske, Alan Page (1991), *Structures of Social Life*, The Free Press, New York.
- Franco, Rolando (1992), *Autoridad Social*, Mimeo.
- Gaceta Oficial de Bolivia, Varios números 1993-2000, Imprenta Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz.
- Grebe, Horst (2000), *La propuesta del desarrollo humano en Bolivia*, Mimeo.
- Kitson, M., Martin, R., Wilkinson, F., 2000 *Labour markets, social justice and economic efficiency*, Cambridge Journal of Economics, Oxford University Press.
- Luhmann, Niklas (1997), *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, Anthropos, Barcelona.
- Mansilla, H.C.F. (2001), Vanos ejercicios de prospectiva, Lecturas de Los Tiempos, 22 julio 2001.
- Montoro, Cristobal & Montoro, Ricardo (1996), *Del Estado de bienestar a la sociedad de bienestar*, Salamanca.
- Morin, Edgar (1999), *El Método. El conocimiento del conocimiento*. Cátedra. Madrid.
- Mostajo, Rossana (2000), Gasto Social y Distribución del Ingreso, *Serie Reformas económicas* N° 69. Cepal. Mayo, 2000.
- Osborne, David & Gaebler, Ted (1992), *Reinventing Government*, Addison Wesley, New York.
- Patzi, Paco Felix (2000), *Etnofagia Estatal. Modernas Formas de Violencia Simbólica. Análisis de la Reforma Educativa en Bolivia*, Edcon Producciones, La Paz.
- PNUD (1996, 1999 y 2001), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Mundiprensa y CDI, Madrid y Washington, DC.
- Real Academia Española, 1984, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid.
- Schon, Donald (1967), *Technology and Change*, New York.

### **III. Brasil: las reformas institucionales y la coordinación gubernamental: la política de protección social**

***Vilmar E. Faria***

#### **A. Introducción**

En los últimos quince años, como resultado de desafíos provenientes de diversos sectores y crisis, el Brasil ha sufrido importantes transformaciones estructurales, con repercusiones importantes en el plano institucional.

Fueron muchos los factores que llevaron a esas alteraciones. Entre ellos cabe mencionar el proceso de redemocratización, que se aceleró a lo largo del decenio de 1980 y los límites estructurales a que llegó la industrialización protegida llevada adelante por el Estado. La situación se agravó por efecto de las transformaciones tecnológicas y la reorganización del capitalismo en el plano internacional; la falencia político-económico-social del llamado “socialismo real”, bajo la hegemonía de la Unión Soviética; la crisis del “Estado del bienestar social” de inspiración socialdemócrata y la consiguiente onda de reformas de este sistema; la intensificación de los procesos de globalización, sobre todo en el plano financiero y en el acceso, en tiempo real, a una corriente mundial de informaciones e imágenes; y la creciente importancia del conocimiento como factor estratégico de la producción.

Como reacción –oportuna o– ante estos inmensos desafíos, el país tuvo que acometer y está sufriendo un conjunto significativo de reformas, entre ellas la adopción de una nueva Constitución en 1988 y su enmienda parcial en 1994; la adopción de varios planes de reajuste económico, que culminaron con el exitoso Plan Real, implantado en 1994, que consolida un período de reformas económicas de gran envergadura en materia de estabilización monetaria, ajuste fiscal, apertura de la economía y adopción de un ambicioso programa de privatizaciones; reforma del Estado; y, por último, sin ser por eso menos importante, las alteraciones institucionales y programáticas de las políticas de protección social.

Entre las principales reformas figuran, en el plano económico, la liberalización comercial y financiera, la modificación del tipo de cambio, la desreglamentación y la eliminación de las barreras para la inversión extranjera, la privatización y la disciplina fiscal, condiciones necesarias para la futura expansión de la inversión extranjera. En el ámbito social, tuvieron importancia el esfuerzo de concentración del gasto público en los sectores de salud, educación e infraestructura, aunque subsistían las distorsiones en el sistema previsional. Entre las enseñanzas que se desprenden de la experiencia brasileña de reforma figuran el beneficio neto derivado del fin de la inflación y del aumento de los excedentes comerciales, el reajuste del sector financiero con un bajo costo en términos del PIB y la atracción del ahorro externo para reiniciar el ciclo de crecimiento. Como el Brasil representa un caso en que no se siguió la secuencia exacta prescrita por los organismos de financiamiento internacional, la reforma implica nuevos e importante desafíos para el futuro próximo del país (Baumann, 1999).

Para comprender el alcance y la significación de la reforma de las políticas de protección social es necesario, por un lado, conocer el contexto estructural más amplio en que se inserta esa reforma –cuyos principales lineamientos acabamos de indicar– y, por el otro, los antecedentes más importantes de la cuestión social brasileña y de su sistema de protección social. Es necesario, también indicar las principales dimensiones del proyecto de desarrollo social que se ha adoptado como parte del Plan Real, y en este proceso, analizar los problemas institucionales asociados con la cuestión de coordinación de las políticas del gobierno federal para el área social. Por último se impone un breve balance de los principales resultados obtenidos y de lo mucho que queda aún por hacer en el programa público. En las páginas siguientes procuraremos analizar cada uno de estos aspectos.

## **B. Problemas y políticas de protección social en el Brasil contemporáneo: una paradoja**

Al iniciarse el decenio de 1990, el Brasil se encontraba en una situación paradójica en lo que se refiere a su situación social.

Por un lado, después de por lo menos 50 años de acelerado crecimiento económico basado en la industrialización sustitutiva y en un papel agresivo del Estado como agente económico, el país había logrado convertirse en una de las más dinámicas y complejas sociedades urbano-industriales ubicadas en la periferia del capitalismo y se situaba entre las diez mayores economías del mundo. Por eso mismo, contaba con un sector empresarial importante, formado tanto por un amplio empresariado nacional como por industriales tributarios de las más dinámicas economías del primer mundo (Alemania, Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Suecia, entre otros). Había conseguido ya desarrollar una agricultura empresarial moderna, diversificada y en gran escala. Aunque seguía siendo una economía relativamente cerrada, logró desarrollar una pauta de exportaciones diferenciada que abarcaba desde los tradicionales productos primarios hasta las aeronaves, pasando por el sector de bienes de consumo duradero y por la industria automotriz. Poseía uno de los mercados publicitarios más grandes del mundo y un sistema relativamente completo y diversificado de estudios de postgrado y de ciencia y tecnología. Su estructura ocupacional y de clases era diferenciada y se caracterizaba por la elevada movilidad geográfica y social, por la presencia de una clase media ocupacionalmente diversificada y de una clase operaria industrial, sobre todo en la región centro sur del país, de cierta importancia (Faria, 1986). Sin embargo, al mismo tiempo el país todavía presentaba un grave cuadro de desigualdad, exclusión y atraso social, fruto de su pasado colonial y esclavista y del padrón excluyente de la industrialización protegida. En consecuencia poseía todavía un amplio sector rural empobrecido formado por propietarios rurales familiares de bajísima productividad y por un contingente importante de trabajadores rurales sin tierra. En las ciudades se aglomeraba un gran contingente

de trabajadores manuales y no manuales sin calificación que formaban un amplio sector excluido y marginalizado. En cuanto a los servicios de educación y de salud, el atraso también era considerable, tanto en lo que se refiere al acceso a esos servicios como a sus niveles de calidad. La tasa de analfabetismo adulto se encontraba a un nivel cercano al 20%, y alcanzaba al 37% en el Nordeste; la mediana de escolaridad llegaba apenas a 4,9 años y 11% de los niños de siete a 14 años no iban a la escuela. Persistían padrones indeseables de discriminación social, especialmente basados en la raza, el género y el origen geográfico. La tasa de analfabetismo era de 9% entre los blancos y de 22% entre los negros y los mestizos. La población blanca en promedio había cursado 6,2 años de estudios, mientras que la de origen africano registraba 4,2 años. La mortalidad infantil, el desempleo y la falta de acceso a los servicios de sanidad también afectaban en mayor proporción a la población negra y mestiza que a la blanca. Cuando tenían empleo, los negros recibían la mitad del salario de los blancos.

Sin embargo, y paradójicamente, lado a lado con una compleja estructura de exclusiones, atrasos, desigualdades, discriminaciones y vulnerabilidades, el Brasil a fines de los años 1980, ya tenía un sistema estatal de protección social de alguna envergadura, sobre todo si se compara con los demás países de América Latina y los de Asia. Uno de los pioneros entre los países del continente que establecieron ese sistema junto con Argentina, Uruguay, Chile y Cuba, contaba ya con un sistema de protección grande, complejo y caro. De fuerte inspiración “bismarckiana” y con una profunda influencia del padrón “estatal-corporativo” característico de los países en que el catolicismo ejerció una gran influencia política e ideológica, el sistema brasileño se caracterizaba y aún se caracteriza por un sistema de beneficios desigual y fragmentado ligado a los distintos sectores ocupacionales y grupos de elite. Ese sistema, por su carácter marcadamente estatal, privilegiaba a los grupos vinculados al sector público (como los militares, el personal del Estado, particularmente de las empresas estatales, los funcionarios del cuerpo legislativo y judicial, las carreras típicas del Estado, como la diplomacia) y en menor grado a trabajadores industriales de los sectores más estratégicos.

La incorporación progresiva de otros sectores se efectuó en forma desigual y el padrón de organización de los servicios sociales de responsabilidad pública siguió con restricciones de acceso y de calidad, y, sobre todo en materia de educación, privilegió a los segmentos de clase media alta en su acceso a la enseñanza superior. El esfuerzo de inversión y de gasto público requerido por este sistema, considerando los tres niveles de gobierno, representaba poco menos del 20% del PIB, mientras que los gastos relacionados con el sistema de jubilaciones y pensiones con cargo a los ingresos corrientes y otros beneficios asociados al sistema corporativo representaban la parte más significativa de ese gasto.

La nueva Constitución de 1988, fruto de la lucha contra el régimen autoritario, simplemente consagró y exageró los fundamentos de este sistema, sin considerar en profundidad ni su saneamiento actuarial ni su impacto fiscal o su papel redistributivo y los desafíos que habría que enfrentar en el futuro, especialmente los derivados de la nueva dinámica demográfica. Se efectuaron innumerables diagnósticos al despuntar el decenio de 1980 sobre este sistema, que señalaban su carácter incompleto, corporativo, regresivo y fragmentado<sup>1</sup>.

La crisis de los años 1980 y primeros años del decenio de 1990 simplemente agravó este cuadro social, desorganizó el sistema de protección existente y amplió las paradojas de un país profundamente desigual e injusto. Así, al agotarse el padrón de crecimiento basado en la industrialización sustitutiva dirigida por el Estado, que se caracterizó primero por la crisis de la deuda y después por la exacerbación hiperinflacionaria, el Brasil experimentó un período relativamente largo de fuertes oscilaciones en sus tasas de crecimiento que se tradujeron en más

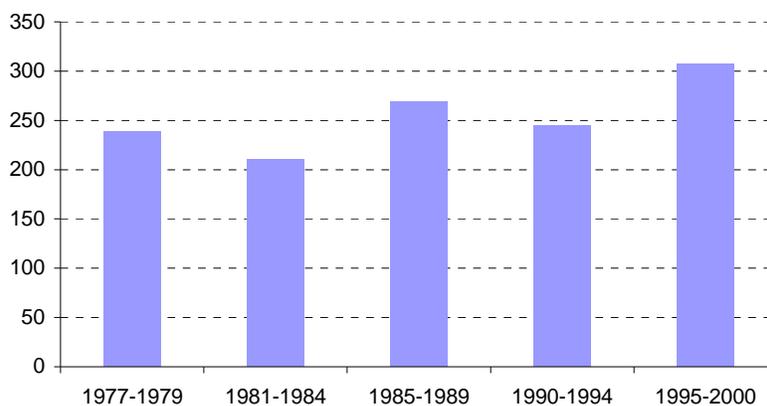
---

<sup>1</sup> Véanse especialmente los trabajos de Draibe (1995) y Faria (1991).

de diez años de estancamiento económico. La hiperinflación, atada a un índice, penalizaba fuertemente a los segmentos más pobres, incapaces de protegerse contra ella, y desorganizaba profundamente al sector público. En consecuencia, decayó aún más la calidad de los ya precarios servicios públicos, disminuyó en forma radical la inversión estatal y algunos sectores importantes de prestación de servicios públicos, como el sector habitacional, llegaron al colapso.

Así, al iniciarse el decenio de 1990, el país se encontraba sumido en una crisis sin precedentes. Entre fines del decenio de 1970 y los primeros años del decenio de 1990 la renta familiar per cápita no llegaba a R\$ 250,00 la mayor parte del tiempo y en promedio para el período 1990-1994 se situaba prácticamente al mismo nivel que en 1977-1979 (gráfico III.1).

**GRÁFICO III.1**  
**BRASIL: INGRESO DOMÉSTICO MENSUAL PER CÁPITA**  
**(PROMEDIO PARA LOS PERÍODOS)<sup>a</sup>**  
*(En reales de 1999)*

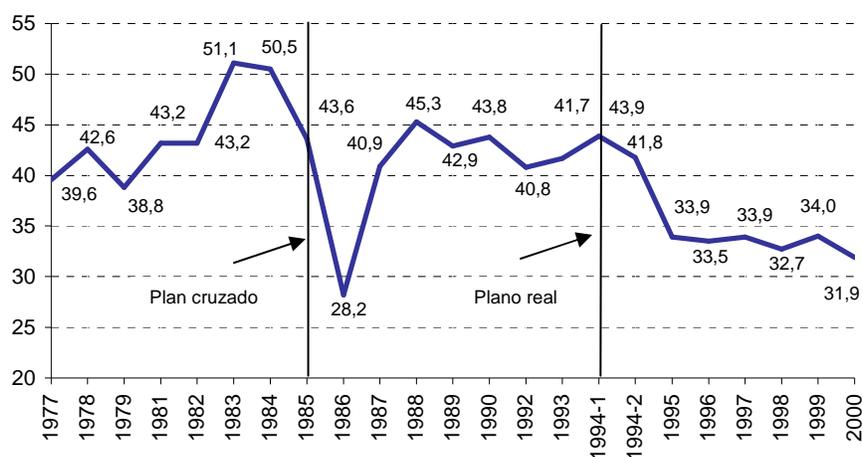


Fuente : IPEA sobre la base de PNAD, IBGE

<sup>a</sup> El período 1990-1994 no incluye el año 1991.

La proporción de pobres llegó a un nivel superior al 50% (durante la crisis de 1982-1983) y permaneció en torno al 43% en los últimos años del decenio de 1980 y primeros del decenio siguiente (43,9% en el primer semestre de 1994 inmediatamente después de adoptado el Plan Real), cuando el número absoluto de pobres llegó en el mismo semestre a su punto máximo: más de 67 millones de personas (gráfico III.2). Lo mismo ocurrió con la proporción y el número de indigentes. Al comenzar el decenio de 1990, la proporción de indigentes superó la cifra de 20% de la población (20,4% en 1992) y su número absoluto se acercó a los 30 millones (29,8% en el período 1993-1994) (gráficos III.3 y III.4).

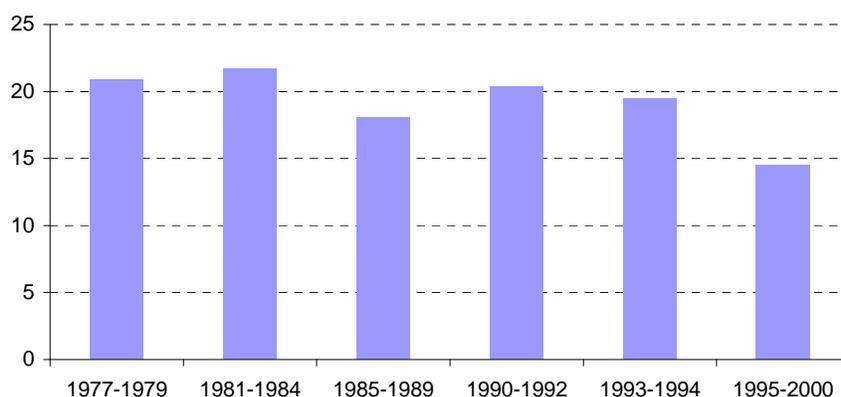
**GRÁFICO III.2**  
**BRASIL: PROPORCIÓN DE POBRES 1977-2000<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes de la población total)*



Fuente: IPEA sobre la base de PNAD, IBGE.

<sup>a</sup> 1994-2000: valores estimados.

**GRÁFICO III.3**  
**BRASIL: PROPORCIÓN DE INDIGENTES 1977-2000<sup>a</sup>**  
*(Promedios por períodos en porcentajes de la población)*

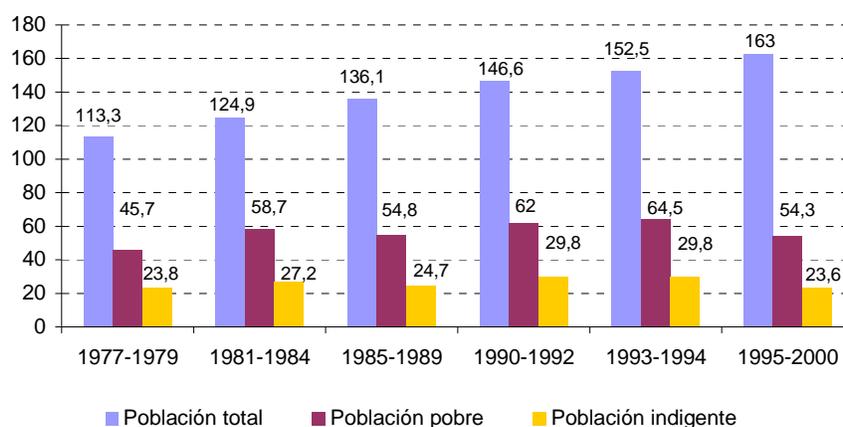


Fuente: IPEA sobre la base de PNAD, IBGE.

<sup>a</sup> No incluye el año 1991.

Al comenzar el decenio de 1990, la esperanza de vida al nacer no llegaba a los 65 años; la mortalidad infantil (43 por mil para el país en su conjunto) todavía presentaba fuertes diferencias urbano- rurales y regionales, variando entre 28 por mil en la zona rural de la región sur y 84 por mil en el Nordeste rural. Los índices de analfabetismo adulto y de escolaridad básica se situaban en niveles que no se compadecían con los grados de riqueza y desarrollo que había alcanzado el Brasil: 17% de analfabetismo en la población adulta y poco más de cuatro años de escolaridad media.

**GRÁFICO III.4**  
**BRASIL: POBLACIÓN TOTAL POBRES E INDIGENTES<sup>a</sup>**  
*(Promedios por períodos en millones)*

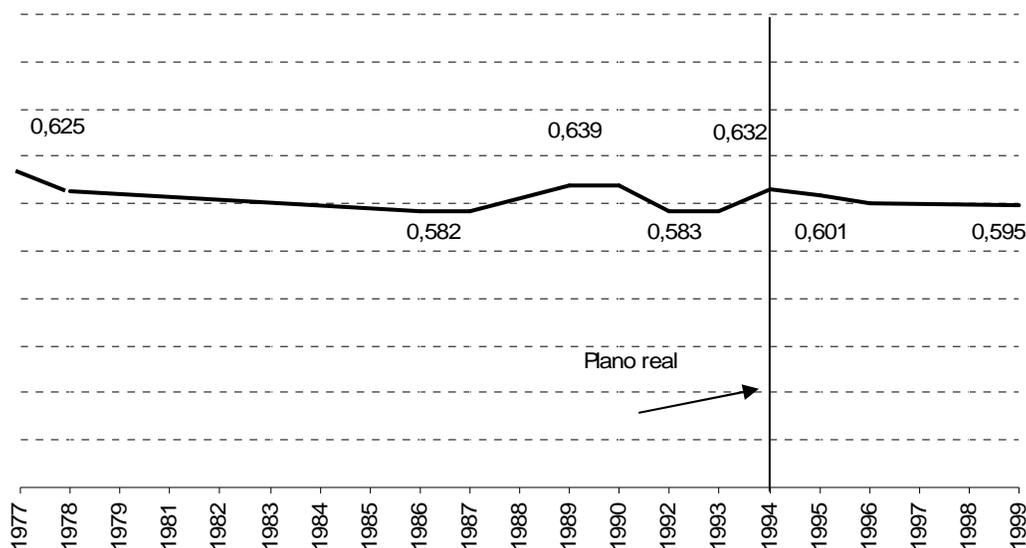


Fuente: IPEA sobre la base de PNAD y Censos IBGE.

<sup>a</sup> No incluye el año 1991.

La distribución del ingreso del Brasil resume la gravedad del cuadro social: después de cincuenta años de acentuado crecimiento. El coeficiente de Gini todavía se situaba en el tramo del 0,600 y permaneció estancado en este mismo nivel en los veinte años siguientes, con un ligero agravamiento de la situación al comenzar el decenio de 1990 (gráfico III.5).

**GRÁFICO III.5**  
**BRASIL: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: COEFICIENTE DE GINI, 1977-1999<sup>a</sup>**



Fuente: IPEA, sobre la base de encuestas nacionales de hogares del IBGE.

<sup>a</sup> 1994: valor estimado.

Paradójicamente, sin embargo, el país gastaba cerca del 19% del PIB en el área social, incluidas jubilaciones y pensiones, salud, educación, trabajo, habitación y saneamiento básico, asistencia social, agricultura familiar, reforma agraria y desarrollo social rural. Esas inversiones y gastos, así como las transferencias directas de ingresos que de ellas derivaban, tenían escaso impacto distributivo. Las estimaciones existentes –hay que recalcar que son precarias– indican que en ese momento la pésima distribución del ingreso del país, ya mencionado, permanecía casi inalterada antes y después de las transferencias gubernamentales.

Es en el contexto de este legado social, grave crisis económico-social, profundas transformaciones del padrón de crecimiento y de la organización del Estado, urgente necesidad de solucionar los problemas agudos de reajuste fiscal y de hacer frente a las amenazas recurrentes que derivan de la inestable situación financiera internacional, que debe analizarse la cuestión del desarrollo social del Brasil, de los avances y las reformas necesarias en sus sistemas de protección social y de las reformas institucionales requeridas y principalmente la cuestión de la coordinación de las políticas gubernamentales en el área social.

### **C. El Plan Real y su estrategia de desarrollo social**

Después de innumerables tentativas infructuosas de reajuste estructural de la economía brasileña, los desafíos planteados por las nuevas modalidades de la división internacional del trabajo derivadas de la evolución del capitalismo mundial y de la desastrosa experiencia política del gobierno Collor (1990-1992) que culminó con la destitución del Presidente de la República, se inició en el Brasil la concepción, elaboración y aplicación progresiva de un plan llamado el Plan Real. Concebido bajo la dirección de Fernando Henrique Cardoso en el Ministerio de Hacienda durante el gobierno del Presidente Itamar Franco (1993-1994) ha sido aplicado desde entonces y consolidado a lo largo de los dos mandatos del Presidente Cardoso (1995-2002).

Más conocidos por sus aspectos económicos, especialmente en lo que se refiere a la lucha contra la hiperinflación y la estabilización de la moneda, el Plan Real fue enriquecido progresivamente. En primer lugar, se amplió para abarcar no sólo diferentes aspectos de las políticas monetaria, fiscal y cambiaria, sino también medidas encaminadas a lograr la apertura de la economía, el proceso de privatización y el fortalecimiento del sistema bancario. Enseguida se pretendió englobar los aspectos relacionados con la reforma del Estado, las inversiones para adecuar la infraestructura física y social del país a los nuevos requisitos de acumulación de capital –en un plan plurianual de inversiones conocido como Avanza Brasil– y al fortalecimiento y la integración regionales en el Mercosur. Y finalmente, y de igual importancia, se trataba de la adopción de una amplia estrategia de desarrollo social.

Esta estrategia de desarrollo social que fue concebida y aplicada en los años de gobierno de Cardoso, según se aprecia en los sucesivos documentos en que se plasmó<sup>2</sup> destaca en primer lugar algunas condiciones que estima necesarias –aunque no suficientes– para promover el desarrollo social en forma sostenida. Enseguida, adopta algunos principios estratégicos como norte de las medidas que se aplicarán y establece seis ejes en torno de los cuales se organizan las iniciativas institucionales y programáticas que dan cuerpo a la estrategia propuesta. Por último la estrategia propuesta, con el correr del tiempo, fue desarrollando iniciativas constitucionales, institucionales, jurídicas y programáticas para alcanzar los objetivos propuestos. Desde el punto

---

<sup>2</sup> Mãos à Obra Brasil: proposta de Governo, 1994; Uma Estratégia de Desenvolvimento Social, 1996; Avança Brasil: proposta de governo, 1998, Mensagem ao Congresso Nacional, publicação anual, e Agenda de Governo: biênio 2001-2002, 2001.

de vista programático cerca de cincuenta grandes programas de gobierno acabaron por dar vida en mayor o menor medida a la estrategia propuesta.

Ese aspecto menos conocido del Plan Real puede resumirse así:

Las condiciones fundamentales que serán garantizadas simultáneamente con el desarrollo de las políticas sociales son cuatro:

- Estabilidad macroeconómica. Como ha demostrado la experiencia brasileña reciente, el control de la inflación y la estabilidad de la moneda tienen un efecto redistributivo importante, aparte de contribuir a la estabilidad financiera y administrativa.
- Austeridad fiscal. El ajuste estructural de las cuentas públicas es el complemento indispensable de estabilización de los precios, la modernización industrial, la desestatización y la reestructuración del sistema financiero para liberar y apoyar el potencial de crecimiento de la economía brasileña. Sin la consolidación de un nuevo régimen fiscal, la escasez del ahorro interno acabaría por inhibir el crecimiento de la producción y del consumo interno.
- Reforma del Estado. Se trata de una reforma de sentido funcional con la reorientación de la presencia del Estado hacia las actividades en que es esencial y también de una reforma administrativa para capacitar al personal, reformar las carreras, y dar nueva motivación a los funcionarios públicos, a fin de aumentar la eficacia del sector público, especialmente en los servicios sociales.
- Desarrollo económico sostenido. Es necesario volver a crecer a tasas no inferiores al 5% para enfrentar la tarea gigantesca de generación de nuevos puestos de trabajo en los próximos quince años y para incrementar el tamaño del PIB, lo que sería esencial para mejorar la distribución del ingreso.

Los principios organizadores de la estrategia de desarrollo social son los siguientes:

- Universalidad, solidaridad e igualdad de oportunidades. Estos principios deben orientar las políticas sociales sin perder de vista la relación, costo-eficacia de cada uno de los programas.
- Participación. En el diseño, aplicación y evaluación de las políticas sociales es fundamental la ampliación de los espacios públicos, aumentando y diversificando las formas de participación social y control público.
- Descentralización. En un país tan grande y heterogéneo como es el Brasil, con una fuerte estructura federalista, la descentralización es absolutamente necesaria para la ejecución de políticas públicas en el área social. Sin perder de vista la importancia estratégica del poder central por su papel redistributivo –regional y social– la participación directa de Estados y municipios es esencial en sectores como la educación y la salud.
- Asociación. Sabiendo que el gobierno es incapaz de encargarse solo de la cantidad de tareas necesarias para la ejecución de una política social coherente, es fundamental contraer compromisos con la sociedad civil, representada por empresas, sindicatos, iglesias, universidades y organizaciones no gubernamentales. Por medio de esos acuerdos, podrán desarrollarse nuevas formas públicas, no necesariamente estatales, de enfrentamiento de los problemas en áreas de la salud, por ejemplo.

Los ejes estructuradores de la estrategia social brasileña son los siguientes:

- Profunda reforma de los servicios sociales básicos de responsabilidad pública, con la universalización de la cobertura en materia de educación, salud, seguridad social básica e infraestructura urbana; el mejoramiento de la calidad de los servicios; la mayor eficiencia; y el mayor impacto redistributivo del gasto social.
- Mejoramiento de la cantidad y de la calidad de las oportunidades de trabajo y de obtención de ingresos, lo que incluye un mayor apoyo a los sectores de uso intensivo de mano de obra, formación y reformación profesional y enmienda de la legislación que regula las relaciones del trabajo con la ampliación de los denominados contratos laborales colectivos.
- Aplicación de políticas específicas para el campo, pues a pesar de la creciente urbanización del Brasil, cerca de 25% de la población económicamente activa está empleada en la agricultura y parte significativa de la población que emigró a las ciudades no ha conseguido incorporarse en forma adecuada en las estructuras productivas urbanas; apoyar la agricultura familiar y estimular nuevas formas de sobrevivencia en empresas agroubanas son tareas esenciales en ese contexto.
- Aumento de las oportunidades de acceso a los activos productivos, como la tierra, el crédito y los conocimientos.
- Desarrollo de iniciativas y programas destinados específicamente a aliviar, a corto plazo, la situación de pobreza más aguda. Los programas focalizados en el caso brasileño, implican flexibilidad porque no serían adecuadas las mismas políticas para la periferia de una gran ciudad como Sao Paulo que para el interior del Nordeste. El Programa Comunidad Solidaria fue concebido para articular los programas de lucha contra la miseria y el hambre en las regiones más pobres del país y para ensayar nuevas iniciativas sociales junto con la sociedad civil.
- Establecimiento y mejoramiento de los programas de transferencia directa del ingreso, como un sistema de protección social para situaciones de necesidad y de riesgo. Los principales programas son: renta mensual vitalicia para los viejos y los discapacitados, que garantizan a más de un millón de ancianos y personas pobres discapacitadas un salario mínimo mensual con un costo anual de R\$ 3.500 millones; previsión rural con beneficios concedidos a más de seis millones de trabajadores del campo con un costo de R\$ 12.000 millones anuales; seguro de desempleo y suplemento salarial que suponen recursos anuales de R\$ 5 000 millones; Programa Bolsa-Escuela con recursos del orden de R\$ 2.500 millones traspasados por el gobierno federal a los municipios. En total sólo los programas federales de transferencia directa de ingresos ascenderán a cerca de R\$ 20.000 millones en el 2001, lo que representa más de 2,5% del PIB.

Una estrategia tan amplia y ambiciosa fue adquiriendo contornos más definidos con el tiempo. Todavía subsisten lagunas importantes en su aplicación; no tuvo gran éxito en algunos de sus objetivos programáticos; y, sobre todo, esta estrategia continúa enfrentando serios estrangulamientos de orden fiscal y diversos desafíos de naturaleza constitucional, jurídica e institucional.

## **D. Aspectos institucionales de la estrategia de desarrollo social**

Eran y siguen siendo numerosos los obstáculos y puntos de estrangulamiento que habrá que superar si se intenta aplicar una estrategia de desarrollo social como exige la situación brasileña y que acabamos de resumir.

En el plano fiscal, se imponen limitaciones por lo menos por dos lados. Por una parte, se plantea la necesidad de llevar adelante una política de austeridad fiscal como condición necesaria –aunque no suficiente– para alcanzar el desarrollo social sostenido, lo que supone severas restricciones para el gasto público federal y también de los Estados y municipios, reforzada por la adopción de la Ley de Responsabilidad Fiscal, dura pero indispensable. Por otra parte, se imponen esas limitaciones por el gran esfuerzo de gasto ya realizado y por sus componentes de crecimiento vegetativo casi ineludibles dadas las consecuencias de la dinámica demográfica, especialmente en las áreas de previsión y asistencia social y en la de la salud. Desde el punto de vista macroeconómico, sería muy difícil aumentar el esfuerzo actual de inversión y gasto social, que se sitúa ya en torno al 22% del PIB pues, como se sabe, mientras más alto el nivel de este esfuerzo más difícil resulta elevarlo. Estas restricciones limitan significativamente el radio de maniobra para el mejoramiento de las políticas de protección social.

Sin embargo, es en el plano institucional –incluyendo en él los aspectos jurídicos, políticos y de organización– donde se encontraban y todavía se encuentran los principales obstáculos por vencer.

Para comenzar, como señalamos anteriormente, el sistema brasileño de protección social heredado del pasado forma parte del problema, y no parte de la solución. Caracterizado por su índole corporativa y fragmentada, por su elevado costo e ineficiencia operacional, así como por la constelación de intereses que se formó a su alrededor (políticos, burócratas, proveedores y clientes), su estructura regresiva de beneficios se cristaliza en un conjunto de derechos adquiridos y de privilegios conquistados –especialmente por parte de segmentos de clase media bien colocados en las estructuras judicial, política, burocrática y militar del país.

En segundo lugar, bajo el impulso del proceso de redemocratización que se fundamentó en gran medida en la deficiente calidad, mal desempeño, acceso restringido y deterioro de los servicios sociales de responsabilidad pública asociados con la crisis que se fue agudizando a partir de fines del decenio de 1970, la nueva Constitución brasileña enriqueció las bases jurídicas del sistema brasileño de protección social, al introducir en el texto constitucional, en forma minuciosa, requisitos específicos de protección, de difícil cumplimiento en las nuevas condiciones de la competitividad, la dinámica demográfica y la austeridad fiscal.

En tercer lugar, la propia consolidación de la democracia y el saludable dinamismo y combatividad consiguientes de los distintos sectores de la sociedad brasileña van transformando en presiones organizadas y legítimas las múltiples demandas que derivan de la injusta situación social brasileña, particularmente en lo que se refiere a la lucha contra el hambre, la exclusión, la discriminación y la pobreza y exigen políticas bien enfocadas y medidas de acción afirmativa.

Por último, y como síntesis de todo lo anterior, cuando no hay campo para incrementar los gastos o efectuar una expansión por medio de mecanismo de equiparación por arriba, lo que permitiría que la expansión se diera como un juego de suma positiva, sólo le queda a la política social el camino de la reestructuración del financiamiento, de los gastos y de los beneficios, con el objetivo de aumentar su eficacia, su cobertura y su impacto redistributivo. En una palabra, sólo le queda introducir profundas modificaciones de orden institucional, que suponen grandes conflictos de interés.

Sería tedioso y demoraría mucho tiempo analizar los pormenores de esa vasta reforma institucional que se está operando en el contexto del diálogo, el debate y la lucha democrática. Aquí sólo queremos señalar las principales dimensiones y campos de esa reforma.

En primer lugar, fue necesario –y todavía lo sigue siendo– modificar el sistema de financiamiento de las políticas sociales y los mecanismos de distribución de recursos y de asignaciones entre las distintas esferas de gobierno. Iniciativas importantes en esta materia se

tomaron en el área de la previsión social de los trabajadores del sector privado; en la manera de financiar y redistribuir los recursos federales para los Estados y municipios en los sectores de educación y salud, como la creación de FUNDEF (Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación y Valorización del Magisterio) y del PAB (Piso de Asistencia Básica); la obtención de nuevas fuentes de recursos para financiar los gastos de salud (creación de la CMPF, la Contribución Provisional sobre los Movimientos Financieros) y la creación de un fondo para los programas especiales de lucha contra la pobreza (Fondo de Pobreza).

En segundo lugar fue necesario –y de nuevo sigue siéndolo– una profunda reforma de las instituciones previsionales, tanto las que atienden a los trabajadores del sector privado como, y sobre todo, las que sirven a los distintos segmentos del sector público. Aquí, por su amplitud y alcance, y por el conflicto de intereses que implican las reformas, algo se avanzó en lo que se refiere a la reforma de la previsión para los trabajadores del sector privado, con la modificación de los criterios de edad, de tiempo de contribución y de servicio para la obtención de prestaciones, pero poco se ha conseguido hasta ahora en la reforma de la previsión para los empleados del sector público.

En tercer lugar, para muchas de estas reformas fue necesario modificar el texto constitucional, lo que exigía el apoyo de 3/5 de los votos en ambas cámaras y la anuencia de las instancias superiores del Poder Judicial. En un sistema político que cuenta con más de treinta partidos, y en que hasta los seis o siete partidos más importantes se caracterizan por el personalismo y la indisciplina partidaria y donde el apoyo parlamentario para el gobierno se organiza sobre bases efímeras y frágiles, el logro de estas reformas exige siempre un gran empeño y supone un constante desgaste político. Por su parte, algunas de estas medidas afectan los intereses de las ramas legislativa y judicial, y perjudican su actuación en estos circuitos del Estado. El Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, aunque tuvo bastante buen éxito en la aplicación de estas reformas –también necesarias en otras esferas implícitas en la ejecución del Plan Real– no pudo eludir este desgaste y sufrió una que otra derrota importante, como, por ejemplo, en la cuestión de la contribución de los inactivos del sector público.

Por último, importa destacar que la ejecución de una estrategia de desarrollo social, como la que se fue perfilando en la segunda mitad del decenio de 1990 en el Brasil, exige esfuerzos redoblados de articulación y coordinación intra e intergubernamental y entre las distintas instancias de gobierno. Queremos proseguir analizando este aspecto de la cuestión, que es el tema principal de discusión de este trabajo y de este grupo de estudio.

En la articulación y la coordinación de las políticas de protección social ¿basta una autoridad social?

Sobra insistir sobre la importancia de los mecanismos de articulación y de coordinación de políticas en cualquier área. Esa importancia, sin embargo, aumenta en función de algunos factores, entre los cuales cabe mencionar los siguientes: tamaño y heterogeneidad del país; complejidad y diferenciación institucional del aparato estatal o público responsable de las políticas; volumen y complejidad de los recursos financieros en juego; forma de organización estatal (estados unitarios, federados o confederaciones); sistemas y regímenes de gobierno (democracias o dictaduras, monarquías constitucionales, presidencialismo de coalición, regímenes parlamentarios, presidencialismo bipartidario, etc.) y las modalidades prevalecientes de oferta de servicios públicos (estatal centralizada, estatal descentralizada, pública descentralizada, liberal filantrópica, liberal de mercado, etc.). Estos factores, a su vez, inciden sobre la definición de los principales problemas de articulación y de coordinación de políticas y, por ende, en las posibles soluciones.

Basándonos en nuestra propia experiencia de gestión y evaluación de políticas sociales en el Brasil, podemos ofrecer en este documento algunas luces sobre la evolución reciente en esta materia.

El Brasil, país de dimensiones continentales, se caracteriza por un federalismo singular y fuerte: los entes federados, aparte de la Unión, son 27 Estados, un Distrito Federal, y casi 6.000 municipios; una democracia incipiente, pero pujante, que cuenta con un Congreso Nacional (Senado y Cámara Federal) activo, en que están representados más de veinte partidos, con un sistema judicial complejo y diferenciado y con una prensa libre y agresiva; un sistema de gobierno basado en elecciones libres y competitivas, donde los ejecutivos de la Unión, de los Estados y de los municipios mayores son escogidos en elecciones periódicas, en dos tandas. El sistema de gobierno puede ser definido, en el plano federal, como un “régimen presidencial de coalición” que supone la formación de complejas e inestables alianzas políticas, tanto para ser elegido como, principalmente, para gobernar.

Las responsabilidades de ejecución de los diferentes elementos de la política social brasileña –que supone recursos anuales superiores a los R\$ 300.000 millones– se distribuyen entre la Unión, los Estados y los municipios. En el plano federal, el presupuesto social, que comprende cerca del 80% del total del presupuesto de la Unión (R\$ 170.000 millones de un total de R\$ 210.000 millones en el 2000), se distribuyó entre unos diez ministerios, siendo que cinco de ellos –Previsión y Asistencia Social, Salud, Educación, Agricultura Familiar y Reforma Agraria, y Trabajo y Empleo– forman grandes estructuras burocráticas, poseen tradición e influencia, mueven grandes recursos y son responsables del financiamiento y control normativo de políticas y programas que deben atender, en conjunto, a más de 150 millones de personas.

La ejecución de más de cincuenta programas que forman ese elenco de medidas de protección social suponen complejas relaciones intergubernamentales, en el plano federal, y no menos complejas relaciones intergubernamentales con los demás entes de la federación. Además, buena parte de los programas cuenta todavía con consejos normativos o reguladores, compuestos, en proporciones variables según el consejo, por representantes del Gobierno Federal, de los Estados, de los municipios, de segmentos sociales específicos –como los empresarios y los trabajadores– y de la sociedad civil en general. Con frecuencia, esos consejos se desdoblaron en consejos federales, estatales y municipales.

Por todas esas características, sin duda no privativas del Brasil, el diseño y la preparación del presupuesto, la reglamentación, la ejecución y la evaluación de las políticas sociales suponen problemas de articulación y coordinación nada triviales, multiplicados por las exigencias del proceso de reestructuración del sistema brasileño de protección social que está en curso, asociado con el Plan Real que acabamos de analizar.

Aquí sólo queremos destacar cuatro aspectos de este problema en la experiencia brasileña reciente, describiendo en forma escueta las iniciativas tomadas y evaluando –en un primer intento– sus éxitos y fracasos.

El primer aspecto, más general y determinante, se refiere a los problemas de articulación y coordinación macropolítica, especialmente en lo que toca a los problemas de financiamiento y presupuesto, por un lado, y a los problemas de articulación política para llevar adelante las reformas deseadas, por el otro.

En el caso brasileño, las estructuras encargadas de desempeñar estas funciones se ubican en la Presidencia de la República, y reciben un mandato explícito, junto con el apoyo y la participación directos del Presidente, o se reparten entre el Departamento Civil, la Secretaría General, la Abogacía General de la Unión y la Asesoría Especial del Gabinete del Presidente. Aparte de su fuerza política, indispensable para el ejercicio de esta función, es el sector del gobierno que se responsabiliza, formalmente, de todos los actos administrativos de la Presidencia, derivando de ambos aspectos su autoridad. Cabe al Ministro-Jefe de la Secretaría General de la Presidencia de la República articular y coordinar las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, con los Gobernadores de los Estados y con los partidos políticos. La Abogacía General de la

Unión y la Asesoría Especial, además de sus funciones específicas, ayudan al Presidente y a los Ministros en la ejecución de esas tareas de coordinación y articulación.

En este aspecto, la iniciativa más significativa, encaminada a mejorar el desempeño de la Administración Federal, fue la creación de las Cámaras Sectoriales, en que se reúnen grupos de ministros por áreas temáticas o macroproblemas, bajo el mando operacional del Ministro Jefe del Departamento Civil. Desde un comienzo se crearon las siguientes Cámaras Sectoriales: Cámara de Política Económica, Cámara de Infraestructura, Cámara de Política Social, Cámara de Reforma del Estado, y Cámara de Seguridad y Justicia. Esas Cámaras se reúnen regularmente – semanal o quincenalmente– y están formadas por los Ministros del Departamento Civil –que las coordina–, por el Secretario General, por el Ministro de Hacienda, el Ministro de Presupuesto, Planeamiento y Gestión, por los Ministros sectoriales y por los presidentes de organismos autárquicos y bancos estatales, cuando corresponda. Algunas de esas Cámaras cuentan además con un secretario ejecutivo, responsable de dar curso a las decisiones adoptadas por la Cámara. El Presidente de la República participa activamente en estas reuniones, con la frecuencia que estime necesaria el Jefe del Departamento Civil y el Secretario Ejecutivo de la Cámara respectiva. Al principio, organizadas con una composición fija, la experiencia mostró la conveniencia de organizar las reuniones de las Cámaras según un patrón variable en función de los problemas de articulación y coordinación que correspondiera tratar.

Los resultados de estas Cámaras fueron muy desiguales. Entre las mejor logradas figuran la Cámara de Política Económica –que se reúne semanalmente, casi siempre con la presencia del Presidente de la República–, la Cámara de Infraestructura y la Cámara de Política Social.

La Cámara de Política Social ha servido de mecanismo de articulación y coordinación de la estrategia de desarrollo social que se está aplicando en el Brasil. Su éxito relativo, sobre todo en los años iniciales de establecimiento y aplicación de la Estrategia de Desarrollo Social, se debe fundamentalmente a tres factores, todos ellos de naturaleza política: empeño de las autoridades centrales del gobierno, especialmente de la Presidencia de la República; convergencia de perspectivas –no sin conflictos y arduas negociaciones– entre los Ministros de las principales áreas sociales (Previsión, Salud, Educación, Trabajo, Agricultura Familiar y Reforma Agraria); una mayoría formada por técnicos de reconocida capacidad y hombres de la estricta confianza del Presidente de la República; y la sensibilidad y disciplina que han mostrado las autoridades económicas –no sin conflictos y desacuerdos– frente a las decisiones tomadas en la Cámara y refrendadas por el Presidente de la República, aunque no siempre ha prevalecido el punto de vista de las áreas sociales.

En este aspecto, la experiencia brasileña reciente no consagra como una alternativa necesaria, ni siquiera deseable, la creación de una “autoridad social”, entendida como una superestructura burocrática, bajo el control de un Ministro, que reúne poderes operacionales en algunas o en todas las áreas sectoriales de la política social. Una iniciativa de ese tipo no sería políticamente viable y resultaría operacionalmente ineficaz. Por otro lado, a diferencia de lo que ocurre en el área económica, donde los mecanismos de operación son relativamente pocos y altamente eficientes –el presupuesto, la tasa de interés, el tipo de cambio y el control de los ingresos, entre otros– en el área social estos instrumentos son mucho más numerosos y de eficiencia más restringida. Por otro lado, buena parte del cuerpo técnico operacional se encuentra en los ministerios sectoriales; por deteriorado que esté actualmente, al centralizarlo en una superestructura sólo se aumentaría su ineficiencia. La experiencia brasileña apunta en otra dirección: reformar y fortalecer las estructuras sectoriales desde el punto de vista funcional y técnico, dotarlas de fuerza, prestigio y poder políticos y desarrollar **mecanismos** y no **estructuras** burocráticas de articulación y coordinación.

Un segundo aspecto importante del problema de la articulación y la coordinación se refiere a las actividades de protección social que suponen conflicto y la colaboración, para la ejecución de un programa o proyecto, entre diferentes sectores del área social del Gobierno Federal. Buena parte de estos programas y proyectos, sobre todo los más innovadores que se orientan a la reforma del perfil de la política social brasileña, suponen esa colaboración. Así, por ejemplo, el programa Bolsa-Escuela supone la colaboración operacional estrecha entre los Ministerios de Educación, de Previsión y Asistencia Social, y de Justicia, así como de la Caja Económica Federal.

El mecanismo desarrollado por el Gobierno Federal para lidiar con esos problemas de coordinación nació del seno de la Cámara de Política Social. Fue creado por un comité ejecutivo de la Cámara, coordinado por su Secretario y reunido en un formato flexible, orientado hacia la solución de los problemas de los secretarios ejecutivos de los respectivos Ministerios, cuya función básica es la de llevar a la práctica las políticas, programas y proyectos. Los problemas de integración, articulación y coordinación operacional que no encuentran solución en esta etapa son llevados a la instancia ministerial de la Cámara.

El éxito de esta iniciativa, aunque mayor que el de la coordinación macropolítica, también varió de un programa a otro, lo que se debió igualmente más bien a factores de índole político-administrativa que a factores de centralización burocrática. Entre ellos cabe mencionar la capacidad técnica y de gestión de los secretarios ejecutivos sectoriales, la continuidad administrativa relativamente prolongada, la convergencia de perspectivas en lo que toca a las orientaciones de la estrategia de desarrollo social, el apoyo político recibido por los secretarios ejecutivos de parte de sus ministerios respectivos, y la legitimación que consiguieron junto con sus respectivos aparatos administrativos.

Un tercer aspecto o dimensión de la coordinación de las políticas sociales en el plano federal se refiere a los problemas relacionados con la orientación regional y social de los programas y su convergencia. Los diagnósticos críticos de la política social brasileña siempre plantearon, entre otros, dos grandes problemas: la falta de focalización de algunos programas de lucha contra la pobreza y la desigualdad regional, por un lado, y la falta de sinergia y convergencia de los programas. En consecuencia, los sectores más desposeídos de la población brasileña no tenían acceso a las iniciativas de protección social, faltaban programas de carácter focalizado y aunque muchos programas convergían en unas pocas áreas y atendían a unos pocos sectores, muchas áreas y sectores, sobre todo los más pobres y menos favorecidos, quedaban excluidos. La reforma del sistema brasileño de protección exigía un esfuerzo de focalización de algunos programas y su sinergia y convergencia en áreas consideradas prioritarias por sus carencias. Cabe mencionar que buena parte de estos programas son de naturaleza sectorial y que la capacidad técnica y operacional para ejecutarlos se encuentra en las estructuras administrativas sectoriales. Además, para la ejecución de estos programas, aparte la articulación interministerial, son decisivos los problemas de articulación y coordinación intergubernamental.

Por experiencia propia –sobre todo las iniciativas frustradas de este tipo tomadas en el ámbito de la Secretaría de Acción Comunitaria, que se desarrollaron en los primeros tiempos de la democratización– y sobre la base de algunas experiencias de los Fondos Sociales que proliferaron en el decenio de 1980, los gestores brasileños habían descartado el mecanismo de concentrar estos programas focalizados y estos mecanismos de convergencia en un organismo único. El clientelismo en el seno de esos órganos, la desvalorización aún mayor de los órganos sectoriales, el abandono de la capacidad técnica, política y administrativa acumulada sectorialmente y los conflictos burocráticos implícitos en este tipo de solución recomendaban buscar nuevas alternativas.

Con el tiempo, el Gobierno Federal brasileño consiguió desarrollar un conjunto de procedimientos, mecanismos y estructuras para hacer frente a esta difícil cuestión. El punto de partida fue la creación de un programa, en el ámbito del Departamento Civil de la Presidencia de la República, conocido como el Programa de Acción Solidaria.

Luego de haber pasado por varias etapas, la iniciativa se ha desdoblado en tres o cuatro mecanismos y estructuras.

Por un lado, el Gobierno Federal estableció –dándole apoyo logístico y administrativo– un Consejo, integrado actualmente por cuatro Ministros (Departamento Civil, Hacienda, Planeamiento y Justicia), veinte ciudadanos de distintos segmentos de la sociedad civil escogidos por su reconocida participación en iniciativas de combate a la exclusión y a la pobreza, y por la Profesora Ruth Cardoso, antropóloga y profesora universitaria, con larga trayectoria de militancia en movimiento sociales y primera dama de la nación. A partir de este Consejo, se establecen asociaciones entre los programas gubernamentales (federales, estatales y municipales), los programas sectoriales y distintos sectores de la sociedad civil (empresas, universidades, sindicatos, iglesias, etc.), con el objeto de desarrollar actividades de política social de carácter innovador, junto con los segmentos y regiones seleccionados por sus necesidades y carencias. Algunas de las iniciativas bien logradas en este ámbito son: los programas de alfabetización de jóvenes, financiados por empresas del sector privado con el apoyo del Ministerio de Educación; los programas de capacitación profesional de jóvenes, desarrollados por organizaciones no gubernamentales, prefecturas y sindicatos, con el apoyo de empresas privadas y del Ministerio del Trabajo; programas de incentivo para la acción voluntaria, con el apoyo del Ministerio de Justicia, y un programa de movilización de la comunidad universitaria para la ejecución de proyectos de desarrollo comunitario, con el apoyo de los Ministerios de Salud y de Educación, las Fuerzas Armadas y las empresas privadas. Esas iniciativas, que en general comenzaron experimentalmente y en pequeña escala, al tener éxito se generalizaron e incorporaron a distintos segmentos, tanto del sector público como del privado y del llamado tercer sector.

Después de alguna experiencia frustradas, el Gobierno Federal cuenta hoy con dos programas, ambos coordinados por la Presidencia de la República, bajo la responsabilidad operacional de un ejecutivo nombrado por el Presidente, que tiene como objetivo llevar adelante, coordinada y sinérgicamente, un subconjunto seleccionado de programas para las zonas más pobres del país, escogidas según indicadores sociales como los que integran el índice de desarrollo humano, elaborado por el PNUD, y disponibles para todos los municipios del país.

El primero, llamado Proyecto Alborada, consiste en un conjunto de doce programas seleccionados, elaborados en el ámbito de los ministerios de Educación, Salud, Previsión y Asistencia Social, Deporte y Turismo, entre otros, y apoyado por un fondo creado por el Congreso Nacional, llamado Fondo de Combate contra la Pobreza. Este programa tiene por objetivo dotar a los municipios brasileños cuyo índice de desarrollo humano es bajo (menos de 0,500) de la infraestructura básica necesaria para las actividades de desarrollo social y humano. Los programas siguen siendo ejecutados sectorialmente; el objetivo de esta iniciativa es lograr que estos programas sectoriales lleguen, prioritariamente, a estas regiones y que allí sean ejecutados coordinadamente por las autoridades y por la sociedad civil local. Los problemas de articulación intersectorial de esta iniciativa se tratan y resuelven en el ámbito de la Secretaría Ejecutiva de la Cámara de Política Social.

Por último, el Gobierno Federal adoptó también otra iniciativa, como parte de un programa denominado Comunidad Activa, con una cobertura y alcance más reducidos, orientada a apoyar iniciativas comunitarias de desarrollo local integrado. En cada Estado se eligieron aquellos municipios más pobres cuyas comunidades hubieran revelado alguna capacidad de movilización, organización y acción, con el objetivo de encontrar nuevas formas de dinamizar y

desarrollar sus respectivas regiones. Sobre la base de la organización y la capacitación microempresarial (empuje) de estas comunidades, se identifican vacíos y demandas, y el Gobierno Federal procura movilizar sus programas para apoyar esas iniciativas de desarrollo local.

Como puede verse, más que estructuras burocráticas centralizadas, estas iniciativas tratan de crear mecanismos de articulación y coordinación ínter e intragubernamentales, con el apoyo político de las autoridades centrales del gobierno.

Un cuarto aspecto de la coordinación de las políticas sociales se refiere a la continuidad y la eficacia administrativa de los programas sociales. Desde el punto de vista presupuestario, se trata de crear mecanismos que protejan los principales programas sociales de las variaciones cíclicas y los recortes del gasto que pueden imponer periódicamente las exigencias de equilibrio fiscal. En este campo se han tomado dos medidas, ambas en el ámbito del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión.

La primera –el llamado Programa Avanza Brasil, consiste en la selección de un subconjunto de programas– cincuenta programas en las diversas áreas consideradas prioritarias por el gobierno y que comprenden infraestructura, desarrollo social y generación de conocimientos que tienen prioridad presupuestaria y para los cuales se desarrollaron mecanismos especiales de gerencia, seguimiento y evaluación. Otro grupo de doce programas sociales forma parte de esta iniciativa y se mantuvieron sus partidas presupuestarias incluso en las diversas circunstancias que impusieron un recorte de los gastos.

La segunda, llamada Red de Protección Social, se desarrolló en el contexto de las negociaciones que llevó adelante el Brasil en 1998 con el FMI, el Banco Mundial y el BID, con el objeto de obtener el apoyo de estos organismos para proteger a la economía brasileña de los embates especulativos y de las crisis financieras que periódicamente amenazan a las economías emergentes. Como parte de los compromisos asumidos por el país, junto con las metas de control de la inflación y reducción del déficit público, se asumieron compromisos y metas físicas y financieras para veintidós programas considerados esenciales para proteger a diversos segmentos más pobres de la población en esas coyunturas de crisis (como mantenimiento de los recursos para el pago del seguro de desempleo y de la renta mensual de los ancianos y los discapacitados pobres, y los recursos para el financiamiento de la enseñanza fundamental, entre otros).

Aquí, nuevamente, prevalece la creación de mecanismos dotados de operabilidad y respaldo político, más bien que la creación de estructuras burocráticas centralizadas.

Por último, valga una palabra sobre otro aspecto de la articulación y la coordinación de las políticas sociales: las relaciones entre los diversos niveles de gobierno. En el Brasil, aunque el papel del Gobierno Federal siempre ha sido –y deberá seguir siendo– un papel estratégico en el financiamiento y la creación de directrices normativas para los programas de protección social, la ejecución operacional de los programas de protección social se da en forma crecientemente descentralizada y queda a cargo de los Estados y municipios. Esa necesidad de descentralización –pues el ciudadano no vive en la Unión, sino en los municipios– en un país tan grande como el Brasil y con su peculiar sistema federal, plantea enormes problemas de coordinación y articulación. Aunque se están desarrollando numerosas iniciativas para hacer frente a estos problemas, por su dispersión y por la permanencia de las dificultades en este nivel, no creemos que pueda aprovecharse la experiencia brasileña para sugerir algún proyecto de mayor envergadura, que hubiera tenido éxito aparte de los que suponen las experiencias que acabamos de relatar.

Nuestra conclusión personal y pragmática basada en los problemas de un país como el Brasil no apunta en el sentido de estimar necesario –ni siquiera conveniente– la creación de una “autoridad social” centralizada, si por ello se entendiera el establecimiento de nuevas estructuras burocráticas que concentraran y centralizaran las iniciativas de política social. Aparte del empuje

político por parte de las autoridades centrales, lo que se requiere es la creación de mecanismos de coordinación y articulación, dotados de legitimidad, apoyo político y capacidad técnica.

Nuestra experiencia también sugiere que la recuperación y valorización funcional, técnica y administrativa de los órganos sectoriales es un aspecto fundamental para mejorar la actuación de los gobiernos en el área social. En este sentido, parte de las actividades de reforma del Estado y de mejoramiento de su gestión deben orientarse hacia la valorización de los empleados públicos que se dedican a las actividades finales (profesores, médicos, asistentes sociales, etc.) así como a la mejor preparación profesional de los que se dedican a las actividades instrumentales en estos sectores (gerentes, gestores, personal de recursos humanos, informática, etc.) estimulando y premiando una competencia saludable, el buen desempeño y el progreso en las carreras. A nuestro entender, mientras sigan pesando las dificultades y los problemas derivados de la existencia de burocracias antiguas y viciadas que se deterioran con la desvalorización de la función pública, estarán condenadas al fracaso las estrategias basadas en la idea de crear estructuras nuevas y dejar que las antiguas se derrumben por abandono o cesación.

Por último, deseamos señalar la importancia de formar un equipo social políticamente cohesionado, identificado con la estrategia de desarrollo social propuesta por el jefe del poder ejecutivo, y técnicamente competente para que tengan éxito los mecanismos de coordinación y articulación.

## E. Conclusión

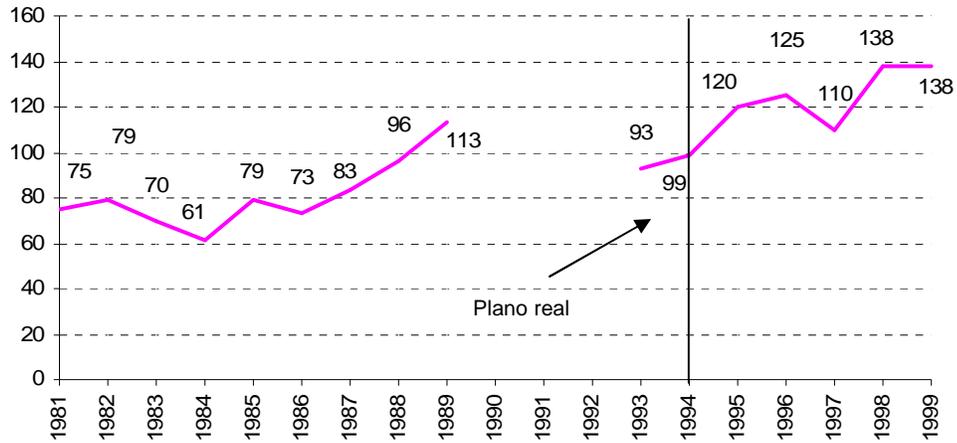
No es este el lugar para evaluar en detalle los resultados de la política social brasileña en los últimos diez años. Cabe sin embargo, llamar la atención sobre tres aspectos a título de conclusión.

En primer lugar persisten grandes desafíos que deberán ser enfrentados, sea en el campo del mejoramiento de los diversos indicadores sociales, sea en materia de cobertura, eficacia y calidad de los servicios sociales de responsabilidad pública, especialmente en salud, educación y seguridad pública, ya sea en los mecanismos de articulación y coordinación de políticas o incluso todavía en la reforma del sistema brasileño de protección social, especialmente en lo que se refiere a su papel redistributivo.

En segundo lugar es preciso reconocer que todavía queda mucho por hacer, pero que los resultados objetivos del Plan Real en el área social son indiscutibles. A pesar de las dificultades presupuestarias el gasto social federal llegó a su nivel más elevado, tanto en volumen absoluto como en términos de gasto por habitante (véase gráficos III.6 y III.7).

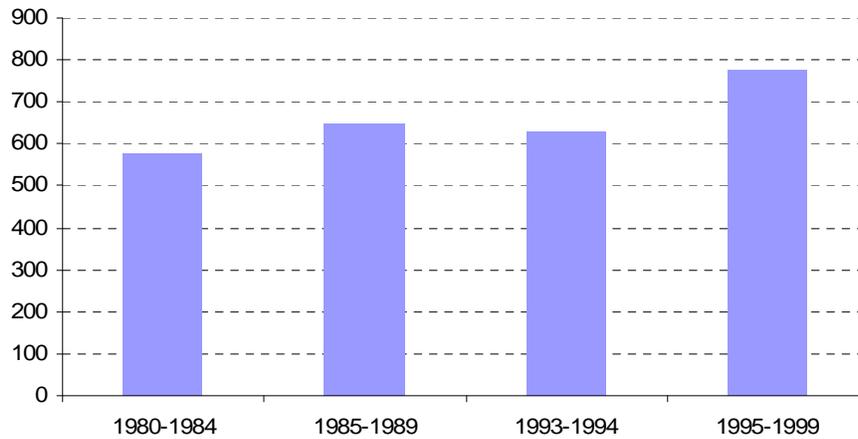
Los avances en la educación, sobre todo en la enseñanza básica suponen una transformación de gran alcance y profundidad: cayó el analfabetismo adulto (hoy llega a 13,3%), aumentó la escolaridad (alcanzó el 97% de los niños entre los siete y los 14 años, tanto en la enseñanza básica como en la secundaria (cuya matrícula en seis años creció cerca de 68%), disminuyeron la evasión y la tasa de repetición y hay un conjunto bastante grande de proyectos para retirar a los niños del trabajo y colocarlos a todos en la escuela. El Programa Bolsa-Escuela atenderá a diez millones de niños en el próximo año lo que prácticamente abarcará a todos los niños de los seis millones de familias más pobres (Agenda de Gobierno: bienio 2001-2002) (véase gráficos III.8 y III.9).

**GRÁFICO III.6**  
**BRASIL: GASTO SOCIAL FEDERAL**  
*(En miles de millones de reales de 1999)*



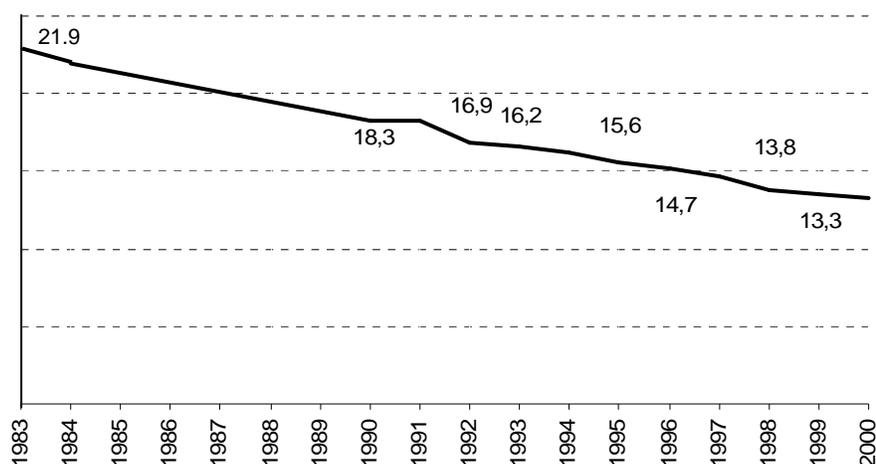
Fuente: Ipea/DISOC sobre la base de estadísticas mensuales de los sistemas SIAFI/SIDOR.

**GRAFICO III.7**  
**BRASIL: GASTO SOCIAL FEDERAL PER CÁPITA**  
*(Promedios anuales por períodos en reales de 1999)*



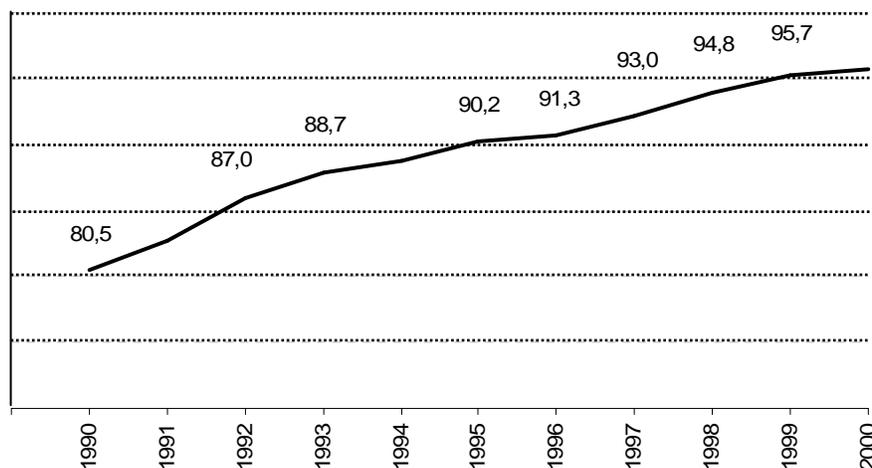
Fuente: Ipea/DISOC sobre la base de estadísticas mensuales de los sistemas SIAFI/SIDOR.

**GRÁFICO III.8**  
**BRASIL: TASAS DE ANALFABETISMO EN LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS, 1983-1999**



Fuente: IPEA, sobre la base de encuestas de hogares del IBGE.

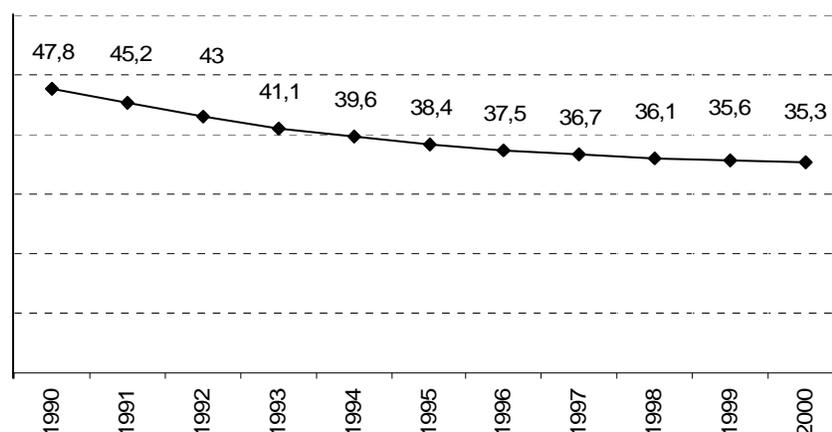
**GRÁFICO III.9**  
**BRASIL: TASA DE ESCOLARIDAD EN LA POBLACIÓN DE SIETE A 14 AÑOS**



Fuente: IPEA, sobre la base de encuestas de hogares del IBGE.

En salud el programa brasileño contra el SIDA se convirtió en un paradigma mundial. Se están introduciendo innovaciones importantes en materia de medicamentos, como el apoyo a los llamados medicamentos genéricos y la creación de una farmacia básica. El Programa de Médicos de Familia, atiende hoy a 3.230 municipios con una población estimada en 38 millones de personas. El Programa Agentes Comunitarios de Salud, complementario del anterior, cuenta con 144.199 agentes en 4.562 municipios y atiende a 82 millones de personas. Las campañas nacionales de inmunización son permanentes y la mortalidad infantil cayó a 35,3 por mil nacidos vivos en 2000 (véase gráfico III.10). El financiamiento federal para la salud se elevó de R\$ 14.800 millones en 1995 a R\$26.000 millones en 2001.

**GRÁFICO III.10**  
**BRASIL: MORTALIDAD INFANTIL, 1990-2000**



Fuente: IBGE y Ministerio de Salud.

En materia de reforma agraria, 465.000 familias recibieron tierras en 1995, lo que representa el doble del total que las recibió en los 30 años transcurridos entre 1964 y 1994. Casi 18 millones de hectáreas fueron expropiadas para la reforma agraria y en seis años se otorgaron más de R\$ 7.000 millones en créditos para la agricultura familiar (véase gráfico III.11).

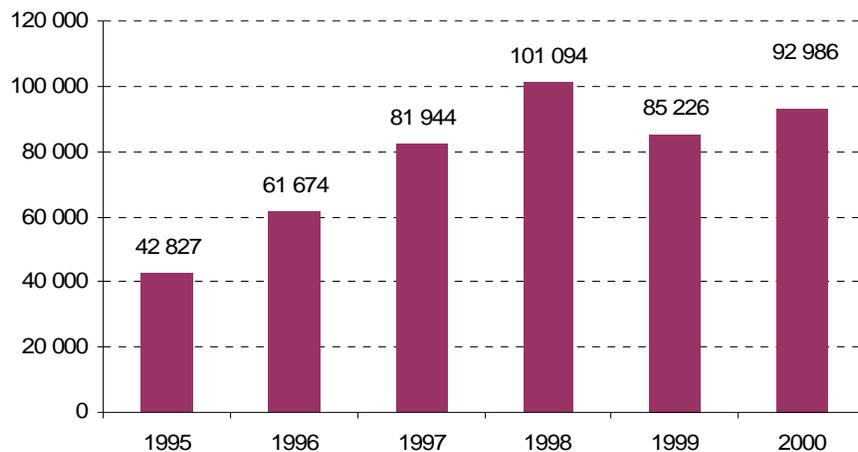
Los esfuerzos por erradicar el trabajo infantil, iniciados en 1996 dieron buenos resultados, al garantizar la permanencia en la escuela de casi 400.000 niños y adolescentes que antes trabajaban en actividades penosas o degradantes (véase gráfico III.12).

En materia de trabajo, el Programa Calificación Profesional del Trabajador (PLANFOR) contribuyó a aumentar las posibilidades de empleo y de ingreso, a elevar la productividad y la capacidad de competencia y a dar mayor estabilidad en el empleo. Entre 1995 y 2000, se calificaron 11,3 millones de trabajadores, en el año 2000 más de tres millones y en el año 2001 se calcula que otros cuatro millones recibirán capacitación o serán recapitados. Otra iniciativa importante fue el Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER urbano y rural) que concede financiamiento para actividades de capacitación y asistencia tecnológica a los trabajadores. Más de R\$ 1.000 millones se han aplicado anualmente en ese programa (Mensaje al Congreso Nacional, 2001).

En cuanto a la transferencia directa de ingresos a las personas y a las familias hubo significativos avances y los programas federales de este tipo (como el de jubilación rural, el de seguro contra el desempleo, los beneficios de LOAS, la Bolsa-Escuela, y la Bolsa-Alimentación) alcanzan totales de más de R\$ 20.000 millones por año.

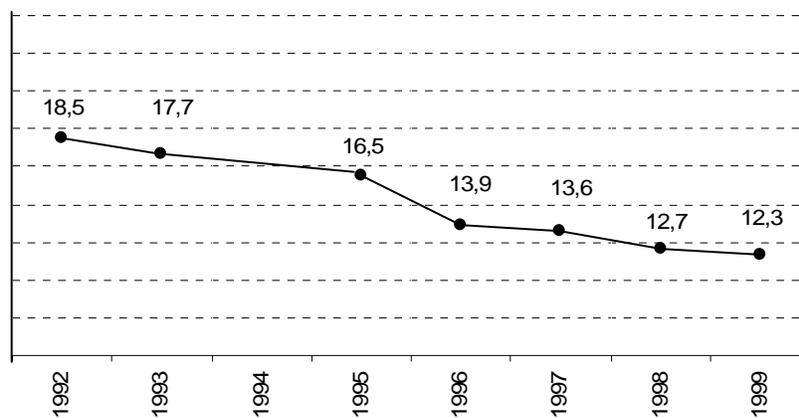
A través de sus diversas repercusiones, durante los siete años de vigencia del Plan Real, la proporción de pobres en el Brasil se redujo de 43,9% a 31,9% y la de indigentes de 19,5% a 14,5%. Y todos los indicadores sociales, excepto los de desempleo y subempleo registran mejoras significativas en el período.

**GRÁFICO III.11**  
**BRASIL: ASENTAMIENTO ANUAL DE FAMILIAS SIN TIERRA EN 1995-2000**



Fuente: Ministerio de Desarrollo Agrario.

**GRÁFICO III.12**  
**BRASIL: INCIDENCIA DEL TRABAJO INFANTIL (GRUPO ETARIO DE 10 A 14 AÑOS)**  
*(Porcentaje económicamente activo de este grupo)*



Fuente: IPEA, sobre la base de encuestas de hogares del IBGE.

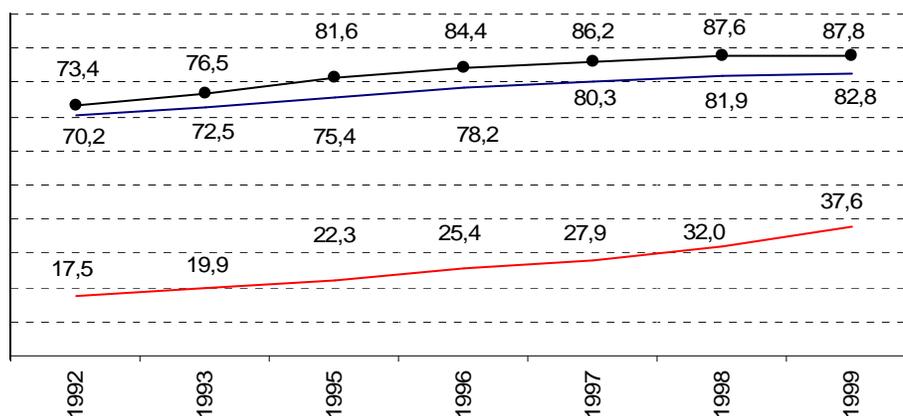
Un indicador que representa el aumento del poder de compra resultante de la caída de la inflación es el acceso a bienes de consumo duradero. Entre 1992 y 1999, el porcentaje de domicilios que tenían televisión aumentó de 73,4% a 87,8%; el acceso a refrigeradores se elevó de 70,2% a 82,8% de los domicilios y el de teléfonos de 17,5% a 37,6% (véase gráfico III.13).

Incluso la desigualdad del ingreso, recalcitrante por más de treinta años, aunque permanece elevadísima, sufrió una pequeña reducción.

En tercer lugar cabe mencionar que estos resultados, por objetivos y significativos que sean, no tranquilizan a la opinión pública brasileña y menos aún a la oposición. La cuestión social

sigue siendo el punto focal de descontento y de insatisfacción no sólo de la opinión pública sino también de grandes segmentos de la población.

**GRÁFICO III.13**  
**BRASIL: ACCESO A BIENES DURADEROS, 1992-1999**



Fuente: IPEA, sobre la base de encuestas de hogares del IBGE.

Particularmente importante, en este sentido es la evaluación hecha por determinados segmentos de la clase media brasileña, sobre todo los que dependen del Estado y que se beneficiaban del padrón corporativo de política social antes dominante. Estos se encuentran muy insatisfechos y hay claros indicios de que la calidad de vida de estos segmentos no se beneficio de las reformas en la misma medida que los demás sectores. Desarrollar actividades de protección social para estos segmentos se ha convertido en un desafío creciente, en vista de la competencia agudizada, los cambios en los requisitos profesionales y la mayor inseguridad que caracterizan al mundo del trabajo y a la vida urbana.

Esta descompaginación entre la evolución objetiva de los indicadores sociales y la percepción que parte de la población tiene de su situación, junto con lo mucho que queda por hacer en el área social del Brasil, hacen obligatorios nuevos avances en el campo de las políticas sociales. Resulta pues imperativo, frente a las restricciones presupuestarias y a los límites impuestos por la necesidad de garantizar el equilibrio fiscal y macroeconómico, examinar nuevos y más eficaces mecanismos de articulación y coordinación.

## Bibliografía

- Amadeo, Edward y otros (2000), *Orçamento social da União*, Brasilia, Secretaría de Política Económica (SPE) / Ministerio de Fazenda (MF).
- Arretche, Marta y Vicente Rodríguez (coord.) (1999), *Descentralização das políticas sociais no Brasil*, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Baumann, Renato (1999), “O Brasil nos anos 1990: uma economia em transição”, *Brasil: uma década em transição*, Rio de Janeiro, Campus.
- Brasil, Presidencia de la República (2001), *Agenda de Governo: biênio 2001-2002*, Brasilia.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Uma estratégia de desenvolvimento social*, Brasilia.

- Cardoso, Fernando Henrique (2001), *Mensagem ao Congresso Nacional: Abertura da 3º Sessão legislativa ordinária da 51º legislatura*, Brasília, Secretaría de Comunicación, Presidencia de la República.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Avança Brasil: proposta de Governo*, Brasília, s.ed.
- \_\_\_\_\_ (1994), *Mãos à obra Brasil: proposta de Governo*, Brasília, s.ed.
- Draibe, Sônia Miriam, María Helena Guimarães de Castro y Beatriz Azeredo (1995), *The System of Social Protection in Brazil*, Democracy and Social Policy Series Working Paper, N° 3, South Bend, Indiana, Kellogg Institute, Universidad de Notre Dame.
- Faria, Vilmar E (2001), “A política social no Brasil: uma perspectiva comparada”, *Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos conselheiros estaduais de trabalho no Brasil*, Arno Vogel y Silvia C. Yannoulas (coords.) São Paulo, Universidad Estadual Paulista (UNESP).
- \_\_\_\_\_ (2000), “Brasil: compatibilidade entre a estabilização e o resgate da dívida social”, *Pobreza e política social*, Cadernos Adenauer, N° 1, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.
- \_\_\_\_\_ (1999), “La política social en Brasil: una mirada comparativa”, *De igual a igual –el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Jorge Carpio e Irene Novacovsky (comps.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina/ Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) / Banco Mundial/ Facultad de Latinoamérica de Ciencias Sociales (FLACSO).
- \_\_\_\_\_ (1994), “The Current Social Situation in Brazil: Dilemmas and Perspectives”, Democracy and Social Policy Series Working Paper, N° 1, South Bend, Indiana, Kellogg Institute, Universidad de Notre Dame.
- \_\_\_\_\_ (1991a), “A montanha e a pedra: os limites da política social brasileira e os problemas de infância e de juventude”, *O trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80*, A. Fausto y R. Cervini (coords.), Cortez, São Paulo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) / Facultad de Latinoamérica de Ciencias Sociales (FLACSO).
- \_\_\_\_\_ (1991b), “Cinquenta anos de urbanização no Brasil”, *Novos Estudos Cebrap*, N° 29, São Paulo, marzo.
- \_\_\_\_\_ (1986), “Mudanças na composição do emprego e na estrutura de ocupações”, *A transição incompleta: Brasil desde 1945*, E. Bacha y H. Klein (coords.), Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Faria, Vilmar E. y María Helena Guimarães de Castro (1989), “Política social e consolidação democrática no Brasil”, *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*, *Revista dos Tribunais*, A.S. Alexandrina Sobreira (coord.), Recife, Vertice Editora.
- Faria, Vilmar E. y Eduardo Graeff (2000), “Preparando o Brasil para o século XXI: Uma experiência de Governo para a mudança”, *Globalização e Governo progressista –novos caminhos*, *Reunião de Florença– 1999*, Vilmar Faria y Eduardo Graeff, (comps.), Brasília, Coleção Pensamento Social-Democrata, Instituto Teotônio Vilela, Lúcio Alcântara y Carlos H. Cardim (coords.).
- Giambiagi, Fabio y Mauricio M. Moreira (1999), *A economia brasileira nos anos 90*, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social (BNDES).
- Henriques, Ricardo (coord.) (2000), *Desigualdade e pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).



## **IV. Chile: perfeccionamiento de la autoridad social del Gobierno de Chile**

***Andrés Palma Irarrázaval***

### **A. Introducción**

Debiera ser bastante claro que la estructura política del Estado debiera adecuarse a la Estrategia de Desarrollo que se impulsa, sabiendo que ello presentará importantes dificultades.

Ya está señalado que “si el objetivo de la Estrategia de Desarrollo del país es ‘Crecer con Igualdad’, el rol del Estado será diferente de si el objetivo se agota en el mero crecimiento. Si el objetivo de Crecer con Igualdad se alcanzará mediante un proceso de integración de los mercados externos de la economía el papel del Estado será diferente que si lo que se concibe es un desarrollo económico autárquico. Si se cree que el Estado debe estar al servicio de los ciudadanos en un proceso de participación democrática, su actuar –y el evaluar de su actuar– será radicalmente diferente de si se cree que el Estado debe ser ‘protegido’ de los errores ciudadanos” (Palma. Ámbitos de Acción Pendientes en Materia de Modernización de Estado en Chile. Secretaría General de la Presidencia. Octubre, 2000).

El objeto del presente informe es describir la situación de las políticas sociales y las distintas proposiciones de modificación de ellas y de constitución de una autoridad social que se han desarrollado desde el retorno a la democracia en Chile.

La afirmación central que se buscará respaldar es que los cambios en la estructura de la sociedad y el Estado, y en las condiciones sociales y económicas habidos en los tres Gobiernos Democráticos, han sido lo suficientemente importantes como para considerar que los paradigmas existentes con anterioridad a estos procesos no son adecuados, y que se requiere de una visión más flexible y subordinada a los objetivos estratégicos de las políticas públicas.

Cuando una institución realiza un proceso de planificación estratégica, y concluye que debe realizar un rediseño de su estructura y funcionamiento, entonces cambia sus paradigmas. Esto resulta costoso en términos de funcionamiento, por el peso de la tradición, pero necesario para dar cumplimiento al objetivo que se ha puesto como meta.

Chile ha avanzado mucho en materia social y se ha propuesto metas ambiciosas de aquí al bicentenario. De esta evolución trata el capítulo I de este informe: “El contexto de la discusión: La Política Social en Democracia.” En esta sección se describe la Estrategia de Desarrollo de Crecimiento con Equidad y el rol asignado a la política social en ella, se presentan los principales resultados en materia social alcanzados en estos años, y se describen las tareas en marcha.

En la sección C. “La búsqueda de la autoridad social” se reseñan las propuestas desarrolladas por los Gobiernos Democráticos para constituir una Autoridad Social, destacándose aquella que propuso crear el Ministerio de Asuntos Sociales.

El “Estado actual de la Autoridad Social” es el asunto de la sección D. en la que se analiza el papel que MIDEPLAN desempeña en el Gobierno el día de hoy, bajo la premisa que distintas leyes han generado una Autoridad Social en MIDEPLAN. Se revisan intensamente las consecuencias de la implementación del Sistema de Protección Social Chile Solidario, y de la dictación de la Ley 19.949 que lo regula.

Finalmente se considera un apartado con las conclusiones del informe, que reafirman el concepto que en MIDEPLAN se ha ido constituyendo la Autoridad Social del Gobierno.

## **B. Contexto de la discusión: la política social en democracia**

### **1. Rol de la política social en la estrategia de crecimiento con equidad**

A partir de los años 1990, los Gobiernos de la Concertación se han propuesto como objetivos centrales mejorar la calidad de vida de la población, en particular, superar la pobreza, la desigualdad y las diversas formas de discriminación y exclusión. En 1990, año de inicio del primer gobierno de la Concertación, la población en situación de pobreza alcanzaba cerca de un 40% de la población nacional y la distribución del ingreso prevaleciente en el país era una de las peores del mundo.

La construcción de grandes acuerdos políticos permitió sustentar y dar continuidad a la implementación de una Estrategia de Desarrollo cuyos pilares son el crecimiento económico, el desarrollo social y la democracia; que ha enfatizado la necesidad de políticas públicas activas en materia de desarrollo social, así como la necesidad de un alto grado de articulación entre las políticas económicas, las políticas sociales y el ordenamiento político.

Estos acuerdos se refieren al reconocimiento de la estabilidad macroeconómica y apertura de la economía como requisitos para el crecimiento; a la centralidad del crecimiento para un desarrollo social perdurable, por sus efectos en el mercado del trabajo, en el poder adquisitivo de las remuneraciones, y en la generación de recursos para financiar el gasto social; así como a la necesidad de una activa responsabilidad del estado en materia de desarrollo social, en tanto los principales desafíos sociales –la pobreza, la desigualdad y la exclusión– no se resuelven solo ni necesariamente como un resultado del crecimiento económico, ni por la sola acción del mercado y de paliativos temporales.

La centralidad otorgada a la política social responde al convencimiento de que su contribución a la construcción de formas más inclusivas de organización social, además de ser decisiva para el logro de un mayor desarrollo social, incide significativamente tanto en los procesos de crecimiento y modernización económica, como en los procesos de consolidación y profundización de la democracia.

En efecto, las posibilidades de crecimiento económico están condicionadas por las poderosas transformaciones en curso en el escenario global, vinculadas a la globalización, la revolución tecnológica y a la creciente importancia de la información y el conocimiento como fuentes fundamentales de la productividad, el bienestar y el poder. Así, hoy más que antes, superar la pobreza y desigualdad, asociados a insuficientes competencias y habilidades de los trabajadores, además de un imperativo ético, es un requisito para el desarrollo del capital humano, necesario para la ampliación del proceso de modernización y de crecimiento económico.

Por otra parte, dar respuesta a los problemas sociales es también un requerimiento para la estabilidad y gobernabilidad democrática. La pobreza, la desigualdad y la exclusión pueden generar graves tensiones sociales y desafección política, que debilitan la democracia y amenazan la paz y la estabilidad.

Junto a la centralidad otorgada a la política social, los Gobiernos de la Concertación han enfatizado su permanente articulación con la política económica. Así, por una parte, el diseño y aplicación de la política social ha otorgado especial relevancia a la consideración de sus efectos macroeconómicos, cuidando que su financiamiento permita mantener una situación fiscal sana, sin crear presiones inflacionarias. Por su parte, la política macroeconómica ha permitido la estabilidad y el desarrollo de la política social.

En particular, a partir del año 2000, la política fiscal en Chile comenzó a ser guiada en base al indicador de Balance Estructural del Gobierno Central, con un objetivo superavitario de 1% del PIB. Por su carácter público y anunciado, esta regla provee de un ancla de credibilidad a la política fiscal. La posibilidad de predicción genera espacio para el rol contracíclico de la regla de política. De esta manera, su adopción ha permitido fortalecer las finanzas públicas y modernizar el marco macroeconómico del país, contribuyendo a su vez a un financiamiento estable de las políticas sociales.

## **2. Lineamientos de la política social**

La clara voluntad política de los Gobiernos de la Concertación ha permitido que, a partir de 1990, la acción pública social haya sido sustancialmente fortalecida.

Junto a los cambios en las prioridades presupuestarias y su reorientación a programas sociales; el crecimiento económico, la política tributaria y el establecimiento de mecanismos anticíclicos han permitido la generación sostenida y creciente de recursos para financiar el gasto social.

Así, durante el periodo el gasto social ha aumentado significativa y persistentemente, alcanzando sobre un 160% entre el año 1990 y el año 2003, y ha posibilitado el desarrollo de ambiciosos programas sociales.

El fortalecimiento de la política social no sólo se refiere al notable aumento que registraron los recursos asignados a lo social; sino, también, a su reorientación desde lo asistencial a políticas y programas de inversión social, orientados al desarrollo de capital humano y a la igualdad de oportunidades: al aumento de la calidad, equidad y cobertura de los servicios sociales básicos (educación, salud, vivienda y previsión) a que acceden los sectores de menores recursos, y al mejoramiento de la infraestructura social. Además, se ha mejorado la focalización y vinculación de las políticas asistenciales a los programas de inversión social.

Frente a la vulnerabilidad y discriminación que, más allá de la pobreza, afectan a determinados sectores sociales, los gobiernos de la concertación han identificado un conjunto de grupos prioritarios de la política social: mujeres, niños, jóvenes, indígenas, discapacitados y adultos mayores, desarrollando programas en diversos ámbitos focalizados en estos grupos, y modificaciones legales orientadas a superar las diversas formas de discriminación que los afectan.

Las nuevas orientaciones de la política social se reflejan en el cambio de la estructura del gasto. Consistentemente con el énfasis otorgado a la inversión social, el gasto fiscal en educación y salud así como en los programas de inversión social orientados a los grupos prioritarios, creció por sobre la tasa promedio del gasto total, mientras el correspondiente a previsión y subsidios monetarios lo hizo bajo la misma.

En dicho marco, se han desarrollado importantes iniciativas que se han traducido en un notable fortalecimiento y mejoramiento de la institucionalidad y gestión de la política social. Entre las diversas iniciativas que se han llevado a cabo en esta materia, destacan aquellas en las áreas de la coordinación interinstitucional, la descentralización, la participación y los procesos de medición y evaluación social.

Se han desarrollado nuevas modalidades de intervención pública social desde el punto de vista programático y de gestión. Estos programas enfatizan la inversión social de carácter intersectorial, impulsando la coordinación al interior de la institucionalidad pública social para su diseño y gestión; privilegian procesos de intervención descentralizados, para dar una respuesta más adecuada a la heterogeneidad social y territorial; y fomentan la participación activa de la comunidad en la identificación de sus necesidades, definición de prioridades y elaboración y ejecución de los planes de acción compartidos. De esta manera, se potencia el desarrollo de sus propias capacidades, factor clave para el logro de resultados exitosos y sustentables.

Por otra parte, estos programas han otorgado especial relevancia al desarrollo de instrumentos de evaluación.

### 3. Algunos resultados

Transcurrida más de una década, Chile ha experimentado importantes avances en materia social, en particular logrando una sustantiva reducción de la pobreza e indigencia.

Estos avances se fundamentan tanto en el desempeño de la economía, que durante el período ha más que duplicado su tamaño, con el consecuente efecto en el empleo y las remuneraciones, como en el decidido fortalecimiento de la acción pública social.

Las evaluaciones realizadas por el Ministerio de Planificación muestran que la población en situación de pobreza disminuyó desde un 38,6% en 1990 a un 18,8% en el 2003. Asimismo, la población en situación de indigencia se redujo desde un 12,9% a un 4,7%. En términos de hogares, el porcentaje de pobres disminuyó desde un 33,3% a un 15,4%, entre 1990 y 2003. Por su parte, el porcentaje de hogares indigentes se redujo desde un 10,6% a un 3,9%.

Este avance no fue parejo a lo largo del período. Entre 1996 y el año 2000 se verificó una atenuación en el ritmo de reducción de la incidencia de la pobreza y una estabilización en relación a la indigencia. Como luego veremos, el actual gobierno se propuso enfrentar esta situación a través de nuevos programas y formas de intervención social, logrando revertir durante el último subperíodo evaluado (2000-2003), el estancamiento en la evolución de la indigencia señalado.

Si bien a lo largo del período, entre 1990 y 2000, los principales indicadores de la distribución del ingreso no cambiaron significativamente, la distribución del ingreso autónomo no se ha alterado, o lo ha hecho marginalmente, las transferencias monetarias, que realiza el sector público a los hogares de menores ingresos, han mejorado la distribución prevaleciente al considerar sólo los ingresos autónomos, disminuyendo la brecha entre el ingreso de los grupos más pobres y más ricos.

En el ámbito de la educación, que ha constituido una de las prioridades de la política social, a partir de 1990 se han verificado importantes avances en términos tanto de acceso como de calidad, eficiencia y equidad del sistema. Dentro de ellos, pueden mencionarse el aumento del

promedio de escolaridad de la población y de la cobertura de todos los niveles de enseñanza, la mejoría en los indicadores que dan cuenta del éxito oportuno, el éxito total, el tiempo de egreso y de la calidad de la educación, y la disminución de la reprobación, el abandono y la deserción escolar. Asimismo, se ha verificado una disminución de las distintas brechas entre zonas, regiones, dependencias y grupos socioeconómicos.

La salud ha sido también una prioridad de la política social. Durante el período los indicadores de salud más utilizados muestran una notable mejoría. Se observan importantes bajas en la mortalidad infantil, tanto la neonatal como la infantil tardía, en la desnutrición y el riesgo de desnutrir de los menores de seis años, en el bajo peso de las embarazadas y en el bajo peso al nacer, así como un importante aumento de la esperanza de vida.

También se ha registrado un avance sustantivo en las condiciones habitacionales de los hogares del país. Ello se manifestó en la disminución de la magnitud de los déficit de arrastre a través de la construcción de un promedio de 100 mil viviendas anuales en la última década, en la revisión de los estándares de construcción y habitabilidad de las viviendas y en la especial preocupación por resolver la situación habitacional y de segregación urbana de quienes habitan en asentamientos precarios.

#### **4. Prioridades de la actual política social**

El 2000, año de inicio del actual gobierno, los avances logrados durante la década de los 1990 situaron al país en condiciones plantearse nuevos y más amplios objetivos en materia social.

Para hacer frente a estos desafíos, los esfuerzos actuales de las políticas públicas se orientan tanto a generar un entorno macroeconómico propicio al crecimiento y a la generación de empleo de calidad, como a desarrollar una serie de reformas tendientes a la transformación, modernización y fortalecimiento de los servicios sociales más importantes de la política pública.

Así, están en curso reformas en las áreas de educación, salud, justicia y trabajo; se está desarrollando una nueva política urbana y habitacional y diversas iniciativas orientadas a los pueblos originarios, los niños y adolescentes, los jóvenes y las personas con discapacidad, tales como: la Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, el Plan Nacional de Infancia, el Plan Nacional de Juventud y el Plan Nacional de Participación Ciudadana.

El gobierno del Presidente Lagos ha profundizado la Reforma Educacional, con el objetivo de mejorar la calidad de la educación, ampliar los años de escolaridad, hacer más equitativo el acceso a la educación superior y universalizar el acceso a las tecnologías de la información.

Entre las iniciativas adoptadas destacan la ley de 12 años de escolaridad, la constitución de Consejos Escolares en el contexto de la Jornada Escolar Completa, la ampliación de la educación pre-escolar; la subvención pro-retención, y el Programa Liceo para Todos.

En salud, se ha puesto en marcha el Plan Auge, primera fase de la más ambiciosa reforma a la salud que haya emprendido nuestro país en los últimos 50 años. Su objetivo es garantizar acceso, oportunidad, calidad y cobertura financiera, cubriendo 56 patologías (80% de las causales de muerte).

Se está desarrollando una reforma judicial, primera desde la Constitución del sistema jurídico republicano, que busca democratizar el acceso a la justicia y hacerla más expedita en sancionar lo criminal y en subsanar lo social. Recientemente fue publicada la Ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia. Con esto, en octubre de 2005 comenzarán a funcionar 60 tribunales especializados a cargo de 258 jueces que tratarán temas como matrimonio civil, adopción, violencia intrafamiliar, maltratos, tuición y regímenes de visita, entre otros. Como ha señalado el Presidente de la República, con la creación de los Tribunales de Familia, "estamos

poniendo término al largo peregrinar de chilenos y chilenas para resolver, en distintos tribunales y causas, pensión alimenticia, patrimonio común, juicios de tuición, juicios de visita, patria potestad y el eufemismo llamado nulidad".

En el ámbito del trabajo, destacan los Programas de Empleo con Apoyo Fiscal, la extensión del seguro de desempleo, la modernización de la normativa laboral y previsional, la fiscalización de cumplimiento de la normativa laboral y previsional, la extensión de los esfuerzos de capacitación y el Programa Chile Califica. Esta iniciativa conjunta de los Ministerios de Economía, Educación y Trabajo compromete nivelación de estudios, formación técnico-profesional, capacitación y certificación de competencias laborales.

En el área de vivienda y urbanismo, se lleva a cabo una reforma a las políticas de hacer ciudad, que incluye transporte público, vivienda y equipamiento e infraestructura. La nueva política de vivienda considera la focalización de recursos públicos hacia los grupos más pobres (Programa de VSDSD) y la cooperación público-privada en financiamiento (ahorro previo beneficiario, crédito privado y subsidio público), para los estratos medios bajos. En particular, el Programa Chile Barrio se ha propuesto mejorar la calidad de vida de los asentamientos identificados en el Catastro Nacional de Asentamientos Precarios, mediante la ejecución de proyectos participativos destinados a resolver su precariedad habitacional y a mejorar la calidad del entorno y las oportunidades de inserción socio-laboral.

Como anteriormente se señaló, entre 1996 y 2000 la pobreza se redujo lentamente y la indigencia no se redujo nada. La revisión de lo ocurrido, a través de la Encuesta Panel (MIDEPLAN, 2002), mostró que la pérdida del empleo, los accidentes y enfermedades catastróficas, y las rupturas familiares eran las principales causas por las que una familia cae en indigencia. Los mismos estudios nos mostraron que la falta de diálogo entre los servicios públicos y la falta de conocimiento de sus derechos por parte de los más pobres entre los pobres, hacía que estos temas no se abordaran con eficacia, aún en los casos en que pudiera haber recursos medios o disponibles.

Frente a estos resultados, el actual gobierno se propuso la generación de un sistema de protección social de las familias: el Sistema de Protección Social Chile Solidario.

Su objetivo es promover la incorporación de las familias en situación de extrema pobreza a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida. Tiene como tarea coordinar el conjunto de la red social pública y privada existente a nivel nacional, regional y local; en función de las necesidades y demandas de las familias.

Sus componentes combinan promoción y asistencia social. Estos son: apoyo psicosocial y bono de protección a la familia, acceso preferente a subsidios monetarios y acceso preferente a programas sociales.

Sin duda, este sistema representa un avance significativo en términos de la coordinación interinstitucional necesaria para llevar a cabo una acción de carácter integral, como es la requerida por las familias en situación de extrema pobreza, a quienes está orientado. Esta coordinación interinstitucional, llevada a cabo por una Secretaría Ejecutiva dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación, además de contar con soportes legales incluye aspectos presupuestarios que aumentan su efectividad.

A nivel institucional, estas nuevas formas de coordinación política e integración presupuestaria que caracterizan el Programa Chile Solidario están permitiendo mejorar el impacto de diversos programas, entre ellos, los ya mencionados Chile Califica y Chile Barrio.

## C. La búsqueda de la autoridad social

### 1. Propuestas de los gobiernos democráticos

Un primer intento de creación de una autoridad en materia de políticas sociales se hizo en el mandato del Presidente Aylwin (1990-1994), con la creación del Comité Social de Ministros, presidido por el Ministro de Hacienda y con la Secretaría Ejecutiva a cargo del Ministerio de Planificación y Cooperación, creado el 13 de julio de 1990.

Sergio Molina, Ministro de Planificación y Cooperación en ese período, ha afirmado que “Abandonado el sistema de planificación tradicional parecía un tanto extemporáneo crear un Ministerio de Planificación. No obstante, el gobierno del Presidente Aylwin propuso un cambio que consistió en darle el carácter de Ministerio a la antigua oficina de Planificación Nacional y sus funciones quedaron establecidas en el artículo primero de la ley que creó MIDEPLAN”. En ese artículo se fijan tareas tanto del área coordinación de inversiones como del área social, pero no se establece propiamente una autoridad social, conservándose en la práctica el espíritu de la relación entre la anterior Oficina de Planificación Nacional y el Ministerio de Hacienda. Según Molina, el poder de coordinar que existía se debía a “la autoridad que se le dio a su Director y también de la relación entre éste y el Ministro de Hacienda. En síntesis el poder era más personal que institucional” (CEPAL, Serie Políticas sociales N° 71).

El Comité Social de Ministros no cumplió de una manera eficaz su función coordinadora, posiblemente porque el Ministro de Hacienda tenía demasiadas responsabilidades como para agregar a su agenda la coordinación de las políticas sociales, sin embargo es claro que en este gobierno fue el Ministro de Hacienda, y no otro, el coordinador de las políticas sociales, principalmente debido a su rol de negociador, con la oposición, de las políticas de gasto social financiadas con los incrementos tributarios convenidos en ese período.

MIDEPLAN, al que su ley le entregaba responsabilidades en el área, recibió bajo su alero institucional a organismos creados para atender a grupos vulnerables, pero ello desdibujaba su “autoridad para coordinar las políticas sociales destinadas a superar la pobreza ya que se convertía en ejecutor de políticas y programas específicos, perdiéndose así la neutralidad que es una condición necesaria de una entidad coordinadora” (Molina. Op.Cit).

En el gobierno del Presidente Frei (1994-2000) una de las prioridades programáticas fue la superación de la pobreza. Como una forma de resaltar ese objetivo se decidió que el propio Presidente encabezara el Comité Interministerial Social, (CIS) que quedó integrado por doce ministros, continuando MIDEPLAN como Secretaria Técnica Coordinadora.

Este Comité tuvo como objetivos revisar, evaluar y priorizar anualmente los programas sociales sectoriales regulares y especiales del gobierno; fortalecer la coordinación a nivel central y regional de los programas de superación de la pobreza; y contribuir al mejoramiento de las capacidades técnicas de los ejecutores de los programas, entre otras. Sin embargo, solo logró entregar lineamientos generales, y no establecer una efectiva coordinación hasta su reformulación a dos años de su creación.

En 1996 el Comité dejó de ser presidido por el Presidente de la República y fue reemplazado por el “Comité de Ministros Sociales” presidido por el Ministro de MIDEPLAN. Este Comité fue perdiendo jerarquía hasta convertirse virtualmente en un centro de intercambio de información, deteriorándose el propósito original de coordinación.

En el actual gobierno el tema de la Autoridad Social ha sido abordado desde distintas perspectivas, sin una clara solución formal. En mayo del año 2001 la Secretaría General de la Presidencia constituyó un grupo técnico para tratar el tema, que elaboró una propuesta de

discusión llamada “Institucionalidad pública para las políticas sociales”. En base a ese documento se inició una amplia discusión a nivel académico, con el propósito de hacer una propuesta concordada con las iniciativas de Reforma del Estado que permitieran “generar, a partir del perfeccionamiento de lo que hoy existe, las condiciones institucionales que permitan al Estado hacerse cargo de manera eficiente y eficaz, de la brecha de desigualdades de acceso que no se logra cubrir con las políticas sociales universales, debido a la heterogeneidad existente entre diversos sectores de la población o del territorio”.

## **2. Propuesta de un Ministerio de Asuntos Sociales**

Teniendo como base la propuesta de la Comisión señalada en el párrafo anterior, la reflexión derivó hacia una nueva discusión sobre el rol del Ministerio de Planificación y Cooperación y su rediseño como un Ministerio de Asuntos Sociales o Ministerio de Desarrollo Social.

En el centro de esta discusión está la mantención o derivación de la División de Inversiones de MIDEPLAN, así como el mantener o no tareas ejecutivas en dicho Ministerio.

Estas materias fueron abordadas en distintas instancias por diferentes académicos, comisiones y autoridades públicas, cuyas opiniones fueron resumidas en la Minuta “Participación de MIDEPLAN en Agenda de Modernización del Estado” de Julio del 2003 (Documento Interno de MIDEPLAN). En dicha reseña se exponen la “Propuesta de Institucionalidad Pública para los Programas Sociales Regionales” del consultor Oscar Eltit S.; el Informe “Levantamiento de las Propuestas relevantes relativas a la Institucionalidad de MIDEPLAN” preparado por la Secretaría General de la Presidencia, que –a su vez– recoge los planteamientos: Del Grupo de Trabajo Interministerial integrado por MIDEPLAN, Secretaría General de la Presidencia, Economía y Hacienda, en la administración del Ministro Germán Quintana; Propuesta de rediseño de MIDEPLAN en el contexto del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, del Grupo de Trabajo constituido por SEGPRES, MIDEPLAN y expertos independientes para el rediseño de MIDEPLAN (noviembre 2001); Propuesta del Senador Carlos Cantero; Propuesta del Taller Social Fundación Chile 21, de 2001; e Ideas del Senador Edgardo Boeninger; y la Minuta “Ventanilla Única para la protección social integral: situación actual”, de mayo de 2002, que fundamenta el Sistema Chile Solidario.

Todas las proposiciones coinciden en la necesidad de redefinir el funcionamiento de MIDEPLAN, sin embargo es necesario destacar las conclusiones que respecto de ellas se generaron en el mismo Ministerio.

## **3. Análisis**

Las propuestas recopiladas por la SEGPRES son un fiel reflejo de la diversidad de opiniones que han existido durante la década respecto de las funciones históricas propias de MIDEPLAN.

Si bien estas propuestas han respondido a necesidades y requerimientos surgidos de la contingencia respecto a las tareas propias del Ministerio, ellas no han sido concluyentes ni definitivas en el tema en cuestión, concretamente porque han carecido de un grado de fundamento tal que logre generar un consenso suficientemente extendido a nivel de gobierno sobre cuales podrían ser las responsabilidades de MIDEPLAN en un marco de rediseño de funciones que debería abordar esta Secretaría de Estado.

A modo de ejemplo se puede comparar las proposiciones de rediseño de los años 1998 y 2001. De la sola revisión de estas dos propuestas salta a la vista una tensión paradójica al interior de las instancias de gobierno acerca de cual es la naturaleza de las tareas que se desea asuma MIDEPLAN.

Mas allá de las disquisiciones específicas contenidas en cada una de las proposiciones de cambio y rediseño institucional, hay acuerdo sobre la necesidad de fortalecer el rol de coordinación de políticas y programas sociales en desmedro de funciones de ejecución e implementación de dichos programas.”

Es necesario poner de relieve la cuarta conclusión en relación a las anteriores, ya que se mantiene la contradicción que se señala en la segunda conclusión, pese al “acuerdo sobre la necesidad de fortalecer el rol de coordinación de políticas y programas sociales”. En otras palabras, pese al acuerdo general para establecer una Autoridad Social, y del interés que MIDEPLAN evolucione hacia ese rol, desde el punto de vista propositivo no hay acuerdo en como debe implementarse ello.

No obstante, durante este mismo período se ha ido otorgando a MIDEPLAN autoridad para coordinar, o participar en la coordinación de las políticas sociales, en diferentes actos administrativos. El Ministro de MIDEPLAN preside el Consejo del FOSIS, cuyo funcionamiento ha sido –con excepción del último año– más bien formal; el Consejo para la Infancia y Adolescencia, que está integrado entre otros por un representante de la Sociedad Civil organizada; el Consejo del Fondo Nacional de la Discapacidad; el Comité Gubernamental para la Acción Estatal en materia de Juventud; el Directorio del Programa Orígenes y el Comité Asesor Presidencial que dirige el Sistema Chile Solidario.

El Presidente de la República ha anunciado la creación de una Subsecretaría de Asuntos Indígenas, situada en MIDEPLAN, y bajo cuya responsabilidad se situará la Dirección de CONADI; y está pendiente de ser dictado el reglamento de la Ley de Donaciones que radica en MIDEPLAN la asignación de parte de los fondos donados con un objetivo social.

Sin embargo, existiendo capacidad para definir políticas, al no tener un espacio institucional que las respalde, la coordinación no funciona adecuadamente: Se genera una política que no siempre es acogida en los planes operativos o en las agendas estratégicas de cada institución. Por lo tanto, la autoridad social, expresada en esa capacidad de coordinación, no ha resultado operativa.

## **D. Estado actual de la autoridad social**

### **1. La autoridad social que emana del sistema Chile Solidario**

Un cambio cualitativo se ha producido con la puesta en marcha del Sistema Chile Solidario, cuya gestión está radicada en MIDEPLAN. El Sistema contempla una serie de beneficios y servicios a las familias que viven bajo la línea de indigencia, y por sus características (abordar a las familias en sus domicilios, entregando apoyo psicosocial y económico, e incorporándolas a la atención de los servicios públicos en las más variadas áreas), la coordinación abarca a prácticamente toda la estructura del Estado.

Esto ha significado fortalecer el rol de MIDEPLAN ya que ha vinculado la coordinación con asignaciones presupuestarias significativas. En este caso se ha demostrado posible establecer una nueva forma de trabajo al interior del Estado, que permite la mejor focalización de los recursos y obliga a establecer niveles superiores de coordinación, asumiendo la ya establecida por dirección política, y añadiendo la existencia de una asignación presupuestaria y lo que hemos denominado *by pass* presupuestario (Palma. Ámbitos de Acción Pendientes en Materia de Modernización de Estado en Chile. Octubre 2000).

Al establecer en la partida presupuestaria de MIDEPLAN los recursos para que un conjunto de programas operen en el cumplimiento de un objetivo y estableciendo adicionalmente

a ello exigencias de convenios, motivados o no por la fórmula del by-pass, como en el caso de Chile Solidario; la expresión presupuestaria de la coordinación es una garantía de éxito, y la institución se erige por ese hecho en una autoridad dotada de poder, que es lo relevante.

En la concepción del sistema Chile Solidario hay no solo una idea de cómo debe ser la autoridad social, sino también un enfoque de las políticas sociales y del diagnóstico del estado de la situación social en el país.

El asunto fundamental consiste en que de una política social orientada a aumentar coberturas, es decir de cuyo objetivo es el acceso universal, se evoluciona hacia una política focalizada en que se busca alcanzar un objetivo preciso con cada persona o grupo familiar, evaluando su condición particular y específicamente su capacidad de resolver sus necesidades autónomamente o, como se denomina, su condición de vulnerabilidad.

La política social pasa de una política de cobertura universal a una política de respuestas específicas, que incluyen como base el acceso universal ya alcanzado. Lo anterior permite relacionar el proceso de desarrollo de la estructura del Estado, en este caso en la perspectiva de constituir una autoridad social, con los objetivos que se quieren alcanzar.

## **2. El marco jurídico que otorga Autoridad Social a MIDEPLAN**

### **2.1 Funciones generales de MIDEPLAN**

Son diversas las disposiciones jurídicas que confieren a MIDEPLAN algún tipo de autoridad en materia social. Por lo pronto, la Ley que crea el Ministerio establece en su artículo primero la capacidad de coordinar la acción del Estado en materia de lucha contra la pobreza:

“Artículo 1º.- El Ministerio de Planificación y Cooperación es una Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas del desarrollo nacional, de colaborar con los intendentes regionales en el diseño de políticas, planes y programas de desarrollo regional, de proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado, de armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminadas a erradicar la pobreza y de orientar la cooperación internacional que el país reciba y otorgue”.

La ley le otorga a MIDEPLAN facultades en áreas específicamente delimitadas como de erradicar la pobreza, es decir una función propiamente social, pero también un rol fundamental en la elaboración de la política de Desarrollo del país, y esto es fundamental a la hora de definir las políticas sociales, ya que ellas son más que los subsidios o prestaciones a las familias que viven situaciones de pobreza, sino que tienen que ver con las causas de que haya familias que vivan en dicha situación, y esto tiene relación con aspectos distributivos, de igualdad de oportunidades, de eficiencia y capital social, además de las políticas tradicionalmente “sociales” más asociadas a la redistribución por vía del gasto público.

MIDEPLAN participa del proceso de evaluación de las inversiones públicas y de los programas que desarrolla el Gobierno, y sus facultades en esta materia son parte constitutiva de la política social, y por esa razón le confieren al Ministerio “autoridad” en relación a otras instancias del Estado, y poder de coordinación.

## **3. La ley y el reglamento del sistema Chile Solidario**

La Ley Chile Solidario y su reglamento establecen claras atribuciones de autoridad social en MIDEPLAN, tanto desde el punto de vista de la coordinación de políticas, como de definición de las mismas y de generación de información para su aplicación. El artículo tercero del reglamento

de Chile Solidario establece que “La administración, coordinación, supervisión y evaluación de Chile Solidario, corresponderá al Ministerio de Planificación y Cooperación, en lo sucesivo el Ministerio, sin perjuicio de las atribuciones y funciones de las demás reparticiones públicas”.

Por su parte, el artículo segundo de ese reglamento señala que el Sistema Chile Solidario, cuya administración, coordinación, supervisión y evaluación corresponden a MIDEPLAN, considera las siguientes prestaciones y acciones para las familias en situación de extrema pobreza:

- a) apoyo Psicosocial, según lo establecido en el artículo 4° de la Ley N° 19.949;
- b) subsidio Familiar de la Ley N° 18.020, de 1981;
- c) pensiones Asistenciales del Decreto Ley N° 869, de 1975;
- d) subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y de Servicios de Alcantarillado de Aguas Servidas de la Ley N° 18.778, de 1989;
- e) subsidio Pro Retención Escolar, de la Ley N° 19.873, de 2003;
- f) acceso preferente a otras acciones o prestaciones que se implementen o coordinen a través de Chile Solidario;
- g) bono de Protección, según lo establecido en el artículo 2° transitorio de la Ley N° 19.949, y
- h) bono de Egreso, según lo establecido en el artículo 2° transitorio de la Ley N° 19.949”.

Enfatizando esta misma perspectiva, el artículo establece que “corresponderá a la Secretaría Ejecutiva” del Sistema Chile Solidario “Servir de instancia de coordinación de los distintos órganos de la Administración del Estado, para lograr la optimización de los recursos estatales –humanos, financieros y técnicos– dirigidos a personas y familias en situación de extrema pobreza” y “Servir de instancia de coordinación para las autoridades y organismos involucrados en la implementación del Sistema y en las medidas, acciones y programas que en este marco se lleven a efecto”.

Es claro el mandato otorgado a una unidad ministerial del Ministerio de Planificación y Cooperación, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Chile Solidario, para que coordine un trabajo de optimización de todo tipo de recursos que digan relación con la acción de luchar contra la pobreza extrema.

Esta facultad, de acuerdo al artículo 3 de la Ley y el 5 del reglamento, abarca a organismos que van más allá del Gobierno, ya que el Ministerio “deberá celebrar convenios con las Municipalidades del país” y “podrá celebrar convenios con otros órganos del Estado o entidades privadas sin fines de lucro”. Por otra parte las mismas disposiciones obligan a MIDEPLAN a desempeñar un rol de autoridad social, al establecer que “Para el desempeño de las demás funciones (relacionadas con los objetivos de Chile Solidario), el Ministerio celebrará convenios con otros Ministerios, Servicios Públicos, Gobiernos Regionales, Municipalidades, Universidades y con entidades privadas con o sin fines de lucro”.

Claramente la ley que crea el Ministerio de Planificación y Cooperación, y la que establece el Sistema de Protección Social Chile Solidario otorga a este Ministerio una condición de coordinador en materia de políticas sociales. Pero el texto de la ley de Chile Solidario va aún más allá en otros dos aspectos.

Por una parte, si bien la ley fija como objetivo la atención a las familias en extrema pobreza, dejando a MIDEPLAN la facultad de definir o interpretar esta condición, y establece que “MIDEPLAN, mediante decreto expedido por orden del Presidente de la República y suscrito

además por el Ministerio de Hacienda, identificará la cobertura anual de beneficiarios, según la disponibilidad de recursos consultados en la Ley de Presupuestos y conforme al reglamento de la presente ley”, estas mismas facultades son de una amplitud tal que podrían ampliar el ámbito de la coordinación ya sea por la extensión del concepto de extrema pobreza como por la ampliación práctica de la cobertura del sistema. Cualquiera de estas situaciones podría operar solo por decisiones administrativas del Gobierno, con el acuerdo de MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda.

No menos importante en la perspectiva de una Autoridad Social es el hecho que la misma Ley 19.949 dicta que “MIDEPLAN deberá establecer un sistema de seguimiento, de una duración mínima de dos años, de las familias que hayan cumplido las condiciones del sistema”, esto es asigna una tarea de seguimiento y evaluación del impacto de las políticas sociales en aplicación.

### **3.1 El sistema de información social que crea el Art. 6 de la Ley 19.949**

En el artículo sexto de la ley 19.949, que crea el sistema Chile Solidario, se establece que MIDEPLAN será responsable de implementar un Sistema de Información Social para administrar la información necesaria para “la asignación y racionalización de las prestaciones sociales que otorga el Estado; el estudio y diseño de políticas, planes, programas y prestaciones sociales, como asimismo, de planes de desarrollo local, y de los análisis estadísticos que la administración de las prestaciones sociales requieran”.

Este registro deberá contener información relevante para las políticas sociales, no solo respecto de las familias en situación de extrema pobreza, sino de todas las familias que “actual o potencialmente sean beneficiarios de prestaciones y programas públicos”, y no solo respecto de las familias, sino de los beneficios que los distintos programas y políticas públicas entregan, aún en el caso que estas sean administradas por el sector privado o sean establecidas por ley. El texto completo de este artículo se presenta en el anexo 2.

La autoridad social se ve claramente fortalecida por esta capacidad de recabar y procesar la información relevante para el diseño y evaluación de las políticas. Esto se estableció en la ley porque no solo es necesario para un correcto funcionamiento del Chile Solidario, sino porque resulta fundamental establecer esta autoridad en el contexto de políticas sociales que deben articular el proceso de alcanzar cobertura universal en un conjunto importante de áreas, con la selectividad que otro conjunto de políticas requiere.

La información resulta relevante a la hora de definir iniciativas como subvenciones educacionales diferenciadas, o sistemas de cobro diferenciados en el acceso a la salud; y también en el momento de diseñar sistemas de cobro de peajes o subsidios por uso o consumo de servicios sociales.

## **E. Normas especiales de las leyes de presupuestos**

La Ley de Presupuestos del Sector Público fija anualmente el monto máximo de recursos que cada Ministerio, Servicio y Programa puede gastar, de acuerdo a la estimación de ingresos que el Gobierno ha establecido para ese ejercicio. Pero junto a ello y a lo establecido en el articulado de la ley, en cada Partida presupuestaria se establecen Glosas que fijan, orientan o restringen el uso de los recursos asignados.

La Ley de Presupuestos para el año 2005 establece facultades especiales a MIDEPLAN, en el ámbito de la autoridad social, en dos glosas.

En el Programa presupuestario de Desarrollo Indígena MIDEPLAN-BID, que norma el Programa Orígenes, se establece por la Glosa número 3 lo siguiente: “03 La ejecución de los

gastos a financiar serán determinados en los convenios que se suscriban entre MIDEPLAN y los organismos ejecutores, en que deberán estipularse las acciones a desarrollar, las metas, plazos y forma de rendir los recursos, modalidad de ejecución y otras consideraciones de conformidad a los términos contenidos en el convenio de financiamiento externo de este programa. Las instituciones ejecutoras deberán informar a MIDEPLAN respecto de los recursos de su presupuesto que se destinen al cumplimiento del programa. Asimismo, podrán efectuar modificaciones a los reglamentos de operación para su aplicación a los objetivos de este programa.”

La sola lectura de esta Glosa permite entender que MIDEPLAN ha sido dotado de una facultad especial de coordinación, que se ejerce por la transferencia de recursos condicionada a la suscripción de convenios operativos que inclusive pueden “modificar” los reglamentos operativos de las instituciones que reciben fondos y firman convenios con MIDEPLAN.

Cabe destacar que los recursos afectos a esta Glosa representan un total de \$9.858.749 miles, y un 89% del total operativo del Programa Orígenes.

Por su parte, en el Programa Chile Solidario, por la Glosa número 2, se establece una disposición similar para los \$61.773.954 miles que alcanza la autorización de gastos en transferencias, lo que representa un 97% de los gastos de Chile Solidario identificados en esa partida presupuestaria. La glosa dice:

“02 La transferencia de estos recursos se efectuará sobre la base de los convenios que suscriba MIDEPLAN y los organismos ejecutores, en las que se estipularán las acciones a desarrollar y los demás procedimientos y modalidades que considere necesarias.”

### **1. La operatoria de la gestión presupuestaria**

El conjunto de normas presupuestarias ha generado además una cierta autoridad por su forma de gestión, que es lo que se traduce en aquellas Glosas a que se ha hecho alusión. Nos referimos al hecho que, por la sola razón de que la mayor parte de los recursos contemplados en el presupuesto de Chile Solidario y de Orígenes lo constituyan Transferencias, y que estas estén destinadas a financiar Programas y acciones de otras reparticiones públicas, ello constituye una coordinación obligada a las partes.

Como se ha señalado, también se ha innovado con técnicas presupuestarias que otorgan autoridad de gestión a MIDEPLAN, en ámbitos que antes parecían exclusivos de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Debe señalarse claramente que esto ha sido aplicado por la voluntad de esa repartición pública para que esta innovación opere.

Esta fórmula en que cada uno de los servicios públicos aporta a la partida del Sistema de protección parte o todo de los recursos asignados a sus programas sociales, y desde el Sistema Chile Solidario se le devuelven a ese servicio público, es lo que se ha denominado “by pass” presupuestario, y ha sido descrita de la siguiente manera: “Recursos que están asignados históricamente a una repartición, por ejemplo Educación, salen del presupuesto de esa repartición para identificarse en el presupuesto de Chile Solidario, con el propósito que Chile Solidario los devuelva a la repartición original con el compromiso que serán destinados a atender a personas integrantes de las familias del sistema. Este procedimiento implica una carga mayor para cada servicio, porque hay que gestionarlo de una manera más compleja. Pero tiene la gran ventaja de que cada transferencia de recursos obliga a la firma de un convenio, que compromete a dicho servicio público a usar estos recursos exclusivamente en las familias más pobres del país, incorporadas al sistema” (Palma. Doc. Cit.).

Esta manera de compartir responsabilidades en la gestión presupuestaria, y de coordinarse para la ejecución del gasto, cuya ejecución está a cargo de MIDEPLAN, lo ha configurado como eje de la Autoridad Social en el Gobierno de Chile.

## F. Conclusiones

El examen de los antecedentes que hemos realizado permite concluir en primer lugar que se ha ido constituyendo una Autoridad Social en el Estado chileno. Ello ha sido consecuencia, más que del diseño de esta instancia, de las distintas atribuciones que se han ido otorgando al Ministerio de Planificación y Cooperación.

Primero, al constituirse MIDEPLAN como Ministerio se le otorgó facultades coordinadoras, planificadoras y evaluativas en lo social, la inversión y la planificación regional, pero con alcances propios de considerar al Ministerio como relevante en el diseño y evaluación de la o las Estrategias de Desarrollo que el país adoptara. De hecho, ese había sido el rol de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) desde su creación hasta fines de la dictadura.

Segundo, al vincularse con el Presidente de la República por medio de MIDEPLAN la totalidad de los Servicios y Fondos sociales creados en el primer Gobierno democrático (Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Fondo Nacional de la Discapacidad, Instituto Nacional de la Juventud, Servicio Nacional de la Mujer y Comisión Nacional de Desarrollo Indígena), el papel de autoridad social atribuido a este Ministerio se vio refrendado.

Tercero, se vinculó a MIDEPLAN con las iniciativas específicas de planificación del combate contra la pobreza, al entregarle tareas de coordinación o secretaría ejecutiva de instancias gubernamentales en esta área. Y luego se le entregó la responsabilidad de poner en marcha y coordinar el Sistema Chile Solidario, que es el eje de la Nueva Política Social implementada por el actual Gobierno.

Cuarto, se considera a MIDEPLAN como el actor capaz de aplicar los sistemas de seguimiento que perfeccionen la ejecución del Presupuesto social, al asignársele responsabilidad en la aplicación de fondos sectoriales que son transferidos bajo Convenios de ejecución.

Quinto, se entrega legalmente a MIDEPLAN la responsabilidad de crear y administrar un sistema de información social que alimente el conjunto de las políticas públicas, entendiendo en este concepto las fases de diseño, seguimiento y evaluación de ellas.

Estos cinco elementos ilustran cómo se ha ido configurando a MIDEPLAN como la base de la Autoridad Social en el Gobierno.

Sin embargo, pese a lo contundente de los argumentos entregados, esta autoridad es frágil por varias razones.

Primero, no está claro que se haya superado del todo el concepto desarrollado por el ex Ministro Sergio Molina de que “el poder de coordinar” se deba a la autoridad que se le a la persona que ejerza el cargo de Ministro y “también de la relación entre éste y el Ministro de Hacienda.” No cabe duda que las autoridades políticas se resisten a ser coordinadas, y es el peso político de quién ejerza el cargo un elemento determinante del resultado práctico de esa coordinación.

Segundo, un aspecto muy importante de la Autoridad Social se relaciona con el poder de evaluar las políticas y las instituciones, y si bien esto formalmente se ha atribuido a MIDEPLAN, en la práctica la evaluación es llevada adelante por la Dirección de Presupuestos, lo que otorga a esa entidad una autoridad difícil de contrarrestar en esta materia.

Tercero, tampoco resulta evidente que aquellas normas establecidas en las leyes de Presupuestos vayan a permanecer en el tiempo, considerando que la Ley de Presupuestos tiene una vigencia anual.

Cuarto, por último, no es indiscutido en la estructura del Gobierno que deba existir una Estrategia de Desarrollo que considere tanto lo social como lo político y productivo, y menos aún que deba ser elaborada por MIDEPLAN.

Esta afirmación final puede resultar exagerada, pero la realidad es que cada instancia de Gobierno se siente llamada a “diseñar” la Estrategia de Desarrollo que se deba implementar, y por ello prevalecen los diseños parciales sobre los colectivos, y se carece de sentido de unidad de la o las tareas que se emprenden. El resultado de esta ausencia de acuerdo es que la Autoridad Social termina siendo ejercida por el Ministro de Hacienda, dado su control del Presupuesto.

La constitución de una Autoridad Social efectiva pasará por que se reconozca la necesidad de su existencia, aún cuando ello no tenga más correlato formal que un conjunto de normas sucesivas. Ello es lo que ha ido ocurriendo con MIDEPLAN.

Seguramente para avanzar definitivamente en esta línea de acción hay que retomar un conjunto de iniciativas que hasta ahora se encuentran pendientes.

En primer lugar debe retomarse la iniciativa de traspasar a MIDEPLAN la gestión de las prestaciones sociales no contributivas (SUF, PASIS), que fue rechazado –por razones formales– en el Senado durante la tramitación de la Ley Chile Solidario.

En segundo lugar debe tomarse iniciativas para que el uso de la Ficha Familia sea de carácter universal en la administración de las políticas sociales y de inversión, incorporando definitivamente a su uso al Ministerio de Educación y sus reparticiones; e iniciarse la discusión sobre qué repartición pública debe administrar el sistema de subsidios sociales, considerando que la división del trabajo, en este caso, debiera ser lo adecuado.

Por último debe consolidarse el cambio de la institucionalidad del Ministerio de Planificación y Cooperación, actualmente en proceso por la modificación legal que le separa la Agencia de Cooperación Internacional y el que debe ingresar para establecer la Subsecretaría de Asuntos Indígenas, ya anunciado por el Presidente de la República, hacia un Ministerio de Planificación y Coordinación Social, que a su vez tenga la autoridad directa sobre sus Servicios relacionados, incluidos la CONADI y el FOSIS, como ejecutores de políticas.

Esta nueva dimensión de trabajo, radicada en MIDEPLAN o en otra instancia de Gobierno debiera recoger la experiencia de Chile Solidario y de Chile Barrio, entre otros programas y proyectos, que demuestran que el éxito de las políticas pende de algo tan simple como efectivo: no es el ciudadano el que debe acudir al Estado sino que éste en forma proactiva debe disponerse al servicio de las personas. Para erradicar los campamentos y terminar con la marginalidad en el país debemos golpear las puertas de los sin casa e indigentes. Este es el estadio de modernidad al cual aspiramos. La modernidad no es un objetivo ni una quimera. La modernidad es antes que nada un enfoque metodológico para alcanzar fines compartidos. Cuando las políticas sociales se emplazan en el espacio público de sus beneficiarios, no sólo se dignifica éstos sino que también les restituyen la soberanía que les pertenece.

Esta debe ser la premisa desde la que debe construirse la autoridad social en el Gobierno de Chile.

## Anexo 1

Texto del Artículo 6 de la Ley 19.949 que establece el Sistema de Protección Social Chile Solidario

Artículo 6° - Créase un registro de información social, diseñado, implementado y administrado por MIDEPLAN, cuya finalidad será proveer de la información necesaria para la

asignación y racionalización de las prestaciones sociales que otorga el Estado; el estudio y diseño de políticas, planes, programas y prestaciones sociales, como asimismo, de planes de desarrollo local, y de los análisis estadísticos que la administración de las prestaciones sociales requieran.

El registro contendrá los datos de las familias e individuos que actual o potencialmente sean beneficiarios de prestaciones y programas públicos, de los beneficios que obtengan de los mismos y de sus condiciones socioeconómicas, de acuerdo a la información de que disponga MIDEPLAN y de la que a su requerimiento le deberán proporcionar las demás entidades públicas y las que administren prestaciones sociales creadas por ley.

La información contenida en este registro estará disponible para las municipalidades, en lo correspondiente a los datos relativos a la respectiva comuna, y para las instituciones que administren programas o prestaciones sociales, para fines de la administración de los mismos.

## **V. Colombia: desarrollo humano y la búsqueda de una descentralización con centro y sentido**

***Alfredo Sarmiento***

### **A. La búsqueda del desarrollo social y económico**

El principal aporte de las reformas del Estado, especialmente cuando alcanza los marcos normativos fundamentales de la Constitución Política es ser una ocasión de repensar la finalidad de la organización. En el caso colombiano sirvió para definirse como “un Estado Social de Derecho”, que comprende de manera explícita la búsqueda del desarrollo social y económico en una sola y armónica finalidad<sup>1</sup>. La descentralización es un medio para convertir el aparato estatal en un instrumento al servicio de un crecimiento económico que no se hace para tener con qué comprar el bienestar social, sino que construye sociedades humanas educadas, saludables y solidarias para poder tener acceso a los bienes que ofrece el conocimiento involucrado en la vida humana, que llamamos ciencia y tecnología. De una sociedad convencida de que el desarrollo humano es una consecuencia que da sostenibilidad y rostro amable al crecimiento económico, a una forma de mirar el desarrollo donde el capital humano y las instituciones son el motor indispensable de un único desarrollo<sup>2</sup>. Dos tipos de acumulación: física y humana y dos formas de hacerlo en cada uno de ellos, individual y colectivamente. En lo físico la forma individual es crear mejores materiales, equipos más productivos, en lo colectivo a través de infraestructura; en lo social la forma individual es a través de educación y salud y la acumulación colectiva son en el

---

<sup>1</sup> Esta expresión está al inicio de la Constitución Política de 1991 y se especifica para los servicios sociales en el artículo 366. En la presentación del CONPES de modernización en el 2002. Se insiste que el Estado Comunitario “El Estado Comunitario tiene una voluntad de resaltar lo social y de ayudar a construir un mayor capital humano, y mayor capital social al servicio del bienestar colectivo”

<sup>2</sup> Tomado de Sarmiento Alfredo. 2002 “Hacia un desarrollo Hacia un desarrollo económico-social equitativo, participativo e incluyente. Ver allí una discusión más amplia sobre la evolución del concepto de desarrollo en la economía.

capital social y las reglas de juego que forman las instituciones formales e informales que son indispensables para definir el espacio de oportunidad de un país<sup>3</sup>. Entendida así la descentralización se convierte en la estrategia institucional para fortalecer la capacidad de desarrollo socioeconómico del país. La Constitución política de 1991 se constituye no solamente en el instrumento de aceleración de la descentralización, sino en la reflexión colectiva que le da sentido. La capitalización en la gente individual y colectiva no solo es instrumental para el desarrollo sino parte constitutiva de él "el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado"<sup>4</sup>.

En la misma dirección se debe entender la segunda gran definición, propiciada por la crisis económica de 1998 al 2000 que resultó en la creación de la Red de Apoyo Social, como instrumento pero que propició como reflexión, la necesidad de desarrollar el esquema de manejo social del riesgo como un puente más entre la acumulación económica y el desarrollo social. Esta reflexión ha permitido una redefinición en el manejo de lo público. Dos sectores tradicionalmente de oferta estatal han sido afectados por esta nueva forma de entender la gestión privada de lo público: el sector de salud y el sector de vivienda. El efecto práctico ha sido la ampliación de la intervención privada en la oferta del servicio de salud como negocio competitivo para atender a quien puede pagarlo a través del aseguramiento obligatorio y para quien no puede pagarlo a través de la expansión del aseguramiento estatal subsidiado. El esquema debería haber sido acompañado con un fortalecimiento estatal en la orientación, la evaluación de calidad y la supervisión que aún no ha encontrado su cauce definitivo. Algo similar ha ocurrido con el la vivienda. Desaparece el organismo oficial que construía vivienda subsidiada para ser reemplazado por un mercado privado de oferta de vivienda que subsidió a la clase media a través de exenciones tributarias al comprador y a los más pobres a través de subsidios entregados al constructor. El primer esquema tuvo un notable éxito y el segundo ha tenido una crisis crónica a pesar de los esfuerzos de promoción del gobierno. El primero promovió un auge en la construcción ampliamente reconocido pero su primer impacto antidistributivo le ha valido críticas que hacen esperar una modificación. Por otra parte la Red de Apoyo Social que fue diseñada como una estrategia de mitigación y superación de la pobreza como producto de choques económicos, tiende a convertirse en la forma de atender la función asistencial del estado, con el apoyo de un esquema fortalecido de focalización. El servicio directo de instituciones estatales ha sido reemplazo, exitosamente hasta ahora, por una forma cuidadosamente programada de subsidios directos en dinero acompañados de capacitación.

A partir de 1997 la crisis económica global, el endeudamiento primero de los gobiernos regionales y locales y, a partir de 1998 el del estado nacional, puso en la agenda pública una gran preocupación por el déficit fiscal<sup>5</sup>. Los últimos cambios en la descentralización tienen dos motivaciones: para el gobierno Pastrana (1998-2002) la preocupación fue recuperar flexibilidad en el gasto poniendo un freno, por cuatro años, a las transferencias de ingresos a las regiones; para el gobierno actual (2002-2006) se trata de reducir el déficit obligando a un ahorro a todo el gobierno pero principalmente al nivel nacional.

El Gobierno actual con su planteamiento de Renovación del Estado propone disminuir el gasto y aumentar la eficiencia<sup>6</sup>. El rótulo de modernización del estado se inició con la idea de

---

<sup>3</sup> Ver North, Douglas. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge. Reprinted 1996, especialmente el capítulo 11.

<sup>4</sup> Constitución de 1991, artículo 366.

<sup>5</sup> Según los datos del Ministerio de hacienda los ingresos del Gobierno Nacional central subieron de 10,5% del PIB en 1991 a 14,3% en el 2002; en tanto que los gastos del 11 al 20 %, en el mismo período, el déficit pasó de 0 en 1992 a -6,2% en el 2001, pero había legado a -8% en 1999.

<sup>6</sup> Tres estrategias se están llevando a cabo: reformas verticales que implican disminuir las entidades nacionales dando relieve a sus actividades misionales; las transversales que buscan reformar métodos y procedimientos que afectan

reducción del aparato estatal como forma de enfrentar el desequilibrio fiscal y se ha convertido en una redefinición operativa donde el Estado entrega al sector privado la operación de algunas empresas. Sin embargo, la crisis económica produjo, en contravía de la reforma, un fortalecimiento de la oferta estatal de educación especialmente secundaria y universitaria. Por primera vez en más de cincuenta años la participación privada en estos dos niveles es menor que la oficial.

## **B. El proceso de descentralización al final del siglo XX**

Tomando solamente la segunda mitad del siglo XX, el primer planteamiento de descentralización de corte municipalista se inició en Colombia en 1976 con la propuesta de una Asamblea Constituyente hecha por el entonces presidente López Michelsen. El proceso continúa con el presidente Turbay (1978-1982), con fallidos intentos de reforma Constitucional por el Congreso y comienza a concretarse con la aprobación de la elección de alcaldes en 1986<sup>7</sup>, bajo la presidencia de Belisario Betancourt y con la transferencia de funciones y recursos de la nación a los municipios que se realiza bajo la presidencia de Virgilio Barco (1986-1990). El punto culminante lo constituye la Constitución Política de 1991, cuyos efectos legislativos y administrativos plenos se están desarrollando en la actualidad. En la Constitución de 1991 se estableció una nueva organización de las competencias territoriales de la rama ejecutiva del Estado, recuperando el papel del departamento, por medio de la elección popular de gobernadores, dando espacio para la conformación de nuevas entidades territoriales. Lo interesante es que la descentralización como proceso político y participativo se acompaña de la transferencia efectiva del nivel nacional de gobierno a las entidades territoriales, de poder de gestión, recursos y responsabilidades. Técnicamente se da una descentralización fiscal, administrativa y política.

### **1. El proceso de toma de decisiones que resultó**

La descentralización de competencias mirada en cada una de las áreas de decisión es la forma de analizar el perfil de manejo de autoridad política y administrativa que resultó en el proceso.

La orientación de políticas en el área social, para el largo plazo, obedece primero al conjunto de derechos y deberes que define la Constitución Nacional. Una manifestación clara de la importancia concedida a lo social es que, dentro del presupuesto, las partidas dirigidas al gasto social, tienen prioridad sobre cualquier otra asignación<sup>8</sup>. Para el mediano plazo, como acción de cada gobierno elegido, la comisión del plan de desarrollo, además de ser una comisión del Congreso, cuenta con un Consejo de Planeación con estructura orgánica, que debe realizar una discusión nacional de la propuesta del plan de gobierno en los primeros tres meses de un nuevo mandato. Desde 1994 el plan de gobierno debe proponerse como ley. Sin embargo, la ley que aprobaba el plan del gobierno del presidente Pastrana (1998-2002), fue declarada inconstitucional. El plan actual se convirtió en la ley 812 del 23 de junio de 2003.

Para la concreción de las políticas y su conversión en programas operativos y para hacer la asignación de recursos correspondiente entre los diversos programas, el país cuenta con el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), cuya secretaría técnica es el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El CONPES, define la asignación de recursos discute y aprueba las propuestas de presupuesto para los diferentes programas y de endeudamiento externo cuando fuere el caso. El proyecto de presupuesto es sometido anualmente

---

todas las instituciones como contratación, función pública, etc. y finalmente la complementaria para mantener incentivos de mejoramiento continuo.

<sup>7</sup> Acto Legislativo N° 1 y la Ley 12 de 1986.

<sup>8</sup> Constitución Política artículo 350. La única excepción es guerra exterior o seguridad nacional.

a la discusión y aprobación de las Cámaras legislativas. La Planeación y evaluación global de gestión y de impacto son responsabilidad del DNP, pero hay una planeación sectorial que corresponde a los Ministerios, que para la actividad social son: el de Educación, el de Protección Social (que agrupa los anteriores de Trabajo y Salud), el de Medio Ambiente (que, en la reforma, asume las competencias de la vivienda de interés social) y, parcialmente, el del Interior y Justicia que tiene a su cargo las organizaciones de participación política. La definición técnica de manuales y de estándares y la evaluación de calidad en el nivel nacional corresponde a los ministerios especializados y a sus organismos adscritos.

La logística de recursos: selección, aprestamiento y provisión es especializada por cada uno de ellos. En recursos financieros, la mayor parte de los impuestos son manejados por el Ministerio de Hacienda. Una parte del producido de estos impuestos era distribuido a los departamentos, como situado fiscal y a los municipios como participaciones en los ingresos corrientes de la nación, los dos se han unido en el Sistema General de Participaciones que se explica en los avances de la descentralización. En recursos humanos existe una legislación general de carrera administrativa manejada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, que se encuentra en proceso de renovación y las carreras técnicas sectoriales que tienen su propio estatuto legal y su forma particular de administración. Para los recursos físicos se ha dado una responsabilidad básica al municipio, en el manejo de la infraestructura social, dejando a los departamentos y a la nación la posibilidad de cofinanciar proyectos pero con la dirección de los municipios. Los controles administrativos que acompañan la asignación han sido dejados a cada institución bajo la forma de control interno, pero se mantienen la Contraloría General de la Nación para la revisión posterior del manejo financiero y la Procuraduría General para juzgar los comportamientos administrativos de los funcionarios. Estas funciones de control interno, manejo de personal, manejo de activos, sistema de contratación, sistemas de rendición de cuentas y gestión por resultados forman parte de las reformas transversales actualmente en curso, por lo que es de esperar que tengan modificaciones en el próximo año.

La ejecución de los servicios sociales corresponde a los niveles regionales y locales. En el caso de educación son las instituciones escolares las encargadas de prestarlo. En el caso de salud el sistema busca separar el responsable de prestar el servicio: instituciones prestadoras (IPS), de los responsables de afiliación de los usuarios: Empresas Promotoras de Salud (EPS), para el sistema que pagan los que pueden hacerlo (contributivo) y Administradoras de Régimen Subsidiado( ARS), para el subsidiado; y de las entidades encargadas del seguimiento y control de calidad, Ministerio de Salud y Superintendencia de salud.

## 2. El proceso institucional de regulación

La definición y aplicación de reglas de juego es el bien público por excelencia de una nación. Naturalmente el proceso de descentralización realizó un importante desarrollo regulatorio. El proceso de descentralización cumple más de treinta años de haberse iniciado como movimiento social y cerca de 20 años como concreción normativa que fue institucionalizado en el acto legislativo N° 1 y en la Ley 12 de 1986. Las normas generales se pueden tipificar de la siguiente forma: i) elección directa de mandatarios locales y departamentales: elección popular de alcaldes en 1986 y de gobernadores en 1992; ii) competencias y recursos es el marco fiscal de la descentralización (Ley 60 de 1993), que además define un proceso gradual primero hacia los departamentos y luego hacia los municipios previo el cumplimiento de condiciones<sup>9</sup>; los recursos son un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación así: el situado fiscal, creado desde 1967,

---

<sup>9</sup> i) Contar con una organización que absorbiera las entidades nacionales que funcionaban en los departamentos, ii) planes de desarrollo sectorial social adecuado a juicio de los ministerios y iii) la existencia de sistemas de información que permitan tener diagnósticos y seguimientos de la actividad social adecuados a las normas de los Ministerios.

es asumido por la Constitución en 1991<sup>10</sup> se transfería a los departamentos para financiar el gasto social; las participaciones para inversión social dirigidas a los municipios<sup>11</sup>; iii) reglas de distribución: se aplicaba una compleja fórmula que intentaba combinar las condiciones de pobreza, la eficacia administrativa y la eficiencia fiscal<sup>12</sup>.

Hubo además un conjunto de normas de carácter sectorial la principal fue la Ley 100 de 1993 (seguridad social). Pretendió cambiar la oferta pública de salud y seguridad social por un aseguramiento universal obligatorio complementado con subsidios estatales focalizados para los que no pudieran pagarlos. El aseguramiento tiene por finalidad el financiamiento para todos de un plan obligatorio de salud (POS). Se trató de desarrollar el mercado de oferta de servicios de salud diversificándolo en distintos “negocios”: aseguramiento, prestación el servicio, fondos de pensiones. Produjo un profundo cambio normativo del sistema de salud y seguridad social. En el sistema de pensiones, se dio la posibilidad al trabajador de trasladarse del sistema de pagos al sistema por capitalización individual. Adicionalmente habrá también aquí un 1% de solidaridad pagado por las personas cuyos ingresos superan los cuatro salarios mínimos.

Ley 115 de 1994 (educación), llamada la ley orgánica de educación desarrolló las competencias enunciadas en la ley 60 para cada uno de los niveles político-administrativos. Su aporte más importante fue definir las características mínimas de una institución escolar, (tener preescolar y nueve grados de educación básica); establecer los consejos de gobierno escolar con padres, docentes y alumnos; definir el Plan Educativo Institucional como la base de la planificación del sector.

Los fondos de cofinanciación se redujeron de 12 a tres (decreto 2132 de 1992), quedando: El Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS); para la Inversión Rural (DRI); para la infraestructura Vial y Urbana, FIVU. Los fondos deben cofinanciar las obras físicas públicas que correspondan a cada nivel.

### **3. La distribución de competencias de los años noventa y las reformas de 2000-2005**

La combinación de las diferentes normas han cambiado notablemente las competencias que correspondían a los tres grandes niveles de la organización político-administrativa a saber: nacional, departamental y municipal. En los literales siguientes se explican las principales reformas realizadas a partir del año 2000, haciendo énfasis en su motivación y consecuencias posibles (ver anexo de distribución de competencias).

## **C. El proceso de descentralización al comienzo del siglo XXI**

El final de siglo XX fue notoriamente traumático para la economía colombiana. Una caída del producto, la peor en los sesenta años para los que se tiene estadística, precipitó una crisis fiscal que naturalmente afectó el proceso de descentralización.

La descentralización tenía como finalidades expresas: i) democratizar la vida local para legitimar el Estado intensificando el proceso de elección y participación local y la rendición de Cuentas; ii) mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios sociales y públicos a cargo del

<sup>10</sup> 23% de los ingresos corrientes de la nación en 1994 y debería aumentar gradualmente hasta 24,5%.

<sup>11</sup> 14 % de los ingresos corriente de la nación en 1992, que debería llegar a 22% en el 2002.

<sup>12</sup> Después de haber descontado unas asignaciones especiales para municipios pequeños, municipios ribereños, población indígena y la Federación Colombiana de Municipios.

Estado, por el mayor conocimiento y sensibilidad del gobierno local y iii) establecer regiones como promotoras del desarrollo.

La crisis cambió el optimismo con que se había iniciado el proceso. La reducción de ingresos fiscales y el poco rendimiento de sucesivas reformas impositivas comenzaron a señalar la transferencia de recursos a los departamentos y municipios como el factor que había disminuido la capacidad del gobierno para superar las crisis ante la rigidez introducida por la necesidad de distribuir los nuevos ingresos. Se cuestionó la eficiencia del gasto y se consideró como insostenible el volumen logrado del gasto social.

Hubo además fallas tanto en el diseño como en la aplicación del proceso. En salud se sobrepusieron dos esquemas: el descentralizador de la ley 60 de 1993 de competencias y recursos y el de promoción del mercado de salud con un esquema de mercado que era la ley 100. En educación la atomización de la gestión administrativo daba al departamento el manejo de personal, al municipio el de recursos físicos y a la nación el manejo de salarios y prestaciones. La costumbre del nivel nacional de acudir al salvamento de niveles descentralizados ineficientes y el poco desarrollo de los recursos propios creó una dependencia financiera de los niveles locales. La complejidad de las reglas de asignación le quitó claridad a los incentivos, así que era imposible saber porqué razones disminuía o aumentaba la transferencia.

## **1. Cambios en la institucionalidad de regulación**

Todos estos factores se conjuran para producir una reforma de las reglas de juego del esquema de descentralización. El Acto Legislativo 1 del 2001, cambia la Constitución, en un artículo crucial en competencias y recursos. Unifica el situado fiscal que se distribuía a los departamentos y las participaciones que iban a los municipios en una sola forma de transferencia: el Sistema General de Participaciones (SGP). Le pone como límite al crecimiento de las SGP, “al promedio de variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro años anteriores”. Mantiene la renta con destinación específica para la financiación del gasto social, como reconocimiento de que el gasto en obras físicas tiene un mayor atractivo político, de corto plazo.

La Ley 715 de 2001 se basa en el cambio de la Constitución y lo reglamenta. Cambia la idea de una descentralización gradual de departamentos primero y de estos a los municipios por una descentralización automática, con un año de plazo para prepararse administrativamente, para los 38 departamentos, los cuatro distritos (Bogotá, Santa Marta, Cartagena y Barranquilla) y 36 municipios con más de cien mil habitantes (alrededor de 30% de la población) y dejó a la reglamentación el establecimiento de condiciones para que los otros municipios se puedan descentralizar. En términos concretos esta descentralización significa gestión autónoma de los recursos del SGP, manejo de las plantas de personal docente y administrativo.

Un paso importante para evitar la repetición crónica de operaciones de salvamento por parte del sector central es la prohibición a los municipios no descentralizados del nombramiento de personal para educación, aún si los financia con recursos propios. Si ya es descentralizado debe probar ante el Ministerio de Hacienda que ha hecho la disposición de los ingresos suficientes no solo para los salarios sino para los pagos presentes y futuros de las prestaciones, en especial de los fondos de pensiones. La autonomía municipal, para el manejo de personal en salud y educación, se limita pero en contrapartida, la ley recoge, dentro de la planta docente, el personal nombrado anteriormente por recursos propios de departamentos y municipios, establece un control de los costos en las entidades territoriales por parte del Conpes social, que para educación se manifiesta en la fijación anual de las fórmulas de distribución.

Cambios en las reglas de distribución: previo a la distribución por sectores de la SGP se hacen descuentos que son los mismos que tenía la ley 60 de 1993, excepto la norma de municipios pequeños<sup>13</sup>. Responde a los siguientes criterios: “a) para la educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y equidad; b) para otros sectores: población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y pobreza relativa”. La nación reglamenta y aplica la distribución, de acuerdo con la ley 715 del 2001, por departamentos así: 58,5 % para el sector educativo, 24,5 % para salud y 17% para propósito general. Los departamentos distribuyen, entre los municipios no descentralizados, su parte correspondiente al SGP, según los criterios de la ley<sup>14</sup>. Desde finales de 1994, los departamentos debieron presentar un plan de descentralización de competencias y recursos del situado fiscal hacia los municipios, de lo contrario, no podían participar de los programas de cofinanciación de la Nación. Los recursos de propósito general (17%) se distribuyen así: los municipios de categorías 4, 5 y 6 pueden gastar en inversión o funcionamiento de la administración municipal hasta 28%. El 72% restante de lo que corresponde a esos municipios y la totalidad de lo que reciben los municipios de categoría<sup>15</sup> 1, 2 y 3 se deberán gastar según las reglas siguientes: el 41% para agua potable y saneamiento básico a fin de realizar infraestructura y pago de los subsidios en los servicios. A no ser que la Superintendencia de Servicios Públicos certifique que ya se atendió el 90% de cobertura del acueducto y 85% de alcantarillado; que hay equilibrio entre contribuciones y subsidios y que no se requiere infraestructura en agua y saneamiento. Si así fuere, se podrá financiar la deuda ocasionada por inversión física; los subsidios de empleo y desempleo; el 10% para deporte, recreación y cultura; 20% para agua potable, 5% para recreación y deporte y finalmente, 20% de libre asignación<sup>16</sup>.

Reglas para educación. Un avance importante es el propósito de cambiar la mezcla de criterios que tenía la fórmula anterior, por subfondos diferenciados por finalidad de manera que los incentivos queden claros a los departamentos y municipios. El mayor porcentaje de recursos se distribuye por eficiencia buscando llegar al costo promedio por alumno y se espera que al final de la transición, este sea el único criterio de eficiencia. Inicialmente se toman unas tipologías que buscan respetar el costo histórico pero introduciendo factores de cambio hacia el costo unitario; se separa una parte para calidad que en el año 2003, fue poco menos del uno por mil del presupuesto total y finalmente lo que reste se distribuye por equidad dando preferencia a los municipios más pobres. Reglas para salud: la distribución para salud será completamente por capitación. El crecimiento del las SGP por encima de la inflación se destinará a ampliar el sistema, tomando como criterio la población no cubierta, también se podrá ampliar con recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSIGA<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Del total de recursos del SGP se deducirá el 4%, que se distribuye así: 0,52% para los resguardos indígenas, 0,08 % para municipios ribereños del Magdalena; 0,5% para alimentación escolar en municipios y distritos; 2,9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET. Art 2. parágrafo 2.

<sup>14</sup> Este acto legislativo y la ley 715 modifican la Constitución y reemplazan la ley 60 de 1993.

<sup>15</sup> Cada municipio de acuerdo con la ley 617 del 2000, fija su categoría de acuerdo con dos criterios: población y capacidad fiscal, la clasificación se autorregula porque según esta cambia la posibilidad de destinación de los recursos libres y se determina el salario de los concejales y el alcalde. Si no lo hace el municipio lo fija el DNP.

<sup>16</sup> Los criterios generales, cuando no se dan las excepciones anotadas, para la distribución de las participaciones de propósito general son 40% por pobreza, 40% por ruralidad, 10% por eficiencia administrativa y 10% por eficiencia fiscal.

<sup>17</sup> Los fondos provienen de un sobre costo de 1% a la cuota de quienes pagan régimen contributivo y de las personas que ganan más de cuatro salarios mínimos (artículo 7 de la ley 797 el 2003).

## 2. Cambios en la reglamentación del “negocio de seguridad social”

El carácter de “solidaridad del sistema” de aseguramiento o competencia regulada, en la salud se mantiene fijando un aporte adicional a quienes ganan más de 16 salarios mínimos mensuales<sup>18</sup>. El 50% de lo producido va al fondo de solidaridad garantías (FOSYGA) y el 50% restante a la cuenta de subsistencia que crea esta ley. “Los fondos se dedicarán a la protección de personas en estado de indigencia o de pobreza extrema. La edad para acceder a esta protección es tres años inferior a la que rija en el sistema general de afiliados”. Estos fondos reemplazan la suma que el Estado aportaba, según la ley 100, para subsidiar hasta un 50% del aporte a los trabajadores que no podían pagarlo. El Fondo de Garantía de pensión mínima se cambia en la edad y el tiempo de cotización pero se mantiene el principio de subsidiar el faltante de los aportes por ahorro individual, para personas que alcanzan a tener pensiones de un salario mínimo.

La misma ley (ley 797 de 2003) introdujo cambios en el sistema de seguridad social. Se permite cambiar de régimen de pensiones cada cinco años hasta cuando falten diez para cumplir la edad para tener derecho a pensión<sup>19</sup>. Prohíbe que el tiempo o las cotizaciones sean sustituidos por otros requisitos. Se aumenta gradualmente la contribución para pensión, invalidez y muerte a 14% en el 2005 y 14,5 en el 2006 (ley 797 de 2003)<sup>20</sup>. La edad de jubilación se aumenta a 55 años para la mujer y 60 años para el hombre hasta el 2014, de ahí en adelante 57 y 62 años respectivamente. Se aumenta el tiempo de cotización así: 50 semanas a partir del 2005, 25 adicionales cada año a partir del 2006 hasta llegar a 1.300 en el año 2015. Se cambia el monto de la pensión de vejez así: el 65% por las primeras 1.000 semanas; entre 1.000 y 1200, 2% adicional por cada 50; entre 1.200 y 1.400 se aumenta en 3% hasta un máximo de 85%.

## 3. La red de apoyo social

Lo más importante del esquema de programas de la Red de Solidaridad es por supuesto, el cambio en la concepción de la seguridad social para tener en cuenta el manejo social del riesgo. Sin embargo, la forma de llevarlo a cabo con subsidios directos a las familias, distribuidos desde la presidencia constituye una clara centralización en la asignación y operación de los programas sociales. El programa de familias en acción ha tenido resultados hasta ahora exitosos y las evaluaciones han mostrado avances notorios en nutrición y retención escolar. Este programa se focaliza en las familias más pobres de 550 municipios, de estrato 1 del SISBEN. El programa de trabajo en Acción no tuvo el éxito esperado y está siendo evaluado en la actualidad. El de jóvenes en Acción dirigido a capacitación y acceso al empleo, se ha vuelto a la forma tradicional de atención por la institución de formación profesional Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

El avance más importante ha sido la simplificación de la operación. Se ha podido demostrar que si el subsidio en dinero se acompaña de capacitación y se condiciona adecuadamente puede tener muy buenos resultados a un costo de funcionamiento comparativamente más bajo que las alternativas existentes.

Deja planteado un punto importante que es la posibilidad de mantener centralmente los programas que tienen por finalidad el gasto compensatorio con objetivo de equidad. Las reglas generales de distribución que dejan en manos de gobernadores y alcaldes la operación final pueden ser menos costo eficaces que la asignación y distribución directa desde el centro, si las reglas están suficientemente desarrolladas y los procedimientos son transparentes.

<sup>18</sup> De 0,2% entre 16 y 17 salarios, de 0,4% entre 18 a 19, de 0,6% entre 19 a 20 y de 0,8% para superiores a 20, ley 797 de 2003.

<sup>19</sup> Transitoriamente permite a quienes ingresen por primera vez a la carrera administrativa en los tres años siguientes a la vigencia de esta ley que deben afiliarse obligatoriamente al Instituto de Seguros Sociales y quienes están afiliados al régimen de prima media.

<sup>20</sup> La contribución era de 8%, sube a 11,5 en 1994, a 12,5 % en 1995 y a 13,5 en 1996.

## 4. Problemas seleccionados

Algo que puede ser catalogado como el principal problema del proceso de descentralización puede ser también su principal fortaleza: la transición se ha convertido en crónica. Los esquemas de descentralización desde 1976 prevén etapas de transición con límites en el tiempo que no se cumplen porque el proceso resulta más complejo de lo esperado por tratarse de una mezcla de competencias administrativas, mecanismos fiscales y el nunca fácil manejo político de los equilibrios nacionales y regionales. En la práctica este proceso ha llevado a una continua reflexión colectivo entre los niveles locales y la nación para clarificar los alcances, reconocer los problemas y buscar y negociar acuerdos. El proceso de cambios en la descentralización puede considerarse como positivo para la definición continua de las relaciones entre los niveles, aunque se pueda apuntar que las transiciones no se acaban y que el cambio normativo produce retos nuevos.

Naturalmente se han presentado problemas durante el proceso.

En primer lugar se dieron problemas financieros en el sistema general de descentralización<sup>21</sup>: i) el déficit de las entidades territoriales es hoy más alto que al comienzo de los años noventa, endeudamiento indeseable en más del 70% de los municipios; los recursos transferidos son más del 6% del PIB, 50% de los ingresos corrientes de la Nación<sup>22</sup>. ii) disminución de la participación de los ingresos propios como fuente de financiación, en los municipios menores de 20.000 habitantes, en tanto que aumentó más el ingreso tributario per cápita que el gasto de funcionamiento, en los mayores de 500 mil habitantes; más que pereza fiscal refleja un problema estructural de la institucionalidad de impuestos<sup>23</sup>, iii) aumentó el endeudamiento cuyo pago se puede transferir al mandatario siguiente o al nivel nacional<sup>24</sup>; se produjo desahorro en los municipios menores de cien mil, a menor tamaño mayor desahorro, el efecto fue un crecimiento acelerado del endeudamiento que los bancos comerciales propiciaron con la esperanza del salvamento del gobierno nacional; iv) una creciente deuda pensional sin reservas adecuadas para enfrentarlas que es una amenaza futura. Un estudio comparativo de seis países<sup>25</sup> encuentra que el origen principal del problema lo constituyen las transferencias automáticas porque el gasto crece sin que lo haga la base impositiva local.

La observación que Wiesner hizo a los comienzos del proceso de descentralización ha demostrado su validez la principal limitación para lograr una verdadera autonomía de departamentos y municipios, es lograr que la financiación provenga de bases y administración regional<sup>26</sup>. Los correctivos más importantes han sido una regulación del CONPES sobre posibilidades de endeudamiento de las entidades territoriales por medio de un seguimiento más estricto de sus operaciones, que ha ordenado el proceso y obligado a una mejor programación financiera de mediano plazo a las regiones. Igualmente los pactos de racionalización entre la Nación, los departamentos y el municipio involucrado han conducido a pactar en el mediano plazo una racionalización como requisito para poder recibir el salvamento nacional, con metas que pueden medirse y valorarse anualmente y que superan los períodos de los alcaldes. Si se cumplen las condiciones, la nación perdona la deuda de lo contrario cobra con intereses. Este procedimiento se consagró después de su aplicación con la ley 617 de octubre del año 2000.

---

<sup>21</sup> DNP, Dirección de Desarrollo Territorial. Evaluación de la descentralización municipal. Tomo 2. Se consolidó la estabilidad fiscal de los municipios durante los años noventa. Juan Gonzalo Zapata y Olga Lucía Acosta pg 189. Bogotá, 2002.

<sup>22</sup> Para 1999, si se suma 1% del PIB que son regalías y medio punto de cofinanciación.

<sup>23</sup> Los impuestos de los municipios pequeños pasaron de 0,9 a 1,6 % del PIB.

<sup>24</sup> Echevarría Juan José "Descetralization and Bailouts in Colombia" Fedesarrollo, agosto del 2000 Bogotá.

<sup>25</sup> Dillinger, Perry y Webb, 2001.

<sup>26</sup> Wiesner, 2000.

Hubo problemas financieros en el “negocio de la salud y seguridad social”. Todavía en el 2004 no se ha logrado que la financiación de los hospitales públicos sea reemplazada por una financiación a la demanda, porque se mantuvo el régimen salarial público. Buena parte de los hospitales públicos se han convertido en empresas sociales del Estado (ESES). Los alcaldes y gobernadores deben afiliar a los más pobres a ARS para asegurar su acceso al POS. En febrero de 2003 se produce la fusión de los Ministerios de Salud y de trabajo en un solo Ministerio de Protección Social, protocolizando la adopción de una política social basada en el Manejo Social del riesgo<sup>27</sup>.

También se apreció poco desarrollo de la capacidad del nivel central para evaluar y sancionar eficazmente. La descentralización formal se ha realizado más rápidamente que los sistemas de información de los organismos centrales responsables del seguimiento del proceso y, además, el marco descentralizado hace más complejos los procesos de establecimiento de sanciones cuando esta información existe. Otro problema ha sido el poco desarrollo de sanciones efectivas para los casos en que se compruebe una utilización de las transferencias en contravía del objetivo general para el cual están concebidas.

**CUADRO V.1**  
**COLOMBIA: GASTO SOCIAL DE TODOS LOS NIVELES POR FINALIDAD, 1975-2001**  
*(Como porcentaje del gasto total %)*

Finalidad	1975	1980	1985	1990	1993	1997	1998	1999	2000	2001
Educación	49,90	42,35	45,14	38,40	37,86	30,94	32,84	33,57	29,18	25,52
Salud	14,17	15,47	17,59	15,06	17,61	23,41	27,47	24,67	30,78	29,67
Seguridad social	20,88	24,43	27,03	30,94	30,12	30,76	24,43	24,52	23,81	35,42
Asistencia Social	2,36	8,32	4,08	6,34	5,47	5,03	6,28	6,29	6,80	1,55
Otros servicios sociales	7,90	2,44	0,22	3,30	3,21	3,26	2,67	4,16	2,76	2,07
Vivienda	4,53	6,52	3,40	4,12	3,62	4,19	4,83	4,78	4,03	3,78
Agua potable y saneamiento	0,26	0,47	2,54	1,83	2,10	2,42	1,46	2,02	2,64	1,99
Total gasto público social	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Cálculos PNDH-DNP con base registro F-400 Cuentas Nacionales DANE.

<sup>27</sup> La orientación de manejo social del riesgo ya se había iniciado con el diseño y la creación de la Red de Apoyo Social, que fue diseñado por el Departamento Nacional de Planeación entre 1999 y el 2002 con el apoyo conceptual y financiero del BID y el Banco Mundial y adoptado como política de estado.

**CUADRO V.2**  
**COLOMBIA: GASTO DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL POR FINALIDAD.**  
**PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL, 1975-2000**  
*(En porcentajes)*

	Educación y cultura	Salud, seguridad y asistencia social	Agua y vivienda	Total social	Otras finalidades no sociales <sup>a</sup>	Total
1975	37,43	8,07	2,66	48,16	51,84	100,00
1980	19,11	5,50	3,73	28,34	71,66	100,00
1985	12,26	4,95	5,86	23,06	76,94	100,00
1990	13,42	6,12	8,61	28,16	71,84	100,00
1993	14,38	5,45	8,59	28,42	71,58	100,00
1997	24,80	7,89	8,19	40,89	59,11	100,00
1999	28,85	7,89	6,08	42,81	57,19	100,00
2000	18,76	7,17	5,60	31,53	68,47	100,00

Fuente: Cálculos PNDH-DNP con base registro F-400 Cuentas Nacionales DANE. Año 2000 sujeto a revisión.

<sup>a</sup> Incluye el gasto de administración y defensa, servicios económicos y deuda pública.

Como se puede observar en el cuadro y en la gráfica la descentralización aumentó la participación del gasto departamental y municipal en el PIB. Hasta 1997 es claro también que las finalidades de gasto social respondieron a la obligación de dedicar las transferencias nacionales a educación y salud con prioridad. La depresión económica de 1998 (crecimiento 0 del PIB y de 1999 de menos 4,3) se reflejó en una pérdida de importancia en el PIB del gasto del gobierno en general y del departamental y municipal en particular<sup>28</sup>.

## 5. Algunas lecciones aprendidas

### 5.1 Una instancia suprasectorial de análisis y evaluación

En la gestión pública de lo social es necesario mantener una instancia suprasectorial si se quiere atacar la pobreza y la inequidad que no son fenómenos sectoriales. La equidad regional y entre grupos de ingresos es un reto claro del desarrollo socioeconómico. En los países latinoamericanos en general y en Colombia en particular la descentralización no puede perder este objetivo. Más que una autoridad central que maneje los recursos se requiere una instancia de análisis que permite apoyar a todos los niveles en la comprensión de las situaciones, el diseño de las políticas y los mecanismos y la evaluación de los resultados de manera que el proceso de descentralización se convierta en un proceso de aprendizaje y de desarrollo regional.

### 5.2 La renta con destinación específica

A pesar de la desconfianza ideológica, que los economistas tienen sobre la rentas con destinación específica, la experiencia colombiana muestra que bien manejada se puede convertir en un instrumento de planeación de largo plazo en el logro del desarrollo social. Produce estabilidad en la programación y evita los vaivenes de la coyuntura política partidista de corto plazo. Bien manejada significa evaluada periódicamente para evitar sobre financiación. El haber

<sup>28</sup> El dato 2000 es provisional porque se dio un cambio de metodología ya que las cuentas regionales que eran recopiladas y procesadas por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) son llevadas a partir de ese año por la Contaduría, que es una institución de reciente creación.

mantenido para la descentralización una participación de los ingresos corrientes de la nación ha impulsado la descentralización muy eficazmente.

### **5.3 La capacidad central para evaluar y controlar**

Descentralizar sin capacidad de control y evaluación es atomizar y anarquizar. Una de los elementos claves para una descentralización eficaz es el sistema de información y el conjunto de reglas que permiten incentivar los comportamientos correctos. La descentralización debe tener un centro. La evaluación y la capacidad de que sus resultados tengan efectos es una pieza indispensable del desarrollo institucional. Es la forma de aprendizaje que convierte en vivas las instituciones. Además es necesario generar la capacidad de evaluación de los propios entes regionales.

### **5.4 El manejo financiero**

Tres elementos es necesario tener en cuenta en la gestión financiera. El primero tiene que ver con ir generando una base de ingresos en los municipios. La verdadera autonomía depende de la capacidad de generar y gestiona recursos propios. El segundo es el problema de endeudamiento especialmente si posplazos superan el período de la administración del alcalde o del gobernador. La capacidad de control y evaluación central hace la diferencia de un esquema exitoso y un fracaso. Finalmente cuando se imponga un salvamento por condiciones políticas es necesaria una cuidadosa regulación que obligue a la racionalización en el mediano plazo.

**CUADRO V.3  
COLOMBIA: DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS**

Sector	Nación	Departamento	Municipio
General. De la Constitución Política de 1991 y la ley 715 del 2001	Formular políticas, planes, programas y proyectos de interés nacional; asignar los recursos de las transferencias hacia las entidades territoriales, dar asesoría y asistencia técnica; dictar normas científicas o técnicas y administrativas para la prestación de los servicios, hacer seguimiento y evaluar el cumplimiento de las políticas y la ejecución de los recursos.	Administrar los recursos transferidos, realizar la planeación de los servicios básicos en su jurisdicción, asesorar y apoyar técnica, administrativa y financieramente a los municipios en la ejecución del gasto social y, evaluar, controlar y hacer seguimiento de la acción municipal	Ejecutar la política social en las cuatro áreas básicas.
Educación Ley 60 de 1993 y Ley 115 de 1994 y ley 715 del 2001	Establecer las normas técnicas, curriculares y pedagógicas que servirán de orientación a las entidades territoriales	Planear, administrar y coordinar el servicio educativo y descentralizarlo en los municipios; asumir las funciones de desarrollo técnico de los centros piloto y de las juntas de escalafón; capacitar a los docentes; administrar fondos de cofinanciación con recursos propios y efectuar inversiones en infraestructura, dotación y mantenimiento de los establecimientos educativos.	Administrar el servicio preescolar, primaria, secundaria y media en los términos y oportunidad que el departamento le delegue; efectuar las inversiones necesarias en infraestructura, dotación, mantenimiento de los establecimientos educativos y ejercer la inspección y vigilancia de los servicios educativos estatales.
Ministerio de la Protección Social Ley 10 de 1990, Ley 60 de 1993, Ley 100 de 1993, ley 715 del 2001, ley 789 y 790 del 2002 y Decreto 205 de 2003	Expedir la regulación del sector salud y del Sistema general de Seguridad Social. Formular, dirigir y coordinar la política social del gobierno para : identificar e implementar estrategias de reducción, mitigación y superación de los riesgos relacionados con el mercado de trabajo, ciclo vital y la salud, en las áreas de empleo, trabajo, nutrición, protección y desarrollo de la familia, previsión y Seguridad Social Integral”. Coordinar los organismos del Estado a quienes se les asignen funciones de protección social con las entidades privadas o entes especializados, para optimizar la oferta y demanda de servicios; “fortalecer la investigación, indagación, consecución, difusión y aplicación de los avances nacionales e internacionales en el campo del cuidado, protección, desarrollo de la salud y la calidad de vida, así como en la prevención de las enfermedades.	En su territorio, formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos para salud y el Sistema General de Seguridad Social y el PAB departamental; prestar asistencia técnica y asesoría a los municipios e instituciones públicas que prestan servicios de salud; controlar el recaudo y la aplicación de los recursos propios, los cedidos por la Nación y los del SGP y administrar los recursos del Fondo Departamental de Salud; adoptar, implementar, administrar y coordinar la operación del sistema integral de información en salud, así como generar y reportar la información requerida por el Sistema. Financiar los tribunales seccionales de ética médica y odontológica y vigilar la correcta utilización de sus recursos. Gestionar y financiar la prestación de los servicios de salud, a la población pobre no cubierta con subsidios a la demanda, mediante prestadoras públicas o privadas y de los servicios de laboratorio de salud pública.	En su territorio: formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos en salud general y salud pública y programas de atención básica (PAB); gestionar el recaudo, flujo y ejecución de los recursos con destinación específica para salud del municipio, y administrar los recursos del Fondo Local de Salud. Impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social; adoptar, administrar e implementar el sistema integral de información en salud y reportar la información requerida por el Sistema. En el Régimen Subsidiado, identificar y seleccionar los beneficiarios financiar y cofinanciar la afiliación de la población pobre y vulnerable. Contratar el aseguramiento y realizar el seguimiento y control directamente o por medio de interventorías. Promover la afiliación al Régimen Contributivo de las personas con capacidad de pago y evitar la evasión y elusión de aportes. Coordinar la cooperación para salud pública.

(continúa)

Cuadro V.3 (conclusión)

<p>Ministerio de la Protección Social Ley 10 de 1990, Ley 60 de 1993, Ley 100 de 1993, ley 715 del 2001, ley 789 y 790 del 2002 y Decreto 205 de 2003</p>	<p>Definir los requisitos que deben cumplir las entidades promotoras de salud, las administradoras del régimen subsidiado e instituciones prestadoras de servicios de salud para obtener la correspondiente habilitación.</p> <p>Definir, regular y evaluar el cumplimiento de las normas técnicas y las disposiciones legales relativas al control de los factores de riesgo medioambientales en especial los derivados del consumo y del trabajo.</p> <p>Ejercer las funciones de inspección y dictamen sobre el ejercicio de profesiones y la formación de todo tipo de recurso humano para el sector que adelantan las instituciones de cualquier naturaleza, que forman parte del Sistema de Seguridad Social en Salud. Coordinar la programación, supervisión y evaluación de programas focalizados de la política social.</p> <p>Ejercer, la prevención, inspección, control y vigilancia del cumplimiento de las normas sustantivas y procedimentales en materia de trabajo, empleo y seguridad social e imponer las sanciones pertinentes. (D.205). Definir y aplicar sistemas de evaluación de gestión, el sistema integrado de información. Definir prioridades en el Plan de Atención Básica (PAB) y la red nacional de laboratorios de salud pública.</p>	<p>Dirigir, coordinar y administrar la red de Instituciones públicas Prestadoras de Servicios de salud. Efectuar el registro de los prestadores públicos y privados y adelantar la vigilancia y el control correspondiente. Preparar el plan bienal de inversiones, infraestructura, dotación y equipos. Vigilar el cumplimiento de las normas técnicas de la Nación para la construcción, dotaciones básicas y mantenimiento de las IPS. Evaluar los PAB municipales. Dirigir y controlar el Sistema de Vigilancia en Salud Pública; en coordinación con el Instituto Nacional para la Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, y el Fondo Nacional de Estupefacientes, la producción, expendio y distribución de medicamentos y sustancias potencialmente tóxicas. Ejecutar la inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente, de control de vectores y zoonosis con las autoridades ambientales, en los corregimientos departamentales y en los municipios de categorías 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> y 6<sup>a</sup>.</p> <p>Ejercer la vigilancia y el control del aseguramiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y en los regímenes de excepción definidos en la Ley 100 de 1993; para los departamentos creados por la Constitución de 1991: administrar los recursos financieros del SGP para la afiliación al Régimen Subsidiado; identificar y seleccionar los beneficiarios del subsidio y contratar su aseguramiento.</p>	<p>Los distritos y municipios de categoría especial, 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> y 3<sup>o</sup>, ejercerán la inspección, vigilancia y control de factores de riesgo ambiental para la salud humana, por ruido, animales domésticos basuras y olores; producción y distribución de alimentos; calidad del agua, recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos; manejo y disposición final de radiaciones ionizantes, excretas, residuos líquidos y aguas servidas; calidad del aire, riesgos en los establecimientos y espacios públicos. Los municipios certificados a 31 de julio de 2001, conservan su condición si cumplen con la reglamentación del año siguiente a la expedición de la ley 715. Ningún municipio podrá asumir directamente nuevos servicios de salud ni ampliar los existentes y están obligados a articularse a la red departamental.</p> <p>Asumir la promoción y prevención, del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado. Incorporar al Plan de Atención Básica las acciones anteriores, con la participación de la comunidad y bajo la dirección del Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud. A partir del año 2003, si no hay PAB, o la evaluación no sea satisfactoria, estos recursos se girarán al departamento para su administración. La prestación de estas acciones se contratará prioritariamente con las instituciones prestadoras de servicios de salud públicas<sup>a</sup>.</p>
---	--	---	--

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> El Ministerio de Salud evaluará la ejecución de las disposiciones de este artículo tres años después de su vigencia y presentará un informe al Congreso y propondrá las modificaciones que se consideren necesarias.

## **VI. Costa Rica. Autoridad social: una larga travesía entre lo ideal y lo posible<sup>1</sup>**

***Manuel Barahona Montero***

### **A. Introducción**

Costa Rica cuenta con una amplia institucionalidad social forjada en el largo plazo, pero apuntalada en el período de auge del modelo de sustitución de importaciones que se conformó en el país luego de la Guerra Civil de 1948. Ministerios de línea en el ámbito social (Educación Pública; Salud; Trabajo y Seguridad Social; Vivienda y Asentamientos Humanos; y Cultura, Juventud y Deportes) en asocio con un conjunto de instituciones autónomas orientadas a la atención de problemáticas sociales específicas (Caja Costarricense de Seguro Social, Patronato Nacional de la Infancia, Instituto Nacional de Aprendizaje, Instituto de Desarrollo Agrario Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia –INAMU, en la actualidad–, etc.) fueron configurando en el devenir de los años un andamiaje institucional complejo y sujeto a múltiples presiones y demandas de servicios por parte de la ciudadanía.

En un primer momento, la observancia de los fines y funciones encomendadas a cada institución era la clave para aspirar a contar con una Administración Pública ágil, racional, dinámica, eficaz y eficiente, pero conforme las necesidades, demandas y expectativas del tejido social se expanden, los requerimientos por formas de gestión articuladas e integrales, que suponen acciones de coordinación intrainstitucionales, interinstitucionales e intersectoriales, empiezan a ganar terreno. Así, a mediados de la Administración Oduber (1974-1978) se llega a plantear un

---

<sup>1</sup> Este artículo tiene como base el documento Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una Autoridad Social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa preparado por Sandra Pizsk y Manuel Barahona, consultores de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y publicado como número 78 de la Serie de política social de CEPAL.

modelo integral de administración pública sustentado en los conceptos de dirección y planificación regional y sectorial, cuya aplicación práctica, empero, distó en mucho de ser la óptima.

La madurez institucional alcanzada por los sectores de actividad estatal en Costa Rica y el marco normativo existente en el país generan condiciones necesarias para el despegue de una Autoridad Social en el país. Sin embargo, ello no ha sido suficiente. Por el contrario, el relato de la configuración de una autoridad social da cuenta de falta de continuidad, esto es, de ausencia un esfuerzo sostenible por plasmarla, sea en la variante de un Gabinete Social, un Megadespacho o bien de una instancia rectora del sector social al más alto nivel. Este estudio examina las aproximaciones que se han venido haciendo en el país al tema de la autoridad social desde los años 1980.

Tomando en cuenta esta Introducción, el documento consta de seis secciones. En la segunda capítulo se hace un recuento de los primeros esfuerzos por establecer una Autoridad Social bajo la modalidad de Gabinete Social, cuyo ámbito de incumbencia básico giró en torno a la temática de la pobreza.

La tercera sección se destina al análisis de la institucionalidad social en el contexto de las reformas económicas de los años 1990 dirigidas a la transformación del modelo de desarrollo costarricense bajo una clara orientación de apertura. Los esfuerzos en materia de coordinación intersectorial se mantendrán bajo el alero de la figura de Gabinete Social, cuya agenda estará dominada por las acciones estatales en respuesta a la problemática de la pobreza. El relato de la Autoridad Social, en este período, se encuentra atravesado por discontinuidades y especificidades propias de cada administración, siendo la Administración Figueres Olsen la que ofrece un esquema organizativo del área y autoridad social más robusto, aunque de nuevo sin que ello cristalice en un cuerpo legislativo que coadyuvase a imprimirle sostenibilidad.

En la cuarta sección, se analizan las diversas posibilidades que ofrece el marco jurídico vigente para conformar y apuntalar una Autoridad de ese tipo dentro del Sector Público costarricense. Se destaca que existe toda una ventana de oportunidades que no ha sido aprovechada cabalmente. Por otro lado, se destaca un conjunto de transformaciones institucionales recientes que han tendido, en el contexto del movimiento de ampliación de los derechos humanos, a la conformación de instancias de rectoría en temas emergentes en la agenda social, que eventualmente deberían reconfigurarse ante el funcionamiento pleno de una instancia de Autoridad Social al más alto nivel.

La quinta sección pasa revista a la experiencia de Autoridad Social del 2002 en adelante, período que abarca dos administraciones gubernamentales. Al inicio del Gobierno del Dr. Abel Pacheco la Espriella todo parecía indicar que había llegado hora para la Autoridad Social, por cuanto su Plan de combate a la pobreza Vida Nueva, lanzado el 14 de agosto del 2002, postula explícitamente la integración de esa instancia. En la práctica, operaría un desfase entre lo dicho y lo actuado, limitándose los esfuerzos a la operación del Consejo Social antes que al establecimiento de la Autoridad Social –con todas sus implicaciones– por la vía de la legislación. A efectos de complementar el análisis de las opciones disponibles se examinan otras propuestas lanzadas en el país sobre el tema de la autoridad social durante la Administración Pacheco, reveladoras de la necesidad de deliberar sobre el tema y propiciar una salida óptima. El artículo termina con una visión del tema de la Autoridad Social bajo el segundo mandato del Presidente Arias Sánchez, tema que se encuentra halado por las disposiciones de la Contraloría General de la República tendientes a materializar su plena conformación. La CGR deviene así en factor desencadenante de procesos de reforma institucional aletargados.

Por su parte, la sexta sección se destina a la sistematización de las lecciones aprendidas en el itinerario de la Autoridad Social, al tiempo que se identifican una serie de desafíos para su institucionalización en el país, asumiendo que esta instancia puede ser una herramienta útil para el

diálogo entre la política económica y la social, el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de los distintos programas sociales, así como para un abordaje más certero del combate a la pobreza. Por último, como es usual, el estudio incluye la bibliografía consultada.

Al igual que en el estudio que originó el artículo, hemos concedido más relevancia a la sistematización que al esfuerzo por someter alguna hipótesis a prueba. De igual modo, dentro de este esfuerzo, deliberadamente se ha empleado un estilo de escritura más libre, recuperando en buena medida la experiencia práctica y la reflexión sobre ella del autor.

## **B. Eclosión del gabinete social: los primeros intentos**

En la Administración de Don Luis Alberto Monge (1982-1986) se constituyó por primera vez, un Consejo Social de Gobierno, operando como autoridad social que propicia la fijación de prioridades, la coordinación intersectorial y el seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas.

De allí en adelante, y con los variantes que se consignarán en su momento, prácticamente todos los Gobiernos han operado con una instancia de esta naturaleza. Sin embargo, ninguno ha procurado su sanción legal al más alto nivel, detalle que no deja de ser relevante en un país de honda tradición legalista. Alternativamente, se ha recurrido a la vía del Decreto Ejecutivo, esto es, a un instrumento de menor alcance comparativamente con el referente constitucional que establece un único Consejo de Gobierno, o bien vía una ley específica. A lo largo del tiempo, una tarea importante de esta instancia ha sido la negociación con los Gabinetes económicos los recursos necesarios para alcanzar la funcionalidad deseada de los sectores sociales de acción gubernamental, la cual obviamente se ha visto salpicada de dificultades en virtud de las restricciones fiscales que han tipificado la evolución económica en los últimos años.

La creación de los Gabinetes económico y social durante la Administración Monge Álvarez dimanó del Acuerdo N° 7 del Consejo de Gobierno del 12 de mayo de 1982, que instituye las denominadas Comisiones Económica y Social dirigidas por el Primer y Segundo Vicepresidente de la República, respectivamente. Más tarde, vía el Decreto N° 14184 que establece el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial y reglamenta la Ley de Planificación Nacional N° 5525, se especifican las funciones e integración de dichas Comisiones. En el caso de la Comisión Social, estaba compuesta por los Ministros de Educación, Salud, Trabajo, Vivienda, Planificación Nacional, usualmente representados por sus Viceministros, así como los Presidentes ejecutivos de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

En el contexto de una estrategia de estabilización económica orientada a enfrentar los desequilibrios de la profunda crisis económica en que se vio envuelta la economía costarricense en los albores de los 1980 (ver cuadro VI.1), las acciones de compensación social financiadas esencialmente por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares ocuparon los primeros lugares en la agenda de la Comisión Social.

**CUADRO VI.1**  
**COSTA RICA: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES, 1980-1983**

Indicador <sup>a</sup>	1980	1981	1982	1983
PIB <sup>b</sup>	0,8	-2,3	-7,3	2,3
Desempleo <sup>c</sup>	5,9	8,7	9,4	9,0
Pobreza <sup>d</sup>	30,4	...	54,2	51
Inflación	7,8	17,8	65,1	81,8
Tipo de cambio <sup>e</sup>	9,1	20,9	36,9	40,4
Déficit <sup>f</sup>	13,3	13,7	9,2	3,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda, BCCR, CGR y MIDEPLAN/095/84/PG/012/Mimeo.

<sup>a</sup> Los indicadores corresponden a las tasas de variación.

<sup>b</sup> Anual medida a precios de 1966.

<sup>c</sup> Se refiere a la tasa de desempleo abierto.

<sup>d</sup> El indicador de pobreza de 1982 y 1983 se obtuvo de "Regionalización del Plan Nacional de Compensación Social". MIDEPLAN-IICE-UCR el cual por ser un documento oficial se utilizó para establecer esta cifra.

<sup>e</sup> Colones por dólar (promedio anual).

<sup>f</sup> Déficit sector público sobre PIB.

Respecto a las vinculaciones entre las Comisiones Económica y Social, cabe señalar que en la práctica se reducía a la presencia en ambas de dos Ministros: el de Planificación Nacional y Política Económica y el de Trabajo y Seguridad Social. Por otra parte, la Comisión Social careció de capacidad de decisión y de formulación de políticas públicas o de asignación de recursos con la excepción de un monto específico que se destinó para fortalecer y poner en ejecución el Plan de Compensación Social (Entrevista a Jorge Nowalski). En retrospectiva, este último aspecto es revelador de una tendencia que se ha mantenido hasta la fecha, y es que la agenda de los Gabinetes Sociales pasa fundamentalmente por la temática de la pobreza en tanto que los tópicos de política social clásicos (educación, salud, etc.) se dirimen en su propio terreno. Desde ese punto de vista, la propia creación del IMAS por Ley N° 4760 de 1971 puede verse también como un antecedente en los esfuerzos por robustecer la coordinación entre instituciones y empezar a modelar una cierta autoridad social. Con miras a la erradicación de la pobreza extrema, se asignó al IMAS la tarea de "planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional" en esa materia. Se estipuló también que "... todas las instituciones que utilicen recursos públicos participarán en la lucha contra la pobreza dirigida por el IMAS mediante el aporte de recursos económicos, personales y administrativos en la medida en la que definan sus órganos directivos y de acuerdo con la naturaleza de cada institución".

En el año 1981, la CGR realizó una evaluación de la labor del IMAS durante sus primeros diez años de existencia (la institución fue creada con ese horizonte temporal), concluyendo que el Instituto desarrollaba sus actividades sin seguir un plan que señalara los programas, procedimientos de ejecución y metas concretas, para disminuir los efectos y las causas de la pobreza extrema en el país, su razón de ser. A pesar de ello la ley se prorrogaría hasta que finalmente el IMAS llegó a convertirse en una entidad permanente.

En todo caso, desde el punto de vista de la estructuración de la Autoridad económica y social, la creación en 1982, por Ley, de la Autoridad Presupuestaria conferiría mayor solidez a la primera. La Autoridad Presupuestaria cuya Secretaría Técnica reside en el Ministerio de Hacienda, se encuentra integrada por el Ministro de Hacienda, el Ministro de Planificación y el Presidente del Banco Central, tiene capacidades de aprobación y desaprobación de los presupuestos

públicos así como de dictar directrices que, según el marco jurídico vigente, han de guardar estrecha relación con las políticas y prioridades fijadas en los Planes Nacionales de Desarrollo.

El impulso al esquema de sectorialización en el área social durante la Administración Monge se reflejará en la creación, por Decreto, de cinco sectores de actividad, a saber: Trabajo y Seguridad Social (Decreto N° 14312 del 9 de febrero, 1983), Salud (Decreto N° 14313 del 14 de febrero, 1983), Educación y Recursos Humanos (Decreto N° 14399 del 8 de marzo, 1983), Cultura (Decreto N° 14501 del 17 de mayo, 1983) y Vivienda y Asentamientos Humanos (Decreto N° 14502 de esa misma fecha).

En términos de la política económica, un hito relevante en la Administración Monge Álvarez lo constituye el inicio del proceso de ajuste estructural, mediante el primer contrato de préstamo con el Banco Mundial en esta materia, que tuvo como énfasis apoyar la consolidación del proceso de estabilización económica iniciado en 1983 y sentar las bases para reorientar el aparato productivo hacia una mayor apertura al exterior, para lo cual se reformó el sistema de aranceles, reduciéndose de manera sensible el proteccionismo asociado al anterior modelo de desarrollo (Rovira, 1987, pp. 93-95).

La Administración Arias Sánchez (1986-1990) continuó con un similar esquema de organización del Consejo de Gobierno en dos Gabinetes: el económico y el social, con arreglo al Reglamento de la Ley de Planificación Nacional y Política Económica. La labor de la Comisión Social estuvo en gran parte dirigida al apoyo de programas orientados al fortalecimiento de la pequeña empresa.

En términos de la estrategia económica, esta Administración concedió prioridad a los temas de estabilización y ajuste. En esta última dirección, en 1989 se aprobó el segundo préstamo de ajuste estructural (PAE II), que vino a profundizar el proceso de apertura externa al establecer reducciones arancelarias paulatinas, reducir la intervención del Estado en el mercado interno mediante la reestructuración del Consejo Nacional de Producción (CNP) y a introducir reformas en el sistema financiero (MIDEPLAN, 1993a, pp. 25-30 y 82-88). En el terreno social, la prioridad fue puesta en las materias de vivienda y educación, planteándose acciones para abatir el déficit de vivienda e impulsar el relanzamiento de la calidad en el sistema educativo, respectivamente.

La creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SNFV) por Ley N° 7052 se visualizó como el mecanismo fundamental para intentar soluciones sostenidas a la problemática habitacional. EL SFNV cuenta con dos fondos: el Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI), que se nutre con el 33% del presupuesto del FODESAF y un 3% del presupuesto nacional, que financie el Bono Familiar de la Vivienda; y el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI), que financia los créditos complementarios. Para la operacionalización del sistema se crea el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) como entidad rectora.

Compromiso y meta relevante de esta Administración fue la construcción de 80 mil viviendas, dando impulso a la vivienda de interés social mediante el Bono Familiar de la Vivienda, programa que se disparó rápidamente según se muestra en el cuadro VI.2.

**CUADRO VI 2**  
**COSTA RICA: BONO FAMILIAR DE VIVIENDA. BONOS OTORGADOS, INVERSIÓN**  
**REALIZADA Y MONTOS, 1987-1990**  
*(En millones de colones)*

Años	BFV	Inversión realizada	Crédito base <sup>a</sup>	Monto del bono
1987	91	26,2	14,1	12
1988	7 592	2 619,2	1 394,7	1 224
1989	13 421	5 271,3	2 804,7	2 466,9
1990	15 453	6 625,9	3 286,4	3 339,5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de MIDEPLAN.

<sup>a</sup> Solamente en caso excepcionales, el BFV no se acompaña de crédito complementario.

En el período 1986-1990, se introducen dos innovaciones importantes al sistema educativo costarricense. En la educación primaria se inició el Programa de Informática Educativa, que en una primera etapa se basó en el programa Logo diseñado por Seymour Papert del Learning and Epistemology Group del MIT para la enseñanza computacional a niños siguiendo los principios de la teoría pedagógica constructivista (Dengo, p. 199). El programa se desarrolló por medio de un convenio entre el MEP, que aporta los maestros y los salarios correspondientes, y la Fundación Omar Dengo que se encarga de la capacitación de los docentes.

Mientras tanto, a nivel de la secundaria se reestablecieron los exámenes de bachillerato, suprimidos en el Gobierno de Don José Figueres Ferrer (1970-1974) en 1988 como requisito para finalizar la educación diversificada. El Instituto de Investigación para el Mejoramiento de la Educación Costarricense (IIMEC) de la UCR había desarrollado un proyecto para evaluar los rendimientos del aprendizaje académico y los resultados habían sido graves en el dominio cognoscitivo por lo cual las autoridades del MEP adoptaron como “estrategia para lograr el mejoramiento cualitativo de la educación” el reforzar los contenidos cognoscitivos de las asignaturas básicas (Ibid, p. 200).

Como resulta previsible, las labores de rectoría de los programas de innovación en vivienda y educación residieron en esos sectores de actividad estatal y no tanto en la denominada Comisión Social, que a lo largo del período experimentó dificultades en su interlocución con la Autoridad Presupuestaria y el Ministerio de Hacienda.

Un aspecto importante al cierre de la Administración Arias Sánchez fue la constitución de Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense (COREC) integrada por representantes de los partidos mayoritarios (Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana), bajo la coordinación del Sr. Jorge Monge Agüero, Ministro de Planificación Nacional y Política Económica. El trabajo de la Comisión estuvo animado por la búsqueda de consenso respecto al diagnóstico y propuestas de solución a los problemas e insuficiencias del Estado con miras a incrementar la capacidad de respuesta de éste para atender demandas crecientemente complejas de la sociedad, articular su apoyo al aparato productivo y conformar una nueva estrategia de desarrollo nacional.

Como antecedente inmediato del esfuerzo emprendido con la COREC aparece la disposición contenida en el artículo 37 de la Ley N° 6955 Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público a efectos de que el Poder Ejecutivo organizase una evaluación completa de instituciones y programas del conjunto del sector público, definiéndose explícitamente que esa labor debía ser iniciada con el análisis y evaluación de las siguientes entidades: la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros, el Instituto Costarricense de

Electricidad, la Corporación Costarricense de Desarrollo y sus subsidiarias, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, la Refinadora Costarricense de Petróleo, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, el Instituto Costarricense de Turismo, el Instituto Nacional sobre Alcoholismo y Fármaco-dependencia y el Fondo de Contravalor de MIDEPLAN.

El mandato especificaba que el Poder Ejecutivo debía designar Comisiones de trabajo integradas por personas de reconocida trayectoria, solvencia moral y capacidad técnica, y que la evaluación de las instituciones debía comprender:

- Una clara definición de los objetivos de cada institución, según sector, a fin de determinar duplicidades.
- Establecer un grado de cumplimiento de los objetivos institucionales y de sus distintos programas.
- Determinar la posible eliminación, fusión o supresión de programas.
- Determinar acciones sobre los ingresos y la racionalización del gasto.
- Establecer una reestructuración institucional para lograr el cumplimiento de los objetivos en forma racional y económica.
- Justificación para que se elimine, se fusione o continúe la institución.

El mandato fue incumplido hasta que la Sala Constitucional (Sala IV) resolvió un recurso de inconstitucionalidad sobre el incumplimiento del precitado artículo 37 de la Ley N° 6955, aspecto que se retomará en la siguiente sección.

## **C. Reforma económica y política social en los años noventa**

En los años 1990, se aprecia un intento por profundizar las transformaciones económicas de la economía y concomitantemente de las políticas estatales, incluyendo:

- Liberalización de las importaciones con desgravación arancelaria gradual.
- Liberalización del mercado cambiario con mini devaluaciones periódicas.
- Reformas financieras: los intermediarios financieros pueden definir sus tasas de interés, se eliminan límites al crédito, se abandona el monopolio estatal de las cuentas corrientes.
- Reformas tributarias: aumento y ampliación de la cobertura del impuesto de ventas, diversas modificaciones en el impuesto sobre la renta, derogación de muchas exoneraciones tributarias.
- Reformas en el gasto público: disposiciones legales para restringir el crecimiento del empleo público, obligación de las empresas públicas de realizar contribuciones obligatorias al gobierno central, eliminación de subsidios a los precios de productos básicos.
- Privatización: venta de empresas estatales consideradas como no estratégicas para el desarrollo nacional (subsidiarias de CODESA) (Villasuso, 2000, p. 24).

Un examen de conjunto de las reformas económicas en Costa Rica permite señalar que éstas, en virtud de la correlación de fuerzas sociales y políticas y la permeabilidad del Estado a las demandas y expectativas sociales, han transcurrido dentro de un enfoque gradualista, evitándose las medidas de “shock” que se llegaron a aplicar en otros países latinoamericanos (Rovira, 1995,

p. 20). Bajo estas coordenadas el país experimentó una lenta recuperación de sus principales indicadores sociales luego de la profunda crisis que conmovió su estilo de desarrollo a inicios del decenio anterior.

Estos resultados se encuentran mediados, en buena parte, por la estabilidad en el ritmo de inversión social. Para el período 1990-1999, ésta representó en promedio un 16% del PIB.

Asimismo, los recursos financieros de la inversión social con respecto al gasto público consolidado bordean niveles cercanos al 40% con lo que es dable asegurar que la inversión en materia de financiamiento para los sectores sociales ha mantenido su status quo.

Si bien el gradualismo ha sido la nota predominante, algunos autores consideran que al inicio del decenio de los años noventa, con la Administración Calderón Fournier se asistió a una “imposición temporal de la ortodoxia” (Garnier y otros, 1991, p. 26), ya que dicha Administración fue proclive a la aplicación rigurosa de las medidas de estabilización y ajuste.

En esta dirección, el Gobierno de Rafael Ángel Calderón Fournier acometió un Programa de Reforma del Estado que estaba previsto a ser coronado con un tercer programa de ajuste estructural (PAE III). Los componentes esenciales de la reforma del Estado fueron: apertura de monopolios; democratización económica; reestructuración institucional; desregulación; planificación, programación y presupuesto; regionalización, descentralización y fortalecimiento municipal; pensiones; reforma aduanera; mejoramiento de la función pública; y reforma tributaria (MIDEPLAN, 1993).

Un elemento desencadenante en el proceso de reforma fue el dar cumplimiento a lo establecido en el artículo de la Ley N° 6955 arriba citado. Para viabilizar la iniciativa se acordó realizar la evaluación de las instituciones encomendada por Ley mediante enfoques sectoriales. La labor se inició con la evaluación de los sectores de salud, vivienda, energía y comunicaciones, seguridad, economía y comercio exterior, agricultura, transportes y sistema de ciencia y tecnología. En etapas subsiguientes, se irían abordando otros sectores de actividad estatal.

En cuanto a los grandes objetivos y directrices de política social de la Administración Calderón Fournier, su Plan Nacional de Desarrollo “Desarrollo Sostenible con Justicia Social” estipulaba:

- Aumentar la producción y generar los mecanismos de redistribución de la riqueza más equitativos, mediante la participación de una sociedad solidaria para que incluya aspectos como educación, desarrollo tecnológico, salud, vivienda, nutrición, el ambiente, la seguridad, la recreación, entre otros.
- Brindar atención integral a la mujer, la juventud y la familia.
- Disminuir el déficit habitacional.
- Superar la pobreza utilizando componentes de prevención, promoción, trabajo productivo y desarrollo social.
- Establecer tarifas de servicios básicos que favorezcan los estratos más bajos.
- Compensar los efectos de la política de estabilización y ajuste estructural en los sectores de menores ingresos.

En términos del enfoque de política social, esta Administración parte de la consideración del rol subsidiario del Estado. Sus acciones se orientarán a la focalización y a la implementación de medidas de combate a la pobreza por medio de transferencias y subsidios, mediante acciones como el subsidio gratuito del Bono Familiar de la Vivienda, el Bono Escolar y el Bono Alimentario.

Es así, como en este período se establece –con el apoyo de organismos financieros internacionales– el sistema de Selección de Beneficiarios de la Política Social (SISBEN), a cargo de Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), basado en la aplicación de un censo a la población en situaciones de pobreza para seleccionar los beneficiarios de la política, y asegurar así la focalización de los programas en los sectores más pobres de la sociedad. Este esfuerzo constituye el antecedente inmediato del actual Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) administrado por el IMAS, como mecanismo de selección que incluye la aplicación de las Fichas de Información Social (FIS) de la población beneficiaria de los programas asistenciales y promocionales financiados con los recursos del Estado, y que se aspira transversalizar en todo el sector público.

En materia de combate a la pobreza se establecieron políticas de asistencia social y se preparó un Plan Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos con el fin de que sirviera como base efectiva para avanzar hacia una solución real e integral al problema. En el marco de ese Plan, el Bono Familiar de Vivienda devino en un subsidio gratuito. Concretamente, se eliminó la obligación que tenía el jefe de hogar receptor del BFV de suscribir una obligación a favor del BANHVI equivalente al monto del subsidio, respaldada en una hipoteca en segundo grado sobre la vivienda (Gutiérrez y Vargas, 1996, p. 50). Además, se planteó el mejoramiento del hábitat como otro elemento primordial para el desarrollo familiar.

Para colaborar con las madres trabajadoras de escasos recursos se creó el Programa de Hogares Comunitarios para niños y niñas menores de seis años, dirigidos por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y con la participación del Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, particularmente para la capacitación de las madres encargadas de tales hogares, vistas a su vez como microempresarias. Otros de los programas –también de corte asistencial– que se desarrollan fueron: el Cupón Alimentario que consistía en otorgar un cupón en efectivo a 120.000 familias y el de “Dotación Básica” que consiste en el mejoramiento de la infraestructura comunitaria, con participación de las familias beneficiarias.

En cuanto a los programas de corte universalista destaca el inicio del Programa de Mejoramiento Cualitativo de la Educación Costarricense (PROMECE), sustentado en un crédito con el Banco Mundial negociado por la Administración Arias Sánchez, que puso énfasis en la dotación de equipo, materiales y mejoramiento de la infraestructura de las escuelas unidocentes rurales y urbano-marginales. Por otro lado, se empieza a esbozar el proceso de reforma del Sector Salud, que recibirá un impulso decisivo en el siguiente cuatrienio.

Respecto a la organización del sector social, conviene señalar que si bien durante la campaña para la elección presidencial de 1990, el Partido Unidad Social Cristiana, ganador de esa contienda, planteó la existencia de un único Consejo de Gobierno –el cual integraría tanto las políticas económicas como las sociales– según lo dispuesto en la Constitución, poco tiempo después de iniciada la administración se conformaron los Consejos Económico y Social que habían venido imperando desde el Gobierno de Don Luis Alberto Monge. En el caso del Consejo Social, éste estuvo coordinado inicialmente por el Segundo Vicepresidente, recayendo luego esa tarea en el propio Presidente. En este período, el Consejo Social operó esencialmente como un órgano deliberativo (Entrevista a Ana Mercedes Brealy).

La Administración Calderón promovió, sin éxito, el proyecto de creación del Instituto de la Familia, mediante el cual se pretendía establecer una autoridad que permitiera coordinar todos los programas de tipo social en un claro intento de dar respuesta a la disfuncionalidad institucional y a la carencia de una autoridad social con capacidad para mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas sociales (Ibid). Se trata del primer intento de crear una megaestructura programática como respuesta a las insuficiencias en la coordinación intersectorial. Otros

esfuerzos se dirigieron a la reactivación del, a la sazón, debilitado sistema de sectorialización de MIDEPLAN, sin que se alcanzaran mayores realizaciones.

La siguiente administración (Figueres Olsen 1994-1998), encabezada por el Partido Liberación Nacional (PLN), llegaría al gobierno luego de hacer una fuerte crítica durante la campaña electoral a los programas de ajuste estructural. Sin embargo, varias circunstancias forzaron la aprobación del propio PAE III tras una delicada negociación de la condicionalidad asociada al préstamo mediante la Ley N° 7407. En términos prácticos, de los componentes originales del PAE III sobrevivieron dos componentes el Programa de Ajuste del Sector Público (BID/739/OC-CR) y el Programa Sectorial de Inversiones (BID/742/OC-CR), ambos financiados con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (Barahona, 1999, p. 112).

Siempre desde una matriz heterodoxa se dio continuidad al proceso de reforma económica impulsándose medidas tales como la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central con el fin de fortalecer el rol del Banco Central como regulador del sistema financiero, la apertura del manejo de cuentas corrientes a los bancos privados, la apertura parcial en la comercialización de los seguros permitiendo la participación de entidades privadas y los bancos del Estado, la continuidad durante 1994 y 1995 de un programa de movilidad laboral para reducir el empleo público y la reforma en los sistemas de pensiones, entre otras (MIDEPLAN, 1998a, pp. 53-71). El pacto Calderón-Figueres sellaría los compromisos alrededor de estas políticas y medidas.

En el plano del desarrollo social, la Administración Figueres Olsen abogará por una estrategia que articulase nuevamente los programas de corte y aspiración universalistas con aquellos selectivos de atención a los grupos más pobres y vulnerables de la sociedad.

En términos del diseño institucional del área social, durante la Administración Figueres Olsen se da un giro significativo en materia de dirección de la política social al formalizarse el concepto de Rectoría Social para el manejo de la política social mediante la creación del Área Social de Gobierno y el nombramiento de la Segunda Vice-Presidenta como Ministra rectora, con amplias facultades en el manejo de dicha política.

En efecto, mediante Decreto Ejecutivo N° 23310-MP, publicado en La Gaceta N° 88 del 9 de mayo de 1994, se estableció el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo a través del cual se reorganizó el Poder Ejecutivo y se estableció el Área Social a cargo de la Segunda Vicepresidenta de la República –con rango de Ministra sin cartera, según el Decreto Ejecutivo N° 23311-MP. Bajo este mismo Decreto, se instituyeron los Consejos Sectoriales como órganos del Poder Ejecutivo, conformados por el Coordinador y los Ministros miembros del Sector. Además se procedió a reglamentar el funcionamiento del Área Social, para lograr una mayor armonía y eficiencia en la consecución de los fines que le han sido asignados.

El área social quedó conformado por la Segunda Vicepresidenta de la República como Rectora; y los Ministerios de Vivienda; Educación Pública; Salud; Desarrollo Rural (integrado luego al MAG), así como por sectores de Salud, Social, Vivienda y Asentamientos Humanos, Desarrollo Rural, Educación y las Instituciones Públicas de los respectivos sectores. Fueron incorporados también al Área Social el Instituto Mixto de Ayuda Social, la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal en lo que se refiere a programas de Desarrollo Social, la Junta de Protección Social de San José, el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, como instancias sujetas a invitación al Consejo Social, otorgándoseles el derecho a participar con voz pero sin voto. Participarían también del área las Comisiones nombradas por el Poder Ejecutivo, o Instituciones Centralizadas o Descentralizadas, así como cualesquiera otras Dependencias Administrativas, Instituciones y Órganos Públicos, en tanto realicen o participen de programas relacionados con la infancia y juventud, y de desarrollo social.

A diferencia de lo establecido en el esquema de organización sectorial, mediante la cual el Ministro definía las políticas de su sector en conjunto con el Presidente de la República, en este caso las resoluciones adoptadas por Consejo del Sector Social, así como las directrices del Área Social, adquirieron carácter vinculante y tenían que ser ejecutadas por el respectivo Ministro Rector del correspondiente sector y por las dependencias del Poder Ejecutivo, e Instituciones descentralizadas del Área Social correspondientes según la materia. En consecuencia, dicho decreto le otorgó a la Vice-Presidenta –en calidad de Ministra Rectora del sector social, una jerarquía y autoridad sobre los Ministros Sectoriales, de la cual se había carecido formalmente en el pasado.

Aunque dispuesto para operar en un radio de acción amplio, el Consejo Social concentraría su atención en “Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP)”, el cual pretendía lograr mejor asignación y racionalización en la asignación de recursos, además de una mayor coordinación interinstitucional e intersectorial. El PNCP contempló cinco grandes componentes: proinfancia, protrabajo, promujer, solidaridad y desarrollo local, bajo los cuales se articularía la oferta programática ya existente y programas nuevos como el de las 16 comunidades prioritarias.

Dentro de las acciones de ese plan en junio de 1995, se creó un nuevo Programa de “Compensación Social” de carácter intersectorial, con la participación de la Segunda Vicepresidencia de la República, el IMAS, el INVU, el ICAYA, y la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Mediante este programa se procuró otorgar apoyo económico a familias que calificaran de acuerdo a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, con la finalidad de que se aplicaran los recursos para hacerle frente a obligaciones relacionadas con el pago de cuotas, carencia de título o atrasos en el pago de alquileres de sus viviendas y servicios básicos –agua y luz esencialmente– quienes por diversas circunstancias se encontraban con altos grados de morosidad, afectándose con ello su calidad de vida y poniendo en peligro la estabilidad y permanencia en el lugar de residencia.

La Comisión tenía a su cargo aprobar el plan de acción, dar seguimiento a la ejecución del Programa, autorizar la incorporación al programa de los proyectos que presentaran las diferentes instituciones. Por su parte el IMAS establecía los requisitos aplicables a los beneficiarios del programa, los cuales previamente a su aplicación debían ser conocidos en sesión de la Comisión del Programa y aceptados por votación unánime de sus miembros.

En relación con las políticas de corte universal, destaca en materia de educación la consolidación de los programas de informática educativa para escuelas y colegios como instrumento para su aplicación innovadora y la enseñanza de una segunda lengua desde la primaria, así como la aprobación de la reforma constitucional que fija el presupuesto del sector educación en el orden del 6% del PIB. Ha de destacarse también la inclusión en la Constitución Política de la obligatoriedad de la educación preescolar. Se propició además la ampliación de la cobertura así como la renovación de la educación media (MIDEPLAN, 1998a y 1999b).

En salud, en el marco del programa de modernización de este sector, se le concedió una gran importancia al fortalecimiento y ampliación de cobertura de los denominados Equipos Básicos de Atención Integral (EBAIS) con el objetivo de que la salud en su nivel de atención primaria fuera accesible a toda la población, particularmente en las zonas rurales más alejadas y con difícil acceso, en un esfuerzo por reducir las brechas existentes en cuanto a los indicadores de salud (Castro, 1998, pp. 19-27). Se emprende además el fortalecimiento del Ministerio de Salud como instancia rectora del sector.

Dentro de las temáticas sociales emergentes, ocupan primerísimos planos la aprobación de la Ley N° 7600 Ley de Igualdad para las Personas con Discapacidad y el remozamiento del marco jurídico en materia de infancia, que incluye la reforma a la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia (Ley N° 7648) y la sanción del Código de la Niñez y la Adolescencia

(Ley N° 7739). En este mismo orden de cosas, se aprobó la Ley de Justicia Penal Juvenil (Ley N° 7576) que genera un marco normativo para la reinserción social del menor infractor (MIDEPLAN, 1998a, pp. 268-270).

En materia de equidad de género, destacan entre las iniciativas de mayor relevancia: a) el impulso del Plan Nacional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres (PIOMH), b) el Eje Promujeres del PNCP, c) el Plan para la atención de la violencia intrafamiliar (PLANOVI), d) el Programa de Promoción de la Ciudadanía Activa de las Mujeres (PROCAM), e) el Programa de Coordinación de las Oficinas Ministeriales y Sectoriales de la Mujer (OMM/OSM), f) el Programa de Oficinas Municipales de Promoción Activa de los Derechos de las Mujeres, y g) el Programa de Mujeres Adolescentes (MIDEPLAN, 1998, pp. 263). La Administración Figueres Olsen concertó, al cierre de su gestión, el proyecto de Ley para transformar el Centro Nacional de Mujer y Familia, en el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), que culminó con su aprobación en enero de 1998.

A pesar de severas limitaciones relacionadas esencialmente con el control y evaluación del Plan de Compensación Social y la gestión del FODESAF, el esfuerzo emprendido por el Consejo Social de la Administración Figueres Olsen puede catalogarse como la mejor práctica que se haya llevado a cabo en el país para poner en ejecución y funcionamiento una Autoridad Social, por cuanto hizo posible por primera vez en el período analizado, una comunicación y coordinación importante con el sector económico, el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos en la medida en que se lo permitieron las diferentes leyes con asignación de recursos específicos. Cabe señalar que la renovación institucional durante la Administración Figueres Olsen incluyó también la creación del Sistema Nacional de Evaluación (SINE) y del Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible (SINADES) mediante los Decretos N° 24175 del 7 de abril de 1995 y N° 23.986 del 31 de enero de 1995, respectivamente. Con el SINE se perseguía el establecimiento de una cultura de rendición de cuentas en el Sector Público y con el SINADES el remozamiento de las bases de los venidos a menos sistemas y subsistemas de planificación regional y sectorial.

El relevo de la Administración Figueres Olsen por la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) marcaría un nuevo desencuentro en la historia de la Autoridad Social en Costa Rica, al desactivarse el esquema institucional de coordinación en el frente social privilegiándose un esquema de conducción de gobierno, en estricto apego a la Constitución Política, en el sentido de contar exclusivamente con un sólo Consejo de Gobierno a efectos integrar y articular las áreas económica y social bajo la conducción del Consejo de Gobierno y la coordinación del Presidente de la República. De este Consejo participaban todos los Ministros y Ministras y de acuerdo con los temas de la Agenda de este Consejo se invitaba a participar a las y los Presidentes Ejecutivos. Paralelamente, la Presidencia de la República asume en la figura de su Consejo de Asesores Presidenciales (CAP) la principal instancia de definición y control de las políticas públicas.

El Plan buscaba, a diferencia del gobierno anterior, donde se conformó un área social dentro del Consejo de Gobierno, coordinada por la Vicepresidenta. Se determinó la necesidad de que una sola institución se responsabilizara de articular la especialización sectorial de las instituciones del área social en función de las demandas sociales, las metas globales y los programas establecidos en el Plan, asignando la misma al Instituto Mixto de Ayuda Social globalmente y al Instituto de Desarrollo Agrario en el caso del sector rural. Implícitamente las reuniones de seguimiento del Plan Solidaridad hacían el equivalente del Consejo Social de los Gobiernos precedentes.

El PNCP fue sustituido por el Plan Solidaridad que planteó como tareas prioritarias: procurar la efectiva selectividad de los programas sociales con el fin de dirigirlos a la población

meta (personas en condiciones de pobreza), la revisión de las instituciones sociales con el propósito de establecer mecanismos que permitan cumplir con este objetivo, la aplicación de sistemas de seguimiento, entre otros aspectos. Como meta principal del Plan se planteó reducir la pobreza del 19,7% en 1999 al 16 % en el año 2001 (Presidencia de la República, 1998).

Con miras a mejorar la focalización de la política social, se apostó por el perfeccionamiento de un sistema de selección y seguimiento de los beneficiarios, iniciado por otro Gobierno del PUSC a inicios de los años noventa, denominado Sistema de Identificación de la Población Objetivo (SIPO), cuya base es una encuesta estandarizada dirigida a la aplicación a las familias de la Ficha de Información Social (FIS).

Mientras que el PNCP, consideraba cinco áreas, Solidaridad contempla cuatro, pero con evidente similitud en cuanto a los programas a ellas asociados, esto es, se trata de un rearticulación esencialmente discursiva: Derechos Sociales, Integración Social de Grupos Especiales, Transferencias Directas y Oportunidades Productivas.

Una innovación con conexiones a la reforma del Estado y a la política social fue la aparición del mecanismo denominado Triángulo de la Solidaridad. Fue concebido como una nueva forma de interacción entre las instituciones nacionales, municipalidades y la sociedad civil a efectos de promover el desarrollo local, y para lograr la complementariedad entre las instituciones. Concretamente, se le definió como "... una estrategia que persigue el desarrollo humano duradero, con la participación de todos los costarricenses en programas y proyectos, para beneficio de sus familias y sus comunidades, siendo los protagonistas de sus propios logros, que les permita asumir con apropiación y actitud de triunfo los cambios para el mejoramiento de la calidad de vida" (<http://www.mideplan.go.cr/pnd/Plan19982002/Economico/Triangulo-solidaridad/>). No obstante, se convirtió luego en un programa más, con una estructura de funcionamiento independiente y con los consiguientes problemas de coordinación, complementariedad y articulación, así como de pugna por acceso a los recursos económicos.

El Programa Triángulo de Solidaridad operó, en sus inicios, como órgano adscrito al Ministerio de la Presidencia de la República, con una comisión asesora integrada por la Primera Vicepresidenta de la República como coordinadora de la Comisión, el Ministerio de la Presidencia, la Presidenta Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social, el Presidente Ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y la Directora Nacional de la Dirección de Desarrollo de la Comunidad. Se conformó la Dirección Ejecutiva del Triángulo con la responsabilidad de procurar mecanismos de participación social que le permitiesen a la Sociedad Civil, a las Municipalidades y al Sector Público, identificar sus prioridades y soluciones en materia de desarrollo humano.

Un aspecto a subrayar del Triángulo fue la participación –jurídicamente normada– de las comunidades, cuyas funciones estaban reguladas por Decreto. A las Comisiones de Desarrollo Distrital se les encomendó el diagnóstico de la realidad distrital y de elaborar el plan de desarrollo en conjunto con la respectiva Municipalidad y las Instituciones de la Administración Pública presentes en cada una de las regiones.

Entre los logros fundamentalmente de este programa despuntan una importante cantidad de construcciones de infraestructura básica de tipo comunitaria. En su último Informe sobre el Estado de la Nación del 1 de mayo del 2002, el Dr. Miguel Ángel Rodríguez señalaba que el Triángulo había logrado cubrir el 73% del territorio nacional, con 1.457 obras terminadas y 1.000 en ejecución, beneficiando de este modo a más de millón y medio de personas. Ahora bien, el Triángulo de Solidaridad como mecanismo de reforma del Estado el Triángulo de Solidaridad defecionó. La falta de consistencia y sostenibilidad socavó sus cimientos al punto que el Programa terminó siendo cerrado muy tempranamente por la nueva Administración del Dr. Abel Pacheco, ello a pesar de estar cobijados por la misma bandera política del Gobierno precedente.

Cabe señalar que en un corto período de dos años, la adscripción del Triángulo de Solidaridad pasó por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, la Presidencia de la República, hasta llegar a la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO), inequívoco presagio de lo que sería su irresoluble talón de Aquiles.

En términos de esfuerzos de recomposición del sector social, destaca la iniciativa para transformar el FODESAF mediante el proyecto de creación del Fondo de Solidaridad y Desarrollo Humano, tema que estuvo en la agenda del Foro de Concertación Nacional de 1998. Como factores que motivan el proyecto –de pasmosa vigencia en la actualidad– se encuentran los siguientes:

- La situación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) es expresión de un problema mayor de definición de la política del Estado costarricense para la atención y la prevención de la pobreza.
- En una cantidad significativa de casos, no existen mecanismos de control de ejecución, evaluación y seguimiento de la eficiencia y eficacia de los programas que se financian con recursos del FODESAF.
- Han proliferado iniciativas legislativas que hacen una asignación específica por ley que actualmente comprometen un 75% de los recursos del FODESAF a programas e instituciones que no necesariamente se orientan de modo exclusivo a los sectores sociales que defina la ley de creación del FODESAF.
- Los recursos asignados por ley al FODESAF no son transferidos en su totalidad por el Ministerio de Hacienda, incumplimiento de la ley que se ha repetido durante muchos años.
- Debido a esa limitación, la DESAF, se ve obligada a subejecutar los presupuestos de las instituciones que se financian con recursos de FODESAF, lo que genera conflictos interinstitucionales y problemas de ejecución en los programas institucionales.
- No está clara la competencia de la DESAF para exigir informes de cumplimiento a las unidades ejecutoras de programas financiados con recursos del FODESAF.
- Se ha encontrado diversidad de criterios de parte de las entidades ejecutoras, sobre lo que constituye políticas y programas destinados a los sectores más pobres, así como no existe definición de las entidades ejecutoras en cuanto a la magnitud y características de la población meta.
- No se dispone de un sistema de evaluación que permita determinar el impacto de las políticas y programas de atención y prevención a la pobreza.
- Existen programas de diferentes instituciones que atiendan la misma población meta sin una adecuada coordinación, presentándose cierto grado de duplicidad en los programas de atención y prevención de la pobreza. Se han producido cuestionamientos infundados de programas en los que varias instituciones lograron articular acciones diversas para atender integralmente el mismo problema.
- Existe un vacío de voluntad política institucionalizada para obligar al cumplimiento en la asignación de recursos del FODESAF.

La Contraloría General de la República se ha limitado a informar periódicamente los incumplimientos que se observan en la asignación y liquidación de recursos del FODESAF por parte del Poder Ejecutivo. La Asamblea Legislativa no obstante que ha sido advertida de tales

anomalías, no ha tomado las medidas correctivas, oportunas y eficientes. Continúa por otra parte comprometiendo los recursos de FODESAF, sin los controles adecuados.

Otros programas importantes durante esta Administración, fueron: a) la formulación de la Agenda Nacional para la Niñez y la Adolescencia, con un horizonte de metas a quince años plazo; b) el Programa Amor Joven dirigido a la población adolescente para promover una sexualidad responsable; c) el Programa Construyendo Oportunidades orientado a brindar diferentes tipos de apoyo y capacitación a madres adolescentes, y la asistencia técnica del Instituto Nacional de las Mujeres y la formulación de la Política para la Educación de la Sexualidad Humana Responsable que rige al interno del Ministerio de Educación, d) el Programa Equidad en la Educación, que contempló el perfeccionamiento del SIPO/SAB, e) la conformación del sistema para la atención de las personas adultas mayores; f) el diseño y ejecución el programa “De la Mano” con el objetivo de mejorar la atención integral de los niños y niñas menores de cinco años mediante estrategias no tradicionales (MIDEPLAN, 2002a. Versión digital).

Por el lado legislativo, se aprobó la Ley de Protección al Trabajador (Ley N° 7983 del año 2000) con el fin de apuntalar un sistema multipilar de pensiones (reforma al régimen de invalidez, vejez y muerte; creación de un segundo pilar vía un sistema de cuenta individual administrada por operadoras; ahorro voluntario; y universalización de pensiones para ancianos pobres) y crear fuentes de recursos adicionales para posibilitar la universalización de las pensiones no contributivas, al tiempo que se reforma la cesantía. Esta Ley plasma los acuerdos del Foro de Concertación Nacional de 1998 en materia de pensiones. También fue aprobada la Ley de Paternidad Responsable (Ley N° 8101) cuyo trasfondo alude a la aspiración por todo un cambio conductual y cultural de largo aliento.

## **D. El marco normativo institucional: una ventana de oportunidades**

En un país de larga tradición legalista la falta de sanción al más alto nivel para la operación de una Autoridad Social puede considerarse fácilmente como sinónimo de falta de voluntad política. En realidad, “muchas de las funciones básicas de una Autoridad Social están previstas y forman parte de cuerpos legislativos, pero se incumplen” (Grupo Costa Rica del Diálogo sobre Reducción de la Pobreza y Políticas Públicas Incluyentes en Centroamérica, 2003).

Desde ese punto de vista, es relevante revisar críticamente el marco normativo institucional disponible, sus fortalezas y debilidades en la perspectiva de encontrar una ventana de oportunidades para su perfeccionamiento y la operación de una Autoridad Social a la altura de los tiempos. La sospecha fundamental que anima la búsqueda es la convicción de que en el Sistema de Planificación Nacional hay muchos elementos vigentes que podrían detonar la instauración de una Autoridad Social, aspecto que rebasa obviamente la formalización jurídica. Repasemos algunos de ellos.

### **1. La ley de planificación 3087, enero de 1963**

Con la promulgación de la Ley de Planificación Económica N° 3087 de enero de 1963 se proponía el logro de dos objetivos fundamentales: preparar e impulsar programas económicos generales y procurar la mayor eficiencia en los servicios prestados por la Administración Pública. Esta Ley le asignaba a la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN), la responsabilidad de elaborar por medio de su Departamento de Planes, los Planes de Largo Plazo (planes decenales) y los Planes de Mediano Plazo (Planes Cuadriales) y al Departamento de Planes Anuales se le asignó la función de elaborar el proyecto de presupuesto nacional.

De esta Ley es importante destacar que, además de los Departamentos anteriores, se crearon los Departamentos de Coordinación y Secretaría de las Unidades Sectoriales; de Evaluación de Proyectos; de Control de Programas; de Financiamiento (o Inversiones) y de Productividad y Eficiencia Administrativa. Este último responsable de velar por los “métodos y organización administrativa de todo el sector público”, de “equiparar las tasas de salarios y beneficios y funciones similares, para que se eviten duplicidades y de aprobar la creación de plazas solicitadas de parte de los Ministerios”.

## **2. Ley de planificación nacional N° 5525, mayo de 1974**

Mediante esta nueva ley se le asigna a la Institución, entre otras responsabilidades, la de elaborar propuestas de políticas y planes de desarrollo económico y social (nótese la incorporación del componente social), la coordinación de los programas e instituciones y la evaluación sistémica y permanente de los resultados que se obtuvieran de la ejecución de planes y políticas.

Un aspecto interesante está contenido en la decisión de que para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, se pediría la colaboración de los sectores patronales y sindicales, como un claro indicio que se le concedía a estos sectores en la definición del modelo de desarrollo a seguirse durante el período en que estaría vigente dicho Plan Nacional.

Aún cuanto en la práctica ello no cristalizó de manera efectiva, sí es interesante anotar que en lo fundamental se reproducía la intención de la Ley del IMAS, en cuanto a involucrar – aunque en este caso de manera indirecta– a los sectores no gubernamentales en las grandes decisiones políticas del país.

Además, mediante esta Ley se estableció el Sistema Nacional de Planificación, constituido por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de la Presidencia de la República, las unidades de planificación de los ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales, así como por los mecanismos de coordinación y asesoría, tales como consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas y otras.

Si bien en esta nueva Ley se observa una definición más amplia del campo de acción del proceso de planificación económica y social, posteriormente mediante su Reglamento se estableció una separación institucional entre ambos componentes de las políticas públicas al crearse en forma separada los Consejos Económico y Social, los cuales si bien estaban relacionados por un único Consejo Económico-Social, continuaron en la práctica funcionando separadamente mediante un abordaje poco integrado en cuanto a sus objetivos y mecanismos.

La ley establecía además la potestad de tomar parte en las labores de coordinación de los programas e instituciones y evaluar de modo sistémico y permanente los resultados que se obtuvieran de la ejecución de planes y políticas. Ello sin embargo no llega a cristalizarse adecuadamente por cuanto, si bien se tenía la facultad de formular el proyecto de presupuesto nacional, su ámbito de acción se limitaba a velar porque los proyectos de inversión respondieran a las prioridades establecidas en los planes nacionales de desarrollo.

## **3. Ley de reestructuración del poder ejecutivo N° 6812, septiembre de 1982**

A través de esta ley, el principal componente del Sistema de Planificación Nacional –la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN)– adquiere rango de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Esta Ley también modifica la organización interna mediante la cual las Oficinas Sectoriales que venían operando pasan a denominarse Oficinas Sectoriales y de Planificación Regional.

Del Subsistema de Planificación Sectorial integrado por los diferentes órganos antes mencionados, es posible inferir que se da el primer intento formal y legal de organizar y aglutinar a las instituciones al articular dentro de cada sector a una serie de instituciones autónomas, programas y acciones de manera que sus recursos, objetivos y programas tuvieran una visión de conjunto y complementariedad.

Sectorialización de la Acción Institucional Decreto Ejecutivo N° 14184 enero 1983.

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 14184 de enero de 1983, se reglamenta expresamente la Ley No. 5525 y se explicita la conformación del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial.

Este decreto es interesante por cuanto es ahí cuando por primera vez aparecen jurídicamente los Consejos Económico Social y las respectivas Comisiones Económica Nacional y Social Nacional. Se establecía además una clara fragmentación de la política al separar de manera contundente y con mecanismos muy débiles de vinculación a los sectores económico y social. Como se verá a continuación, el Consejo Económico Social carecía de los instrumentos necesarios para esta integración y además los Ministros Rectores poseían facultades que sobrepasaban las de los distintos Vice-Presidentes encargados de dirigir las mismas. Así se concibió por una a los Sectores Sociales (salud, educación, trabajo y seguridad social, vivienda y cultura) y por otro a los sectores económicos (agropecuario y recursos naturales, economía y comercio, industria, energía y minas, obras públicas y transportes; y finanzas y crédito público).

Las facultades del Consejo Económico-Social, constituido por el Presidente de la República, los dos Vice-Presidentes, el Ministro de la Presidencia y el Ministro de Planificación, estaban consignadas en el artículo 7 y literalmente señalaban:

El Consejo Económico y Social Nacional será el encargado ante el Consejo de Gobierno de:

- elaborar los lineamientos de política general para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo o del Programa de Gobierno, en su caso, así como los lineamientos para la acción general del Gobierno;
- conocer, dictaminar y elevar dicho Plan o Programa para su aprobación definitiva, así como los respectivos planes, programas y otras acciones sectoriales que deben elaborar y presentar los respectivos ministros; y
- recomendar los cambios necesarios en la ejecución de tales planes, programas o acciones de Gobierno, a fin de ajustar los lineamientos políticos de Gobierno a la realidad socioeconómica del país.

Por su parte, el Artículo 10 establecía las Comisiones Económica y Social del Consejo Económico y Social Nacional y escuetamente señalaba que esta serían “las encargadas, de acuerdo con sus ramos, de analizar, coordinar y recomendar a éste las acciones pertinentes de Gobierno, en tanto que, en el mismo Decreto, artículo 12, se establecía que correspondía “en forma indelegable al Ministro del Sector en conjunto con el Presidente de la República definir la política de Gobierno para su sector”.

De esta forma, aun cuando se formaron las Comisiones y el Consejo Económico y Social, eran los Ministros del ramo quienes como jefes únicos tenían una función de coordinación y definición exclusiva con el Presidente de la República.

En ese sentido, la creación y funcionamiento del Sector Trabajo y Seguridad Social (Decreto Ejecutivo N°14312 de septiembre de 1983), sobrepasó en mucho las facultades de la Comisión Social dirigida por uno de los Vice-Presidentes. Al respecto, ha de tomarse en cuenta que al ser el Ministro de Trabajo responsable de los recursos del FODESAF, la Comisión Social

prácticamente se encuentra atada de manos, o dicho con menos crudeza, sus capacidades de coordinación se ven mermadas.

A la ya por sí compleja coordinación del área social, se agrega, en los últimos dos decenios la irrupción de nuevas temáticas ligadas al movimiento de ampliación de los derechos humanos (equidad de género, derechos de la infancia, ciudadanía y derechos humanos, etc.); la agudización de problemas sociales (pobreza, violencia doméstica, inseguridad ciudadana, etc.); y las crecientes exigencias para abordar los fenómenos sociales de una manera holística han conducido a la búsqueda de nuevos esquemas de coordinación y abordajes multisectoriales que aluden e involucran la mayor parte de las veces a los mismos actores institucionales, cubriendo espacios que, en un primer momento, podrían entenderse como de dominio de una Autoridad Social en tanto ésta trascienda el tema de la pobreza y coloque como centro de su atención el tema del desarrollo social.

Concretamente, entre el decenio de los años noventa y el actual, surgieron seis nuevas instancias (Consejos y Comisiones) con funciones de coordinación interinstitucional en relación con la definición de políticas y programas, y la atención de algunos grupos poblacionales vulnerables. Se trata de: a) el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, instituido por el Código de la Niñez (Ley N° 7739 del 6 de febrero de 1998), b) el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, (Ley N° 7935 del 25 de octubre de 1999 c) Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven (Ley N° 8261 del 20 de mayo del 2002), d) Comisión Nacional Interinstitucional para atender a la Mujeres en Condiciones de Pobreza (Ley N° 7769 del 20 de mayo de 1998), e) Consejo de Atención Integral (Ley N° 8017 del 21 de setiembre del 2000) y f) el Consejo Nacional de Apoyo a las Familias (CONADAF), la más reciente creación, vía Decreto 33123 del 27 de junio del 2006.

## **E. La autoridad social del 2002 al 2007: planes, propuestas y cursos de acción**

La elección presidencial del 2002, dirimida por primera vez, en segunda ronda desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1949, significó la continuidad del PUSC en la conducción del Gobierno de la República, bajo el liderazgo de Don Abel Pacheco, quien, a pesar de haber ocupado la presidencia de esa agrupación política, por largo tiempo se mantuvo distante de su cúpula. Las líneas maestras de la propuesta en lo social se incorporaron en el Plan Vida Nueva, lanzado a la opinión pública el 14 de agosto del 2002. Este plan coloca en la agenda de los asuntos públicos la constitución de una Autoridad Social.

En su comparencia ante la Megacomisión legislativa del Sector Social, a inicios del 2003, la Presidenta Ejecutiva del IMAS, Silvia Lara, expresó la necesidad de establecer una Autoridad Social, la cual pueda fiscalizar el efectivo cumplimiento de diferentes entidades para con los programas sociales. En su opinión, la Autoridad Social vendría a ser un ente con competencias similares a la de la autoridad presupuestaria para obligar y controlar el cumplimiento de objetivos sociales, ya que uno de los problemas más importantes detectados en la inversión social es la dispersión del gasto. “Una vez establecido un órgano con competencias legales, como la Autoridad Social se contará con una rendición de cuentas de resultados concretos”.

En el ínterin, a inicios del período fueron creados por Decreto Ejecutivo N° 30493 publicado en La Gaceta del 21 de mayo del 2002, el Área Social del Gobierno y el Consejo Social de Gobierno, como mecanismo de coordinación, integrado por los ministerios del área social, con la función de formular la política social y coordinarla. Se establece un Ministro Coordinador del Área Social que ha de operar en estrecha articulación con la Primera Vicepresidencia.

Ahora bien, en pleno arranque de las labores gubernamentales, el Ministro designado para cumplir con esta labor renunció, de modo que el esquema operativo de conducción del área social quedó bajo la responsabilidad de la Primera Vicepresidenta, quien simultáneamente ocupaba el cargo de Ministra de Planificación Nacional y Política Económica.

Según la normativa emitida, el Consejo Social sería presidido por el Presidente de la República o en su ausencia por el Ministro Coordinador o la Primera Vicepresidenta. Mediante una reforma al precitado Decreto en diciembre del 2002 se amplía la conformación del área social para incorporar al Coordinador del Área Económica, a los Ministros de la Presidencia, Planificación y Hacienda y a los Presidentes Ejecutivos del Instituto Mixto de Ayuda Social, Patronato Nacional de la Infancia, Caja Costarricense del Seguro Social, Instituto de la Mujer, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Instituto de Desarrollo Agrario y Junta de Protección Social. Se crea además la Secretaría Técnica del Área Social como órgano ejecutivo de la coordinación, con las funciones de desarrollar un sistema de información de programas, proyectos y presupuestos de todas las instituciones del Consejo Social, dar seguimiento a las acciones y a la evaluación (Decreto Ejecutivo N° 31052).

Una innovación en el diseño institucional de cara a la ejecución del Plan Vida Nueva fue la configuración de los Consejos Sociales Regionales (COSORE) integrados por representantes de las organizaciones públicas y privadas presentes en cada región, encargado de ejecutar el Plan y sus dos grandes componente en cada región del país, mediante la articulación y coordinación de las diferentes ofertas institucionales del sector público, así como de otros actores sociales, utilizando para ello la infraestructura y recursos institucionales existentes.

En la etapa final de la Administración, la coordinación del Consejo Social fue asumida por la Ministra de Salud, estableciéndose nexos con MIDEPLAN para la operación de la Secretaría Técnica y la coordinación en los ámbitos regional y local. La Autoridad Social como tal no llegaría a cristalizar tampoco en esta Administración.

El lanzamiento del Plan Vida Nueva colocó en el mapa la discusión sobre la pertinencia de instituir una autoridad social. Previo a ello, el candidato presidencial del Partido Liberación Nacional en 1998, el Lic. José Miguel Corrales, lanzó la idea de establecer un megaministerio de Desarrollo Humano, que cumpliría labores típicas de una Autoridad Social (órgano rector de la política social de Gobierno), incluyendo eso sí la ejecución de programas y acciones. Como diputado del Parlamento, el Lic. Corrales retomó la iniciativa, que se encuentra en la corriente legislativa bajo el Expediente No 15032 – Proyecto de Ley Orgánica del Ministerio de Desarrollo Humano. El objetivo fundamental de esa cartera sería el desarrollo integral y la asistencia a las personas en situación de pobreza y tendría a su cargo funciones de: planificación, coordinación del sector social, investigación, administración de regímenes de pensiones y asignaciones sociales transitorias. La estructura organizacional contempla tres esferas de acción: a) Consejo de Desarrollo Humano (CDH) que actuaría como órgano consultivo del Ministro b) Juntas de Desarrollo Humano: Órganos Consultivos del CDH, c) incorporación al Ministerio del IMAS, DESAF y Régimen no contributivo, con el consecuente traslado de recursos provenientes de FODESAF. Instituye también Auditorías Sociales para incorporar la participación ciudadana en la fiscalización de los programas sociales.

Por otra parte, en un documento de políticas elaborado para el PNUD, Juan Diego Trejos discute la necesidad de un mecanismo de rectoría claramente identificado para el impulso de una estrategia de combate a la pobreza. Puntualiza: “Como esta estrategia no debe ser diferente a la estrategia nacional de desarrollo, la rectoría debe descansar en el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), quién por mandato legal es el responsable de coordinar la elaboración y supervisar la ejecución de los planes de desarrollo nacionales. No obstante, MIDEPLAN aún con las reformas políticas en discusión, difícilmente tendrá el poder necesario para hacer que la

estrategia se lleve efectivamente a cabo. Por tal motivo, parecería más conveniente asignarle a MIDEPLAN el papel de Secretaría Técnica de la ejecución de la estrategia y pensar en un Comité Central de Coordinación de alto poder de decisión. Este Comité estaría conformado por el Presidente de la República, quién lo dirigiría, la Autoridad Económica del Gobierno (normalmente el Ministro de Hacienda), la Autoridad Social (tradicionalmente un Vicepresidente) y el Ministro de Planificación” (Trejos, 2001). A su juicio es oportuno dotar a la Autoridad Social de mayor estabilidad. Al respecto, señala “Por la experiencia pasada y la de otras modalidades seguidas por otros países, parece más conveniente que la Autoridad Social siga descansando en un Vicepresidente de la República, pero con una estructura institucional más estable bajo su mando, una especie de ministerio sin cartera que cuente con cuadros técnicos de alto nivel, y con estabilidad laboral, que permitan darle continuidad a las acciones una vez que se produzcan los cambios de administración” (Ibid).

Finalmente, un grupo de especialistas de la UCR que sometió a examen el Plan Vida Nueva propone una organización de cinco niveles a efectos de homologar el funcionamiento de una Auditoría Social, éstos son:

- Consejo de Gobierno: responsable de la articulación de la estrategia integral de desarrollo del país.
- Consejo Económico y Consejo Social: les corresponde filtrar y articular las propuestas de las políticas social, económica y ambiental.
- Secretaría Técnica del Consejo Social como instancia de apoyo al Consejo del ramo.

Sector de Actividad: aglutina al Ministro y a un conjunto de entes autónomos sujetos a su dirección. En este marco, se entiende la rectoría de un sector en los términos definidos por de la Procuraduría General de la República, esto es, como la facultad de dirección y de dictar políticas que guiarán las diversas entidades y órganos que formen parte de dicho sector. En fin, la rectoría se correlaciona con la potestad de dictar políticas nacionales, a diferencia de los entes menores que dictan políticas institucionales.

Desde ese punto de vista en un plano operativo, la discusión sobre la pertinencia de la Autoridad Social incluye de paso valorar: a) la conveniencia de la integración del Ministerio de Hacienda a la Autoridad Social, b) la separación de las tareas de diseño, ejecución y evaluación en el ámbito de una Autoridad Social, c) relaciones de la Autoridad Social con el grupo de autoridades de similar naturaleza que han aparecido para atender políticas sectoriales y ligadas a poblaciones meta específicos (infancia, personas adultas mayores, juventud, etc.), las cuales se analizan en la siguiente sección.

La Administración Arias Sánchez, que asumió labores el 8 de mayo del 2006, marca un viraje a la una organización sectorial de la administración pública mediante los Decreto N° 33151-MP del 18 de mayo de 2006 y N° 33178-MP del 14 de junio de 2006 con 17 sectores de actividad y el relevamiento del peso de los Ministros como figuras rectoras de los sectores, asumiendo dirección política y responsabilidad gubernativa. Entre los retos planteados por el nuevo Gobierno se encuentra el abatir la pobreza en cuatro puntos porcentuales al término de su mandato, ello con el fin de salir del estancamiento en esta materia que se registra desde el segundo lustro de los años noventa.

El tradicional área social queda organizado en seis sectores, uno de ellos dedicado al tema social y lucha contra la pobreza, confiriéndole le responsabilidad al Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos. Este sector ha organizado un órgano deliberativo *ad hoc* pero el Consejo de Gobierno, en su conjunto, es visualizado como el punto de encuentro y coordinación intersectorial. En relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2006 las materias concernientes a estos seis sectores se articulan bajo el Eje de Política Social.

Por su parte, las nuevas autoridades de MIDEPLAN desactivaron el esquema de regionalización asumido por el Gobierno anterior, al considerar que este es un Ministerio no ejecutor de políticas públicas y que era inconveniente que ejerciera algún tipo de liderazgo en las regiones. Pese al vacío normativo, la práctica de coordinación y comunicación entre instituciones ha seguido su dinámica, lo que revela la necesidad de dar un cauce a los mecanismos intermedios de coordinación en los ámbitos regionales y locales.

Pero este itinerario de encuentros y desencuentros en la configuración de una Autoridad Social se encuentra en la actualidad con un nuevo factor: las disposiciones de la Contraloría General de la República, al menos, en lo relacionado con las políticas sociales selectivas de lucha contra la pobreza. Tras una serie de estudios relacionados al Sector de Asistencia y Promoción Social (SAPS) –un constructo de la propia CGR– se instruye al Ministro Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza para “Implementar por las vías normativas correspondientes, la estructura técnico-administrativa permanente, en materia de asistencia y promoción social que corresponde al Estado, necesaria para ejercer la dirección política que exige la Constitución Política y la Ley General de la Administración Pública” (CGR, 2006b, p. 20), para lo cual ha determinar el rol que asumirán el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y su unidad administrativa, así como los órganos de coordinación (patronatos, consejos y comisiones) que existen en el sector. Esta disposición viene a reforzar la propuesta gubernamental orientada a la creación del precitado Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos, inserta entre las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (MIDEPLAN, 2007).

Finalmente, es oportuno considerar dos observaciones centrales al funcionamiento de la Autoridad Social. Por una parte, de jerarquía jurídico-política, pues cada vez que llega un gobierno emite un decreto que modela las particularidades de la Autoridad Social. Se ha hecho notar que la existencia de esta alta instancia no se ha sancionado por la vía legislativa. Por otro lado, se ha subrayado una observación de un carácter más sustantiva relativa a la materia de la que debería tratar la Autoridad Social, haciendo ver que generalmente los consejos sociales o autoridades sociales se han circunscrito a la conducción y administración de los planes de combate a la pobreza. Esto ha implicado que las grandes coordenadas de la política social (educación y salud) escapen de instancias de coordinación y supervisión más allá de lo sectorial. En síntesis, como subraya el XII Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: “La coordinación entre instituciones es básicamente nula y genera las dificultades para el ejercicio de rectoría, en la efectividad de las transferencias y servicios, además de que genera duplicación de programas con poblaciones metas similares” (Estado de la Nación, 2006, p. 129). Esta ausencia va de la mano con problemas en tres frentes: a) por el lado de la programación: inadecuada identificación y selección de la población meta, poco rigor en los diagnósticos, ausencia de planificación estratégica, etc., b) respecto de la ejecución: problemas en la gestión de ingresos y egresos, débiles sistemas de información para el seguimiento, etc., y c) en la esfera de la evaluación, es notoria la ausencia de dispositivos sólidos para acometerla.

Sin duda, la configuración de una Autoridad Social tendría un avance normativo esencial con la creación de un Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos capaz de articular la oferta programática en materia de programas sociales selectivos. Pero aún quedaría un buen trecho por recorrer de cara a la efectiva coordinación intersectorial de toda el área social del Estado que pudiese incidir en aspectos tales como:

- Contribuir a la armonización de la política económica y la política social.
- Desarrollo de una política social y de combate a la pobreza multidimensional y consistente en el largo plazo.

- Asegurar la sostenibilidad de la inversión social pública, empezando por la supresión de la deuda acumulada por el Estado al FODESAF.
- Lograr establecer un orden de prioridad en materia de planificación-coordinación-asignación de recursos-control y evaluación.
- Contribuir al remozamiento de las instituciones y sus programas.
- Contribuir a eliminar la duplicación de funciones en las instituciones sociales.
- Establecer vínculos y diálogo efectivo con la autoridad económica.
- Fortalecimiento de la Rectoría del sector salud.
- Revisión de los mecanismos de supervisión educativa y acreditación de instituciones.
- Consolidación del Sistema multipilar de pensiones.
- Combate al clientelismo.
- Perfeccionamiento del SIPO y establecimiento del registro único de beneficiarios y usuarios de los servicios sociales.
- Procurar una mayor flexibilidad en la asignación de los recursos del FODESAF con la activa participación de la sociedad civil en la formulación del plan de gastos del fondo y en la evaluación en el uso de los mismos.
- Institucionalizar un sistema de seguimiento, evaluación de la calidad y medición del impacto de los principales programas sociales.
- Mejorar la calidad de los servicios sociales, incorporando la participación ciudadana y las fuerzas vivas de las comunidades.
- Promover una cultura de la calidad en el desarrollo de los programas sociales establecimiento parámetros de referencia (normalización) para diversos servicios sociales directos.

## **F. Lecciones aprendidas y desafíos a futuro**

El itinerario de la Autoridad Social en Costa Rica parte de 1982 cuando se instituye durante el Gobierno de Don Luis Alberto Monge un Gabinete Social, orientado a acompañar los esfuerzos de estabilización necesarios para enfrentar la severa crisis del inicio del decenio. Desde entonces la figura de Autoridad Social bajo la modalidad de Gabinete o Consejo Social ha permanecido como constante, aunque con claros desencuentros y altibajos, girando su temática esencialmente alrededor del combate a la pobreza.

En términos de hitos, la iniciativa más determinante fue la emprendida por la Administración Figueres Olsen que organiza el Area Social, estableciendo un Consejo Social fuerte bajo el liderazgo de la Segunda Vicepresidenta de la República. Sin embargo, la experiencia no se consolida, pasándose de un Consejo Social robusto a uno menguante durante la Administración del Dr. Miguel Angel Rodríguez. Con Don Abel Pacheco de la Espriella, el péndulo vuelve a desplazarse, al menos en el plano discursivo, a la estructuración definitiva de una autoridad social, así dicho en el Plan Vida Nueva, pero que tampoco llegaría a cristalizar. La nueva Administración a cargo del Dr. Oscar Arias se ha planteado un nuevo esquema de sectorialización que se sustenta en figuras ministeriales fuertes como rectores de los 17 sectores

de actividad estatal creados por Decreto, manteniendo en el Presidente y en el Consejo de Gobierno la conducción superior de los asuntos de interés nacional.

El examen del marco normativo en Costa Rica para la configuración de una Autoridad Social lo determina como una ventana de oportunidades, que no ha sido explotada de manera sistemática. Además de los problemas de origen en los textos fundacionales de diversas instancias y programas de política social, se suman distorsiones introducidas en el esquema de sectorialización. Por ejemplo, la creación por Decreto de sectores con actividades específicas que carecían de un Ministro Sectorial o bien instituciones autónomas, han contado con mayor fortaleza que los mismos Ministros Rectores.

En todo caso, consideramos válido señalar que de cara a la instauración de una Autoridad Social los múltiples dispositivos del arsenal del Sistema Nacional de Planificación fácilmente podrían ayudar como detonantes del proceso, obviamente con los correctivos requeridos para su perfeccionamiento. De allí que su revisión y crítica a profundidad no resulte una tarea ociosa como acción previa a desencadenar la voluntad política. En particular, resulta crítica la revisión de las competencias de las instituciones que tienen asignadas funciones propias de una Autoridad Social para eliminar duplicidades (MIDEPLAN, Consejo Social, IMAS, DESAF, FODESAF, Ministerios rectores, instituciones autónomas de enfoque transversal). Por otro lado, ha de subrayarse la emergencia de nuevos temas e instancias de coordinación, regidas por criterios de género y edad, esencialmente, que al menos deberían engarzarse con los esfuerzos de creación de la Autoridad Social.

El recuento de las distantes estaciones por las que ha transitado el debate y la implementación de acciones en materia de Autoridad Social se encuentra en la presente coyuntura con un último e interesantísimo hito: la presencia de la CGR como factor que precipita el establecimiento de una instancia de conducción superior de la política social selectiva, tema para el cual el nuevo Gobierno está adelantando una propuesta de Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos. De este modo, el desenlace para la larga travesía de una reforma inconclusa parece asomar por el lado de una salida pragmática que haga viable el irse acercando a una solución óptima: el diálogo y la construcción entre lo ideal y lo posible, aprovechando las lecciones de un pasado reciente mediado por rupturas y continuidades, encuentros y desencuentros así como los desafíos de la gestión pública moderna de un carácter más horizontal y en redes colaborativas.

## Bibliografía

- Barahona, Manuel (1999), “El desarrollo económico”. En: Quesada, Juan Rafael y otros. 1999. Costa Rica contemporánea. Raíces del estado de la nación. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica. Capítulo 3, pp. 97-149.
- Barahona, Manuel, Pablo Sauma y Juan Diego Trejos (1999), “La política social costarricense y las reformas económicas 1983-1997”. En Carlos Conejo, Henry Mora y Juan R. Vargas (compiladores): Costa Rica hacia el siglo XXI: balance de las reformas económicas 1983 – 1998. Heredia, Costa Rica: Editorial Fundación UNA.
- Barahona, Manuel y Sandra Piszcz (2003), “Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una Autoridad Social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa”. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). N° 78 de la Serie de Política social de CEPAL.
- Castro, Carlos (1998), “La reforma del sector salud y el modelo de atención integral”. En: Castro, Carlos y Luis Bernardo Sáenz. La reforma del Sistema Nacional de Salud. San José: MIDEPLAN. Colección Tiempos de Cambio.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2000a), “La brecha de la equidad: una segunda evaluación”. Santiago, Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2000b), “Equidad, desarrollo y ciudadanía”. Santiago, Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2000c), *Panorama Social de América Latina: 1999-2000*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Consejo del Sector Social (1996), Plan Nacional de Combate a la Pobreza. San José: Master Litho S.A.
- Contraloría General de la República División de Fiscalización Operativa y Evaluativa/ Área de Servicios Sociales (2006a), “Identificación y caracterización de los programas de asistencia y promoción social y algunas posibilidades de mejorar su integración”. Primer Informe del estudio sobre la organización de los programas de asistencia y promoción social, San José: CGR. Informe N° DFOE-SO-30-2006, 31 de agosto, 2006.
- Contraloría General de la República División de Fiscalización Operativa y Evaluativa/ Área de Servicios Sociales (2006b), Dirección Política de los Programas de Asistencia y Promoción Social. Segundo Informe del estudio sobre la organización de los programas de Asistencia y Promoción Social San José: CGR. Informe N° DFOE-SOC-40-2006, 15 de diciembre de 2006.
- Dengo Obregón, María Eugenia (2003), “Educación costarricense”. San José, Costa Rica: Editorial Universidad Estatal a Distancia (EUNED), 8ª reimpresión (2003) de la 1ª edición (1995).
- Franco, Rolando (2000), “Autoridad Social”, mimeo, Santiago.
- Franco, Rolando. 2002. “Grandes temas del Desarrollo Social en América Latina y el Caribe”. En Sojo, Carlos (Editor) (2002), Desarrollo social en América Latina: Temas y desafíos para las políticas públicas. San José: FLACSO y Banco Mundial, pp. 63-104.
- Garnier, Leonardo y otros, 1991. “Costa Rica entre la ilusión y la desesperanza”. San José: Ediciones Guayacán.
- Garnier, Leonardo (1999), Función de coordinación de planes y políticas. Ponencia presentada en el Seminario de alto nivel sobre las funciones de planificación, organizado por CEPAL y el ILPES en Santiago de Chile: 7 y 8 de octubre, 1999.
- Grynspar, Rebeca y Dennis Meléndez (1999), “El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica”. *Serie Financiamiento del Desarrollo* N° 81. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Grynspar, Rebeca (1997), “La pobreza en América Latina y Estrategias para Superarla”. En Rafael Mejía Larín, Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen (editores). Pobreza, Exclusión y Política Social. San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (sede Costa Rica), Universidad de Utrecht de la Países Bajos y UNESCO.
- Grupo de Costa Rica del Primer Diálogo sobre Reducción de la Pobreza y Políticas Públicas Incluyentes en América Central FLACSO-Banco Mundial (2003), “¿Es pertinente la creación de una Autoridad Social en Costa Rica?”, San José: mayo del 2003. Presentación en Powerpoint.
- Gutiérrez Saxe, Miguel y Ana Jimena Vargas Cullell (1996), “Una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986”. Informe de consultoría para CEPAL. Costa Rica.
- Martínez, Juliana y Mauricio Castro (2000), “Reformas de salud en Costa Rica: ¿Está la reforma amenazando los principios de universalidad, equidad y solidaridad del sistema?”, San José, Costa Rica: Documento mimeografiado.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) (1991), “Plan Nacional de Desarrollo ”Desarrollo Sostenido con Justicia Social”. San José.
- \_\_\_\_\_ (1993a), “Balance del ajuste estructural en Costa Rica”. 1985-1991. San José.
- \_\_\_\_\_ (1993b), “Documentos fundamentales del Tercer Programa de Ajuste Estructural (PAE III)”. San José.
- \_\_\_\_\_ (1994), “Plan Nacional de Desarrollo”. Francisco J. Orlich 1994-1998. San José.

- \_\_\_\_\_ (1998a), “Gobernando en tiempos de cambio: Administración Figueres Olsen”. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), 1998.
- \_\_\_\_\_ (1998b), “Panorama Nacional. Balance social, económico y ambiental”. San José.
- \_\_\_\_\_ (1998c), “Principales indicadores de Costa Rica”. San José: MIDEPLAN/Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible (SIDES).
- \_\_\_\_\_ (1998d), “Plan Nacional de Desarrollo Humano 1998-2002”. San José: MIDEPLAN. Capítulo “La solución de todos”.
- \_\_\_\_\_ (2002a), “La obra de todos. Cuatro años modernizando Costa Rica”. Informe final 1998-2002. San José: Ministerio de Planificación, informe del Programa de Gobierno.
- \_\_\_\_\_ (2002b), “Plan Nacional de Desarrollo ‘Víctor Manuel Sanabria’ 2002-2006”. San José: MIDEPLAN, versión digital.
- \_\_\_\_\_ (2007), “Plan Nacional de Desarrollo”, Jorge Manuel Dengo 2006-2010, San José, Costa Rica.
- Presidencia de la República (1998), “Plan de Solidaridad”, 1998-2002. San José.
- Procuraduría General de la República Dictamen N° C-130-2006 del 30 de marzo de 2006 y Opinión Jurídica N° OJ-176-2002 del 17 de diciembre de 2002.
- Proyecto Estado de la Nación (1994-2006), “Informes sobre el Estado de la Nación en Desarrollo humano sostenible. Proyecto Estado de la Nación, Informes I al XII”, San José, Costa Rica.
- Repetto, Fabián (2004), “Capacidad Estatal Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina”. Washington D.C: INDES-BID.
- Rovira Mas, Jorge (1987), “Costa Rica en los años ochenta”. San José: Editorial Porvenir.
- Rovira Mas, Jorge (1995), “La actual coyuntura política nacional: notas para su comprensión”. San José: Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Sociales, Contribuciones N°22, octubre 1995.
- Rovira Mas, Jorge (editor) (2001), “La democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI”. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1ª edición, 2001.
- Sancho, Antonio (1992), “Programas sociales financiados por el fondo de desarrollo social y asignaciones familiares”. Banco Mundial. 1992.
- Sauma, Pablo y Juan Diego Trejos (1999), “El gasto público y los servicios sociales básicos en Costa Rica: un análisis en el marco de la iniciativa 20/20”. En Enrique Ganuza, Arturo León y Pablo Sauma (Compiladores): Gasto Público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20. Santiago, Chile: PNUD/UNICEF/CEPAL.
- Sauma, Pablo y Leonardo Garnier (1998), “Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en Costa Rica”. En Enrique Ganuza, Lance Taylor y Samuel Morley (Compiladores): Políticas macroeconómicas y pobreza en América Latina y el Caribe. Madrid, España: Mundi-Prensa Libros S.A. para el PNUD/BID/CEPAL.
- Seligson, Mitchel, Juliana Martínez y Juan Diego Trejos (1997), “Reducción de la pobreza en Costa Rica: El impacto de las políticas públicas”. En José V. Zevallos (Editor): Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador: PNUD.
- Sojo, Ana (1990), “Naturaleza y selectividad de la Política Social”. Revista de la CEPAL, No 41, enero.
- Sojo, Ana (2000), “Reformas de Gestión en Salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica”. *Serie Políticas Sociales* N° 39. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Sojo, Carlos (1997), “Los de en medio”. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Trejos, Juan Diego (1999), “Reformas económicas y distribución del ingreso en Costa Rica”. Santiago de Chile: CEPAL. *Serie Reformas Económicas*, N° 37.
- Trejos, Juan Diego (2000), “Reformas económicas y situación social en Costa Rica durante los años noventa”. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. *Serie Divulgación Económica*, N° 32.

Trejos, Juan Diego (2001), “Elementos de una estrategia nacional para la superación de la pobreza en Costa Rica”. Trabajo realizado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dentro del proyecto COS/97/G51: "Agenda Nacional para la Superación de la Pobreza" (PNUD/MTSS/IMAS).

Universidad de Costa Rica (2002), “Hacia una solución integral en la lucha contra la pobreza: Una propuesta al país para el necesario ordenamiento conceptual y político institucional de la oferta gubernativa”. San José: Rectoría UCR.

Villasuso, Juan Manuel. 2000. “Reformas estructurales y política económica en Costa Rica”. Santiago de Chile: CEPAL, *Serie Reformas Económicas* N° 64, mayo de 2000.

Entrevistas: Sra. Ana Mercedes Brealey, Sr. Leonardo Garnier, Sr. Jorge Nowalski, Sr. Pablo Sauma, y Sr. Juan Diego Trejos.

Intercambio con el Grupo de Costa Rica del Primer Diálogo Centroamericano sobre Reducción de la Pobreza y Políticas Sociales Incluyentes, 2003 promovido por la Sede de Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con el auspicio del Banco Mundial. El grupo estuvo integrado por Lidia González (INEC); Amelia Jiménez, Nancy Montiel, y Guiselle Segnini (CGR); René Martorell (IMAS); David Westwood (Visión Mundial); y Emilio Zevallos (FUNDES).

## Anexo: siglas y acrónimos

BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BFV	Bono Familiar para la Vivienda
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CEN CINAI	Centros de Nutrición y Atención Integral a la Infancia
CGR	Contraloría General de la República
CNMF	Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia
CNP	Consejo Nacional de la Producción
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
COREC	Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense
DESAF	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo Comunal
EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud
FIS	Ficha de Inversión Social
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FONAVI	Fondo Nacional para la Vivienda
FOSUVI	Fondo de Subsidio para la Vivienda
ICAYA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario

IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IIMEC	Instituto de Investigación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
INCIENSA	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INCIENSA	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
IPEC	Instituto Profesional en Educación Comunitaria
JPSSSJ	Junta de Protección Social de San José
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MCJYD	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
MDR	Ministerio de Desarrollo Rural
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINSA	Ministerio de Salud
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PNCP	Plan Nacional de Combate a la Pobreza
PROMECE	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación
PRONAMYPE	Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
SAB	Sistema de Administración de Beneficios
SINADES	Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible
SINE	Sistema Nacional de Evaluación
SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo
SISBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios
SNFV	Sistema Nacional Financiero para la Vivienda
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria
UCR	Universidad de Costa Rica



## VII. México: hacia la institucionalización de la política social

*Miguel Székely*

### A. Introducción

A diferencia de lo que sucede con sectores como la educación y la salud, el sector que rige las políticas sociales de combate a la pobreza en América Latina, es todavía incipiente, y está lejos de consolidarse. Es un sector que, salvo algunas excepciones, se ha caracterizado por contar con poca solidez institucional, que ha estado sujeto a coyunturas políticas, que generalmente no ha contado con una visión de Estado de largo plazo, que no ha contado tampoco con certeza de acceso a recursos para ejecutar políticas y acciones, que ha mostrado una falta de procesos claros y estructuras de ejecución, y que ha carecido de mecanismos formales y sistemáticos de transparencia y rendición de cuentas. Estos rasgos limitan severamente el impacto de las políticas, así como sus posibilidades de hacerle frente de manera estructural a la pobreza y a la desigualdad social.

Este artículo documenta el grado de avance que presenta México en materia de institucionalización de su política social, e identifica algunas áreas en donde existe una clara oportunidad para progresar.

Dado que no existe una definición ampliamente aceptada sobre lo que significa “institucionalizar” una política social, seguimos la caracterización propuesta en Székely (2006), la cual consiste en identificar distintos “síntomas” de institucionalidad que permiten obtener una idea sobre el nivel que se ha alcanzado en la materia. A lo largo de la discusión, utilizamos indistintamente los términos de “política social” y de políticas de “combate a la pobreza”, entendidas ambas como las políticas y acciones dirigidas explícitamente a los sectores de la población que se encuentran en situación de pobreza, marginación, vulnerabilidad, exclusión o desventaja en una sociedad, por motivos económicos. Evidentemente, el concepto de política social puede utilizarse en un sentido mucho más amplio, pero dado que en los arreglos institucionales de la mayoría de los países de América Latina se ha marcado una clara distinción entre los programas cuyo objetivo es el combate a la pobreza, y otras políticas como la educación

y la salud que son de carácter universal, nos centraremos en esta definición acotada de “política social”. Esto, además, pone un marco de referencia más manejable para nuestro análisis.

El documento se organiza de la siguiente manera. La sección B discute el término de “institucionalidad” en el marco de la política social. La sección C examina los distintos “síntomas” de institucionalidad para el caso de México, e identifica las áreas que todavía son proclives de un mayor avance. La sección D concluye.

## **B. ¿Qué es una política social institucional?**

Siguiendo a Székely (2006), una forma de operacionalizar del concepto de “institucionalización” de la política social para América Latina consiste en identificar distintos “síntomas” que permitan dilucidar en alguna medida el grado de institucionalidad prevaleciente. Esta operacionalización parte del argumento de que una política social institucional es aquella que emana de un acuerdo político y social de atender el problema de la pobreza, que establece objetivos y metas claras, y cuenta con instrumentos para evaluar su consecución, que establece obligaciones y derechos específicos para cada uno de los actores relevantes, y que cuenta con la definición de normas y reglas de comportamiento. La presencia de estas cuatro características garantiza de alguna manera que la política cuente con las atribuciones de continuidad, eficiencia y eficacia.

Asimismo, para cada una de estas características se pueden buscar distintos “síntomas” o expresiones que permiten identificar la medida en la que la política social se ha institucionalizado en un caso específico:

- Existencia de un Ministerio de Desarrollo Social cuyo principal mandato sea el combate a la pobreza.
- Establecimiento de objetivos concretos en un Plan o Programa Nacional.
- Definición y adopción de indicadores de evaluación del cumplimiento de objetivos.
- Marco jurídico estableciendo responsabilidades, facultades y atribuciones por actor.
- Presupuesto para ejercer facultades.
- Mecanismos explícitos de coordinación intra y entre órdenes de Gobierno.
- Contraloría social e instancias de participación y atención ciudadana.
- Existencia de Reglas de Operación para los Programas y Acciones.
- Construcción de padrones de beneficiarios.
- Marco jurídico para reglamentar el comportamiento y conducta de funcionarios.

Bajo este análisis, se considera que un país cuya política social contenga estos elementos puede considerarse como un caso en donde el combate a la pobreza se ha institucionalizado. Utilizaremos precisamente estos diez indicadores como guía de orientación en el resto de nuestro análisis.

## C. Institucionalización de la política social en México

De con la caracterización presentada en Székely (2006), México es uno de los dos países de América Latina con mayor grado de institucionalización en su política social. En esta sección utilizamos el marco de referencia arriba mencionado para presentar el grado de avance en cada uno de los elementos específicos que integra este concepto.

### 1. La creación de la Secretaría de Desarrollo Social

México es uno de los primeros países en América Latina en crear un Ministerio de Desarrollo Social cuyo principal propósito era, de manera explícita, el combate a la pobreza.

Los orígenes de la Secretaría se remontan a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) creada en 1982, a partir de la transformación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. La Sedue, mantuvo las tareas de desarrollo urbano, política inmobiliaria de la administración pública federal, e incorporó las actividades en materia de medio ambiente, la coordinación de las acciones de vivienda y parte de las tareas asistenciales que tenía a su cargo la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Por su parte, otra instancia que llevaba a cabo acciones de desarrollo social, específicamente en materia de planeación, era la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). En 1989, bajo la coordinación de la SPP, se crea el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el cual incluía una gran variedad de programas asistenciales y de atención a la pobreza, que se encontraba dirigido fundamentalmente a apoyar obras públicas en las zonas con mayor marginación en el país.

La creación del Pronasol fue acompañada por crecimientos importantes en el gasto público en salud, educación, desarrollo urbano y abasto social, los cuales se habían quedado en estancamiento durante más de cinco años. La inversión en el seno del Pronasol solamente, se cuadruplicó de 680 millones de dólares en 1989 a 2,500 millones en 1993.

La importancia que adquirió el Pronasol dentro de la agenda de gobierno tuvo su expresión máxima con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) el 25 de mayo de 1992. El objetivo de la creación de esta instancia, fue precisamente el darle un marco institucional al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Esta Secretaría se creó con el mandato primordial de coordinar al Pronasol, además de llevar a cabo las tareas de desarrollo urbano, así como de algunos otros programas urbanos y ambientales. En este sentido, la creación de Sedesol sirvió como un instrumento institucional para aglutinar una diversidad de programas y acciones, que tuvieran como eje y fin último el combate a la pobreza.

Una de las expresiones más claras de la prioridad que se asignó a la Sedesol dentro de la agenda Presidencia, fue la conformación de un arreglo administrativo altamente flexible. Específicamente, se utilizó el Ramo Administrativo 26 (creado en 1982), como partida presupuestal para el financiamiento de las acciones de Pronasol. La inversión en este Ramo se incrementó considerablemente hasta 1994.

Al momento de su creación, Sedesol se integró con tres órganos desconcentrados: el Instituto Nacional de Solidaridad, la Coordinación Nacional del Programa Nacional de Solidaridad y la Coordinación Nacional del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.

Después de 1994, con el cambio de Administración en el Gobierno Federal, la política social de México sufrió transformaciones importantes. El punto de quiebre se da a inicios del año 1996, en el que desaparece formalmente el Programa Nacional de Solidaridad. El Ramo Administrativo 26 es reemplazado por dos partidas presupuestales con un espíritu radicalmente

distinto: los Ramos 20 y 33, financiados con los recursos provenientes del Pronasol. El Ramo 20 incluye el financiamiento de una serie de Programas operados de manera central por la Sedesol, mientras que el Ramo 33 incluye una serie de transferencias y aportaciones de recursos Federales que se trasladan directamente a los Gobiernos Estatales y Municipales para su operación.

Un rasgo que distingue al Ramo 26 de los Ramos 20 y 33, son sus mecanismos de asignación de recursos. En el caso del Ramo 20 se introduce el concepto de “Reglas de Operación de los Programas”, los cuales especifican las actividades que realiza cada programa social, los criterios de elegibilidad, su cobertura y alcance, así como las obligaciones de los funcionarios públicos y los derechos de los beneficiarios (más adelante desarrollamos esta descripción a detalle).

Por su parte, para el Ramo 33 se establece por Ley una fórmula con criterios estrictos, claros y transparentes de asignación de recursos a cada Entidad Federativa y Municipio. Dentro de este Ramo se crea el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que incluye al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM). Estos fondos son transferidos directamente a las autoridades locales sin intermediación de Sedesol. Específicamente, el artículo 34 la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) incluye el mandato a la Secretaría de Desarrollo Social de publicar cada año las normas básicas y valores para estimar la fórmula correspondiente, calculando el nivel de Masa Carencial de cada uno de los Estados de la República Mexicana, de manera que se puedan distribuir fondos para la infraestructura social con una fórmula progresiva basada en el nivel de bienestar de cada entidad<sup>1</sup>.

El año 2001 marca otro punto de quiebre importante en la vida institucional de Sedesol. Se incorporan transformaciones importantes con el objetivo de profesionalizar y especializar las tareas de combate a la pobreza. La Secretaría se integra mediante tres Subsecretarías: de Desarrollo Social y Humano, de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, y de Prospectiva, Planeación y Evaluación. La primera de estas instancias opera los programas dirigidos a áreas rurales, mientras que la segunda se concentra en los mecanismos de atención para zonas urbanas. Por su parte, la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación tiene como principales mandatos la evaluación de la política social y de los programas sociales, la construcción y el “mantenimiento” del Padrón Único de Beneficiarios de la Política Social, la construcción y operación del Sistema de Información Social, y la coordinación de la transferencias de Aportaciones Federales a los Estados y Municipios, y la planeación de la política social.

Además, la Secretaría coordina a tres Órganos Administrativos Desconcentrados (la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, el Instituto Nacional de Desarrollo Social, y la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades”), y a seis Entidades Sectorizadas (Liconsa, Diconsa, Comisión Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra “Corett”, Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares “Fonhapo”, Instituto

---

<sup>1</sup> El cálculo de la masa carencial de cada estado, se obtiene por medio de un procedimiento en dos etapas. Para la primera etapa (de identificación): a) Del total de hogares se identifica a aquellos que no satisfacen sus necesidades básicas en cinco rubros (ingreso, educación, espacio habitacional, drenaje y combustible utilizado); b) se calculan, por hogar, brechas para cada rubro, que miden la distancia entre la situación observada y una norma predeterminada, c) los resultados se establecen dentro de una sola escala para poder agregar las cinco brechas de todos los hogares. En cuanto al proceso de agregación geográfica: i) Para cada variable, se eleva al cuadrado el valor de la brecha que presenta cada hogar para atribuir mayor peso a los hogares más pobres. Este valor se multiplica por el tamaño del hogar con lo que se conforma la Masa Carencial del Hogar; ii) se suman las Masas Carenciales de los hogares para cada estado. Se obtiene la “Masa Carencial Estatal”; iii) al sumar las “Masas Carenciales” de todos los estados se obtiene la Masa Carencial Nacional y puede calcularse el peso relativo de cada estado; iv) La proporción que cada estado represente respecto al total nacional, determina la proporción de recursos del FAIS que se asignará a cada entidad.

Nacional de las Personas Adultas Mayores “INAPAM”, y el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías “Fonart”).

En el año 2004 se introducen dos cambios legislativos con profundas implicaciones para la institucionalización de la política social en México. El primero es un cambio en la estructura administrativa del Gobierno Federal de México que consiste en la creación del “Servicio Profesional de Carrera” mediante una Ley que rige los procedimientos de contratación, promoción y remoción de los funcionarios públicos. Esta Ley garantiza las condiciones para contar con una planta de recursos humanos estable en el Gobierno Federal, y para la Sedesol es un instrumento para crear capital humano institucional, para la formación de una memoria histórica en la operación de la política social, y para profesionalizar las acciones y programas de la institución.

El segundo consiste en la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social en el mes de Enero de ese año. En términos institucionales, la Ley aporta la creación de cuatro instancias.

La Comisión Nacional de Desarrollo Social: La instalación de este órgano marca la creación formal del Sector de Desarrollo Social en México. En ella participan los titulares de las Secretarías de Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así como las de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Participa además el titular de la dependencia responsable del desarrollo social en cada gobierno de las 32 entidades federativas, un representante de cada una de las cuatro asociaciones nacionales de autoridades municipales, así como los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y Senadores.

La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social: Esta instancia formaliza y da soporte jurídico a las actividades llevadas a cabo anteriormente por el Gabinete Social. Es el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social<sup>2</sup>.

El Consejo Consultivo de Desarrollo Social: es el órgano consultivo de participación ciudadana. Tiene el objeto de analizar y proponer programas y acciones que inciden en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social: es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y con autonomía técnica y de gestión, cuyo mandato es normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, y establecer los lineamientos y criterios para la definición y medición de la pobreza.

Como comentaremos más adelante, la Ley establece además facultades y obligaciones de los órdenes de gobierno, define instancias de participación social, y define algunas reglas para la planeación y programación del desarrollo social, entre otras actividades.

Un aspecto interesante del proceso de desarrollo de la institucionalidad de la política social en México, es la creación de instituciones cuyo mandato expreso es el combate a la pobreza, a nivel local. De las 32 Entidades Federativas que comprende el país, 20 cuentan ya con una Secretaría de Desarrollo Social<sup>3</sup>. Sin embargo, el proceso de construcción de este aspecto de la institucionalidad ha sido relativamente lento. El primer Estado de la República Mexicana en contar con una Secretaría de Desarrollo Social estatal es Guerrero, en 1987. En 1992, año de

---

<sup>2</sup> La integran las Secretarías de Desarrollo Social (quien preside la Comisión), Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Economía, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Comunicaciones y Transportes, la Función Pública, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, y Turismo.

<sup>3</sup> En San Luis Potosí y Tabasco, la Secretaría de Desarrollo Social de hecho abarca un conjunto de actividades más extenso.

creación de la Secretaría a nivel nacional, también aparecen instancias similares en Aguascalientes, Campeche y Sonora. Entre 1993 y 1999 cinco Estados crean una Secretaría de Desarrollo Social (Coahuila, Tabasco, Colima, San Luis Potosí, e Hidalgo). Es hasta a partir del año 2000 que se crean las 11 Secretarías restantes (en el Distrito Federal, Chiapas, Tamaulipas, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Yucatán, Estado de México, Michoacán, Puebla y Durango). Existen todavía 12 Estados en los que no se cuenta con una Secretaría de este tipo, y en estos casos, las actividades correspondientes al sector se encuentran generalmente en la Secretaría de Finanzas o en la instancia de planeación Estatal.

## 2. El Programa Nacional de Desarrollo Social

Como parte de la Ley Nacional de Planeación, cada una de las Secretarías de Estado de México tiene la obligación de presentar al inicio de la Administración un Programa Sectorial. El Programa más reciente en materia de combate a la pobreza, es el elaborado por la Sedesol para el período 2001-2006. Dicho Programa especifica cuatro vertientes esenciales para la superación de la pobreza: ampliación de capacidades humanas, generación de oportunidades de ingreso, protección social y formación de patrimonio.

Los objetivos explícitos del programa son: reducir la pobreza extrema, generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres, apoyar el desarrollo de capacidades de las personas pobres, y fortalecer el tejido social fomentando la participación y el desarrollo comunitario. Se establecen diez estrategias para alcanzar estos objetivos:

- Fomentar el desarrollo social y económico de las microrregiones de alta marginación.
- Impulsar el desarrollo de capacidades para impedir la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- Promover oportunidades de empleo e ingresos.
- Mejorar la seguridad de las familias y apoyar el desarrollo del patrimonio básico de los hogares en condición de pobreza.
- Responder a los retos que enfrentan las mujeres en situación vulnerable y las familias pobres.
- Fortalecer el desarrollo con equidad y respeto a los pueblos indígenas.
- Responder a los retos de la transición demográfica.
- Generar y promover canales que incentiven la participación de la sociedad y la corresponsabilidad de las personas.
- Sustentar la política social en la investigación y la evaluación.
- Fortalecer el marco institucional y un auténtico federalismo en las tareas de desarrollo social.

A nivel local también existen Programas de gobierno para el combate a la pobreza. Prácticamente todos los Estados que cuentan con una Secretaría de Desarrollo Social publican un conjunto de objetivos e instrumentos para alcanzarlos. Incluso a nivel Municipal, también existen casos en los que se desarrollan Programas de este tipo. Según la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales (ENAPREM) 2004<sup>4</sup>, el 78% de los municipios a nivel nacional cuenta con un Plan

---

<sup>4</sup> Encuesta llevada a cabo por la Secretaría de Desarrollo Social.

de Desarrollo Municipal, y una tercera parte de ellos cuenta con un Sistema para la Planeación y Seguimiento de Programas Sociales.

### 3. Evaluación en la política social

Al igual que en el resto de los países de América Latina, la evaluación de la política social en México es una práctica muy reciente. De hecho, no es hasta el año 1997 cuando el Gobierno Federal toma la iniciativa de realizar una evaluación de impacto de carácter científico de un programa social, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Si bien era común que para cada programa se contara con una relatoría de acciones, insumos y productos, este fue un esfuerzo pionero de documentar el impacto en las condiciones de vida de la población participante en el programa, más allá de la simple cuantificación de presupuestos o de número de apoyos otorgados.

Tomando esta experiencia como punto de referencia, en el año 2000, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación incluyó por primera vez un artículo en donde se estipulaba que todo programa social financiado con recursos públicos y que implicara un subsidio hacia la población, forzosamente tenía que contar con una evaluación externa.

La inclusión del mandato por Ley de evaluar los programas sociales marca un parte aguas en la institucionalización de la política social de México, ya que obliga a transparentar la ejecución de los planes y programas gubernamentales, crea un mecanismo de rendición de cuentas a la sociedad, pero sobre todo, da la posibilidad de realizar mejoras continuas al diseño y operación de las acciones.

En seguimiento de este mandato, a partir del año 2001, con la creación de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación en la Sedesol, se sistematizan los procedimientos para el diseño y la realización de evaluaciones de impacto realizadas por instituciones externas, para todos los programas sociales, y se asigna un presupuesto específico para esta actividad.

Un segundo parte aguas es el año 2002. En este año el Gobierno Federal inicia un proceso de consulta para identificar y después adoptar una metodología oficial para la medición de la pobreza. En el año 2003, públicamente se adopta una metodología específica y se aplica a información del año 2000. Este acto marca un giro importante en la política social, ya que permite contar con un punto de referencia para evaluar el progreso del país en materia de pobreza por primera vez<sup>5</sup>. A partir de ese año, se han realizado dos actualizaciones sobre el nivel de pobreza, una para el año 2002 y otra para 2004.

Un tercer parte aguas es la inclusión de la evaluación dentro de la Ley General de Desarrollo Social publicada en 2004. De los cinco títulos que incluye la Ley, uno (el Quinto, con dos Capítulos) está dedicado expresamente a la evaluación, y en el Título Tercero se incluye adicionalmente un Capítulo sobre medición de la pobreza.

Precisamente en el título quinto de la Ley se establece la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social como organismo rector de la evaluación de los programas sociales. El Consejo cuenta con la atribución de revisar anualmente el cumplimiento del objetivo de los programas, metas y acciones de la política social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos,

---

<sup>5</sup> Evidentemente existían estudios académicos de medición de la pobreza, pero el Gobierno nunca había adoptado o utilizado de manera oficial ninguna de las cifras disponibles. En Székely (2005) se documenta el proceso de adopción de la metodología oficial y se explica a mayor detalle el uso que se le ha dado a este instrumento en el diseño y evaluación de las políticas públicas en el país.

reorientarlos o suspenderlos. Está integrado por el titular de la Sedesol (quien lo preside), y por seis investigadores académicos electos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social.

En lo que respecta a la medición de la pobreza, el mandato del Consejo consiste en emitir los lineamientos y criterios para realizar la medición, medir la pobreza, y hacer públicos los resultados. Tanto este mandato como el anterior dan certeza y soporte jurídico a las tareas de evaluación, de manera que en el futuro ésta será de carácter obligatorio.

#### **4. Atribuciones y responsabilidades en la ley general de desarrollo social y la ley de coordinación fiscal**

En cuanto a la existencia de un marco jurídico estableciendo responsabilidades, facultades y atribuciones de los actores relevantes de la política social, hasta el año 1996 existía un vacío importante. No estaba claramente establecido, por ejemplo, cuál era el marco de competencias de cada orden de gobierno para la ejecución de la política social, ni cuáles eran los derechos y obligaciones de estos actores.

Con la creación del Ramo 33 en la Ley de Coordinación Fiscal en el año 1996, se establecen por primera vez algunas “reglas del juego” en la materia. En el caso específico del FAIS, se faculta al poder ejecutivo a través de la Sedesol a:

- Distribuir el FAIS entre los Estados, considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la fórmula establecida en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal.
- Publicar en el Diario Oficial de la Federación en el mes de Octubre de cada año las normas establecidas para necesidades básicas y valores para el cálculo de las Masas Carenciales por Estado y estimar los porcentajes de participación porcentual que se asignará a cada Entidad Federativa.
- Publicar en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado, con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas.

Por su parte, a los gobiernos estatales y municipales tienen las siguientes obligaciones:

- Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios.
- Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar.
- Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados.
- Proporcionar a la Sedesol, la información sobre la utilización del FAIS que les sea requerida.
- Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

En el caso de los Gobiernos Estatales, además de éstas obligaciones se establece que, previo convenio con la Sedesol, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios.

Si bien, estas “reglas” de alguna medida norman las relaciones entre órdenes de gobierno para el ejercicio de una partida de recursos públicos, dista mucho de proveer un marco completo de coordinación, ya que se refieren solamente a una de las muchas acciones dentro de la política social.

Es hasta el año 2004, con la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social que se da un paso adelante al respecto. La Ley establece las atribuciones, facultades y obligaciones de cada uno de los órdenes de gobierno para la formulación y ejecución de la política social, definida en su sentido más amplio, lo cual va mucho más allá de la operación de los fondos del Ramo 33.

Aunque la Ley es un avance significativo en términos del establecimiento de atribuciones, responsabilidades y obligaciones de los actores de la política social, no puede considerarse todavía que exista total claridad en cuanto al papel que cada orden de gobierno debe de jugar. La Ley marca lineamientos generales, pero no es suficientemente específica en cuanto al marco de acción y actividades puntuales que puede o no realizar cada uno de los actores.

## 5. El “blindaje” del gasto social

La evolución del gasto social en México ha sido muy similar a las tendencias observadas a lo largo de América Latina. Se registra una contracción importante durante los 1980, para mostrar cierta recuperación en los años noventa y un repunte importante a partir del año 2000. En el gráfico VII.1 muestra la tendencia desde el año 1998 tanto de los fondos del Ramo 20 (administrado centralmente) como del Ramo 33 (que llega directamente a los Estados y Municipios).

Aunque el gráfico se remonta solamente hasta el año 1998 y su tendencia hasta el año 2005 es creciente –con un incremento de 41% en términos reales en el período– puede observarse que existen fluctuaciones importantes en algunos años. En particular, entre 2002 y 2003, y entre 2003 y 2004 se observa una reducción.

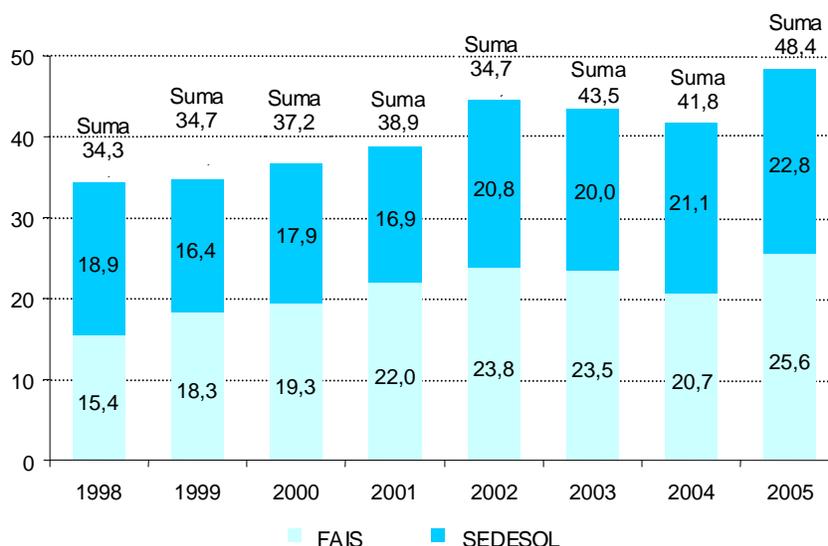
Precisamente con el propósito de reducir la volatilidad del gasto social, la Ley General de Desarrollo Social establece, a partir del año 2004, que: i) el presupuesto federal destinado a financiar estas actividades no podrá ser inferior al del año anterior en términos reales, ii) que dicho gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del Producto Interno Bruto, y iii) que el gasto social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior. Aunque existen algunas ambigüedades en estos planteamientos, su aportación es establecer por primera vez un marco legal que impide reducciones en este rubro<sup>6</sup>.

Otra aportación de la Ley a la protección del gasto social, es que se abre la posibilidad de que el Poder Ejecutivo establezca y administre un Fondo de Contingencia Social como respuesta a fenómenos económicos y presupuestales imprevistos. Sin embargo, no se establece el monto de recursos a aportar cada año, las condiciones bajo las cuales se podrán realizar aportaciones, o las reglas de su utilización.

---

<sup>6</sup> Una de las ambigüedades es que no se define el concepto “gasto social” (el cual, por lo tanto, puede incluir tanto a los sectores de educación, salud, y otros, o únicamente el presupuesto de la Sedesol, dependiendo de la interpretación que se elija). Otra es que para el cálculo del gasto per cápita no se establece si la población de referencia es la población total o la población en situación de pobreza.

**GRÁFICO VII.1**  
**RECURSOS FAIS Y PRESUPUESTO DE SEDESOL<sup>a</sup>**  
*(En miles de millones de pesos de diciembre de 2004)*



Fuente: Cuenta Pública, Informes de Labores de la Sedesol, Banco de México y datos proporcionados por la DGPP, Sedesol.

<sup>a</sup> El presupuesto para SEDESOL en 1998 y 1999 incluye al Ramo.

Con la reglamentación y legislación de estos elementos el presupuesto para las políticas de desarrollo social cuenta por primera vez, con una protección que lo “blinda” de alguna manera de futuras reducciones abruptas.

## 6. La coordinación en el Gabinete Social y la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social

Desde su creación, la Sedesol fungió como punto focal para la coordinación entre las instancias del Gobierno Federal, aunque desde entonces, y hasta el año 2004, el mecanismo de coordinación fue el Gabinete Social. Dicho Gabinete era una instancia informal convocada a instancias del Presidente de la República.

Con la creación de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social en la Ley de 2004, se crea por primera vez un mecanismo formal y con soporte jurídico para llevar a cabo dicha coordinación. Sus funciones son:

- Recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las Políticas de Desarrollo Social y Económica.
- Proponer las partidas y montos del gasto social que se deban integrar en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
- Acordar y dar seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, de los Programas Nacional de Desarrollo Social, sectoriales, regionales, institucionales y especiales.
- Recomendar mecanismos para garantizar la correspondencia entre la Política Nacional de Desarrollo Social, con la de los estados y municipios.

- Revisar los términos de los convenios de coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas de desarrollo social, y proponer, en su caso, modificaciones.
- En el Reglamento de operación de la Comisión, se establece que sus integrantes deberán reunirse por lo menos una vez cada dos meses y todos sus acuerdos deben de quedar formalizados.

En lo que respecta a la coordinación entre órdenes de gobierno, el avance en su formalización e incluso en su definición, es mucho más limitada. A diferencia de la coordinación entre Secretarías de Estado, prácticamente no se cuenta con mecanismos de coordinación formales entre el Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y los Gobiernos Municipales para ejecutar la política social con reglas claras. De hecho, como puede observarse en la reglamentación del Ramo 33, para la operación de sus fondos, se establece solamente de manera muy general la necesidad de la coordinación, e incluso, la Ley General de Desarrollo Social también es muy poco específica al respecto (véase por ejemplo la cuarta función de la Comisión Intersecretarial).

Este es uno de los grandes vacíos en la institucionalidad de la política social de México.

## **7. La participación ciudadana en la política social**

El primer mecanismo formal de participación ciudadana en la política social de México al momento de constituirse la Sedesol, era el Programa Nacional de Solidaridad. Este programa de hecho, partía del principio de que la participación ciudadana era el mejor mecanismo de asignación de presupuestos y prioridades, y establecía un conjunto de canales para que las organizaciones ciudadanas a nivel local participaran en la gestión y ejecución de los proyectos.

Paralelamente a la creación de la Secretaría, se constituyó el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) el cual fungió como el canal formal mediante el cual las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) podían también participar en la política social de manera estructurada.

Ambos mecanismos operaron hasta el año 1996, y la crítica más severa a la que estuvieron sujetos es que más que utilizarse como mecanismos de participación de la política social, se utilizaron como mecanismos de cooptación y organización electoral. Esto constituyó su principal fortaleza al momento de su creación, pero se convirtió en su principal debilidad ante las transformaciones institucionales de mediados de los años 1990.

A partir de 1996 se dismantelan los canales de participación de las organizaciones ciudadanas a nivel local, y se restringe de manera importante (en su presupuesto y su mandato) al Indesol.

Aunque a partir del año 2000 el Indesol entró en un proceso de reestructuración para hacerse más eficiente, para transparentar su funcionamiento, y para deslindarlo de las actividades político-electorales, es hasta el año 2004 cuando los mecanismos de participación ciudadana en la política social sufren una transformación estructural. El “punto de quiebre” en este sentido es la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), y de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por de la Sociedad Civil (LOSC), las cuales crean un marco jurídico (reglas del juego) para la participación, y formaliza su existencia.

La LGDS contiene un conjunto amplio de Capítulos que se refieren a la participación ciudadana en la política social. En cuanto a los derechos de la ciudadanía, el Artículo 10 de la Ley establece los derechos y obligaciones de la población que participa en la política social. Éstos son:

- Recibir un trato respetuoso, oportuno y con calidad.
- Acceder a la información necesaria de los programas, sus reglas de operación, recursos y cobertura.
- Tener la reserva y privacidad de la información personal.
- Presentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes por el incumplimiento de la LGDS.
- Recibir los servicios y prestaciones de los programas conforme a sus reglas de operación, salvo que les sean suspendidos sus derechos por resolución administrativa o judicial debidamente fundada y motivada.
- Presentar su solicitud de inclusión en el padrón.
- Participar de manera corresponsable en los programas de desarrollo social.
- Proporcionar la información socioeconómica que le sea requerida por las autoridades en los términos que establezca la normatividad correspondiente.
- Cumplir con la normatividad de los programas de desarrollo social.

Además de establecer estos derechos y obligaciones, la LGDS regula la participación social en los programas especificando los mecanismos y ámbitos de colaboración específicos que se deberán de utilizar para coordinar acciones entre gobierno y sociedad.

Un aspecto crítico de la LGDS con respecto a la participación ciudadana, es que crea mecanismos formales de denuncia popular, y crea la instancia de una “Contraloría Social” como mecanismo para que los beneficiarios, de manera organizada, puedan verificar el cumplimiento de metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas sociales<sup>7</sup>.

Por otra parte, la LOSC regula la organización ciudadana, y en particular, las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil en todos los ámbitos de la actividad pública, incluyendo a la política social. Ésta Ley institucionaliza la relación Gobierno-Sociedad Civil y propicia la creación de mayores espacios de interlocución; establece un Registro Federal de OSCs; obliga a la Administración Pública Federal a fomentar las actividades que realizan las OSC; fomenta la coordinación entre las dependencias y entidades de la APF y favorece la homologación de criterios en la gestión ante las OSC contribuyendo a la simplificación administrativa de los trámites; favorece la transparencia y rendición de cuentas, tanto de la Administración Pública Federal (APF) como de las OSC; establece mecanismos de seguimiento de las OSC que soliciten su inscripción al Registro; y genera un Sistema de Información actualizado y confiable sobre las OSC.

Un aspecto a resaltar es que la Sedesol juega un papel central en las relaciones OSC-Gobierno. Por un lado, coordina a las instancias de la LOSC y por otro, es depositaria del Registro. Esto facilita y fomenta la participación de la sociedad civil organizada en la política social.

---

<sup>7</sup> Para una discusión de cómo operan en la práctica los sistemas de participación actualmente en la política social de México, véase Merino (2005), quien relata a detalle los mecanismos de participación, corresponsabilidad y contraloría social en el Programa Oportunidades.

## 8. Las reglas de operación de los programas sociales

Las reglas de operación de los programas sociales (RO) son los documentos normativos que precisan a quiénes y de qué forma se pueden otorgar los apoyos (subsidios) para el desarrollo social, señalando los derechos y obligaciones de los diferentes participantes en el programa, incluyendo a los responsables de su operación, a las instancias ejecutoras (gobiernos estatales y municipales, OSC), a los beneficiarios potenciales y actuales, y a las contralorías sociales. En esa medida, las RO constituyen una de las principales herramientas para darle transparencia a la aplicación de los recursos públicos y para la rendición de cuentas.

En términos generales, las RO establecen las “reglas del juego” de la política de desarrollo social del gobierno federal, dando respuesta a las siguientes preguntas: ¿Qué acciones debe de realizar el Programa?; ¿Cómo se deben de llevar a cabo las acciones?; ¿A quién beneficia el Programa, y ¿cómo se realiza este beneficio?; y ¿A quién corresponde cada una de las actividades que se requiere para la operación?

Hasta 1999, todos los programas a cargo de la Sedesol operaban sin reglas formales de operación. Es hasta ese año que el Progreso publica las primeras reglas, y esa acción detonó un mandato en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2000, en el que se establece la obligatoriedad de que todos los programas que transfieran un subsidio de recursos públicos a la operación, cuenten con dichas Reglas<sup>8</sup>.

A partir del año 2001 las Reglas experimentaron un proceso de sistematización que concluyó en el año 2004 con la emisión de lineamientos y estructura específicos y homogéneos para todos los programas. Actualmente las Reglas realizan una presentación del programa, con sus antecedentes y objetivos, y especifica los lineamientos generales de operación, la mecánica de operación, los informes programático-presupuestarios que se deben de realizar, la evaluación, los indicadores de resultados, los sistemas de seguimiento, control y auditoría, y los mecanismos de quejas y denuncias.

La LGDS incluye, en su Artículo 26 la obligatoriedad por parte de la Federación, de elaborar, emitir y publicar las RO de los programas de desarrollo social incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Con este respaldo jurídico, las RO contribuirán de manera más sólida a garantizar la transparencia y reducir la discrecionalidad en el uso de los programas sociales.

## 9. El padrón único de beneficiarios de la política social

Hasta el año 1998, ninguno de los programas operados por la Sedesol contaba con un registro sistematizado, estructurado, homogéneo y ordenado de sus beneficiarios. Se carecía, por lo tanto, de información sobre la equidad en el otorgamiento y manejo de los beneficios de los diversos programas sociales, y no se contaba con evidencia sólida sobre la objetividad y transparencia en su ejecución. En dicho año se comienzan a realizar algunos esfuerzos aislados en su construcción (por ejemplo, en Progreso y Liconsas), pero aún sin criterios y lineamientos que permitieran su coordinación.

En 2001, con el establecimiento de la Coordinación General de Padrones de Beneficiarios en la Sedesol se inicia la conformación del Padrón Único de Beneficiarios, integrando para ello las bases de datos de los hogares beneficiarios de los programas de Abasto Social de Leche, Tortilla Gratuita (ambos operados por Liconsas) y Progreso.

---

<sup>8</sup> El Decreto del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2005 especifica en el artículo 52, que los programas sociales que se señalan en su anexo 14, deberán sujetarse a RO, “con el objeto de asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna, equitativa y transparente de los recursos públicos”.

La integración de los Padrones permitió identificar duplicaciones entre programas y al interior de los programas, y también permitió comenzar un proceso de mayor eficiencia en la distribución de los recursos para ampliar al máximo posible su cobertura<sup>9</sup>. A partir de entonces, el padrón único se ha constituido en una herramienta cotidiana para la planeación, evaluación y operación de los programas sociales, informando sobre quiénes son beneficiarios de los distintos programas, por qué son beneficiarios, qué tipos de apoyo reciben y cómo lo reciben.

Actualmente se cuenta con un registro de más de 42 millones de personas (aproximadamente el 40% de la población del país) participantes en todos los programas de Sedesol. Adicionalmente se han realizado Padrones Únicos con 13 Estados de la República, lo cual abre la posibilidad de incrementar aún más la eficiencia de la política social al identificar a la población susceptible de apoyos sociales, y entre ellos a la población atendida (y sobre-atendida en algunos casos con instrumentos idénticos por parte de los tres órdenes de gobierno para una misma familia), y la no atendida.

El reto más importante para consolidar a los Padrones de Beneficiarios como herramienta de una política social institucionalizada, es el reglamentar su uso. Desafortunadamente la LGDS hace mención a los Padrones, y manda su construcción, pero no establece por ejemplo, reglas o lineamientos para su uso, o penalizaciones por su manipulación o mala utilización. El reglamentar claramente el uso de los padrones es una tarea aún pendiente. Otra tarea pendiente, es la de completar la integración de un Padrón Nacional con la información sobre todas las Entidades Federativas.

## 10. Regulaciones al comportamiento de funcionarios públicos

En términos de la regulación del comportamiento de los funcionarios públicos, existen tres ordenamientos jurídicos de carácter general que prevén tanto las causas de responsabilidad, como las sanciones correspondientes.

Para las responsabilidades políticas, existe la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para las responsabilidades administrativas, está la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mientras las responsabilidades penales las regula el Código Penal Federal.

Un paso indispensable para que estas regulaciones contribuyan de mejor manera a la institucionalización de la política social, es la inclusión de legislación específica sobre el uso y utilización de los programas sociales. Por ejemplo, para evitar la manipulación de este tipo de programas con fines político-electorales, es necesario establecer legislación y códigos de ética con penalidades claras y lineamientos de comportamiento. Esta es una de las tareas pendientes de la institucionalización de la política social de México.

## D. Consideraciones finales

Este documento aplica el método propuesto por Székely (2006) para evaluar en detalle y documentar el grado de institucionalización de la política social de México, uno de los países como mayor avance en este tema en América Latina.

Identificamos al menos cuatro áreas susceptibles de mayor avance. Ésta son: especificar con mayor claridad las atribuciones de los actores de la política social; definir mecanismos de

---

<sup>9</sup> En el primer año de integración de Padrones, se lograron ahorros por más de 200 millones de pesos (es decir, más de tres veces el presupuesto de la Coordinación General) solamente con la eliminación de las duplicaciones, triplicaciones, o más, en la asignación de beneficios.

coordinación específicos entre órdenes de gobierno; reglamentar el uso de los padrones de beneficiarios; y desarrollar legislación sobre el comportamiento de funcionarios públicos, para el caso específico de la política social. En todos estos casos ha existido avance considerable en años recientes, particularmente con la aprobación e implementación de la Primera Ley General de Desarrollo Social. Sin embargo, debido a la falta de especificidad y a algunas limitaciones e incluso contradicciones inherentes a dicha Ley, quedan algunos “vacíos” importantes en términos de la asignación de responsabilidades, obligaciones, y derechos de los actores involucrados en la planeación y ejecución de la política social, que es necesario complementar.

De avanzar en estos aspectos, la política social de México podrá dar un paso importante hacia su consolidación, y hacia incrementar las posibilidades de funcionar como un detonador del desarrollo social del país.

## Bibliografía

- Machinea, J.L. (2005), “Institucionalización de la Política Social para la Reducción de la Pobreza”, *Cuadernos de Desarrollo Humano*, N° 23, Secretaría de Desarrollo Social, México D.F.
- North, D., (1990), “Institutions, Institutional Change and Economic Performance”, *Cambridge University Press*, Cambridge and New York.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005), “Informe sobre Desarrollo Humano, México 2004”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México D.F.
- Székely, M. (2001), “Where to from here? Generating Capabilities and Creating Opportunities for the Poor”, Capítulo 8 en Attanasio, O., y M. Székely, “*A Portrait of the Poor: An Asset Based Approach*”, Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_ (2006), “Midiendo el Nivel de Institucionalización en América Latina”, Mimeo, *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*, New York, NY.
- United Nations Development Program (2005), “Human Development Report: International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World”, *United Nations Development Program*, New York, NY.
- World Bank (2000), “World Development Report: Attacking Poverty”, *Oxford University Press*, Oxford, UK.
- \_\_\_\_\_ (2006), “World Development Report: Equity and Development”, *Oxford University Press*, Oxford, UK.



## VIII. Perú: autoridad social e institucionalidad social

*Rossana Mostajo*<sup>1</sup>

### A. Contexto

No obstante la tendencia favorable de algunos de los indicadores sociales en los últimos años en el Perú, como la tasa de mortalidad, la esperanza de vida y asistencia escolar, el impacto de las intervenciones destinadas específicamente a la lucha contra la pobreza ha sido escaso debido, entre otros factores, a la falta de integración de las políticas aplicadas.

Algo que puede explicar este hecho es la ausencia de instancias coordinadoras y concertadoras de las acciones ejecutadas y al carácter asistencialista con el que fueron concebidas. Estos resultados tienen como base el despilfarro de recursos de la inversión pública y constituyen lecciones para el diseño de un nuevo enfoque que permita enfrentar adecuadamente los problemas y la eficiencia en el comportamiento institucional del Poder Ejecutivo.

En la década de los años noventa, los “esfuerzos” en el ámbito social se tradujeron en un incremento del gasto social, focalizado en los sectores populares, sobre lo que por años aparecía como una eficaz política social. Sin embargo, el manejo de la denominada “lucha contra la pobreza” estuvo marcadamente influenciada por ostensibles acciones de corte clientelista y asistencialista. El sesgo hacia la obra física que caracterizó la inversión social tuvo una estrategia de intervención caracterizada por su dispersión y carácter aislado, ajena a planes estratégicos y participativos de desarrollo, lo que derivó en un impacto limitado en la reducción de la pobreza.

Esta orientación obedeció a un tipo de liderazgo político de corte crecientemente autoritario y populista –orientado al esquema de reelección presidencial– que buscaba capitalizar,

---

<sup>1</sup> La autora agradece las conversaciones mantenidas con los ex Secretarios Técnicos de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) Javier Abugattás, Alejandro Arrieta, Elena Conterno, Pedro Francke y Mario Ríos (Viceministro de Desarrollo Social); como también con Jaime Johnson, ex Coordinador de la ST-CIAS. Asimismo, agradece a los Rudecindo Vega, Secretario Técnico de la CIAS; Juan de la Puente, Consejero Presidencial; Waldo Mendoza, Director de Asuntos Económicos y Financieros y Nelson Shack, Director de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas; Gastón Garatea y Roxana García-Bedoya de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza; Vladimir Radovick, Representante del BID; Mark Lewis y Carlos Santiso del DFID; Livia Benavides del Banco Mundial y Samuel Morley del IFPRI.

de este modo, las obras de inversión social ejecutadas. Este esquema trajo aparejado un modelo de sociedad desmovilizada y atomizada que era articulada desde el vértice por el liderazgo autoritario presidencial. El tipo de estrategia de intervención mencionado, carecía de una visión de futuro y de sostenibilidad en la medida que estaba a cargo de las instituciones del Estado, cuyo objetivo básico era garantizar la reelección presidencial.

El endurecimiento del proyecto autoritario, luego de las elecciones de 1995, se expresó en el desmantelamiento o neutralización de las principales instituciones de la democracia, manifestándose la política social sólo a través de programas asistencialistas. El manejo del gasto se concentró en el Ministerio de la Presidencia, al cual se dirigió más del 30% del presupuesto de la Nación, dado que sus acciones le permitían vincular directamente al Presidente, con las poblaciones beneficiarias, obviando tanto autoridades locales como organizaciones sociales. Trabajos realizados en esta línea por organismos de cooperación internacional dieron cuenta de las distorsiones que empezaba a mostrar la política social.

Todo ello se expresó, a nivel de las decisiones gubernamentales en materia de política social, en una marcada verticalidad, temerosa de cualquier forma de intervención local sobre tipo y prioridad del gasto social.

En suma, existía una resistencia explícita a articular proyectos del gobierno central con municipios y organizaciones locales.

Al finalizar la década, los problemas sociales y económicos se vieron agravados no sólo por la debilidad del Estado y sus instituciones, sino también, por la pérdida de valores democráticos, la devaluación del capital social y el debilitamiento de los lazos de asociatividad y confianza en el tramado social. La manipulación sistemática de la población a través de los medios de comunicación, dejó al país con una profunda crisis de confianza entre los peruanos. Ello se torna más grave en un país donde todavía prevalece la discriminación que impide que los peruanos se perciban con una identidad común.

Las experiencias recientes en los países latinoamericanos evidencian que las políticas económicas aplicadas han propiciado la aparición de un estrato social de mayor pobreza, o en pobreza extrema, y ha propiciado también desigualdades en la atención social a los pobres y a los más pobres. En el caso peruano, durante la última década, las políticas sociales armonizaron con los principios económicos vigentes, haciéndose más restrictivas de lo que se hubiese querido. Se atacó a la pobreza solo tangencialmente, utilizando la ayuda social como plataforma política con fines de clientelaje electoral y de contención de las demandas sociales.

Se promovió la formación de organizaciones de base, más con propósitos de manipulación política, que de participación libre y democrática para la atención de las necesidades elementales de sobrevivencia. En suma, las prácticas asistencialistas y la corrupción generalizada en el otorgamiento de bienes y servicios de apoyo social dificultaron la superación de los hasta hoy no resueltos problemas estructurales.

## **B. Marco conceptual**

La “institucionalidad social” puede ser considerada como “un todo” que abarca a las instituciones, la calidad de las mismas, los modelos de organización y gestión, los arreglos institucionales, como también su impacto social (objetivos y subjetivos). El continuo entre los

aspectos que componen la institucionalidad, dará cuenta del tipo de relación que cada país establecerá con su población<sup>2</sup>.

La autoridad social es “la encargada de fijar prioridades, coordinar, asignar recursos y efectuar el control, monitoreo y evaluación de la ejecución llevada a cabo por otras agencias mediante la utilización de la lógica de los proyectos (y no de la propia institucionalidad burocrática tradicional)”<sup>3</sup>.

En este sentido, se trata del conjunto de organismos estatales encargados del diseño, la coordinación, la ejecución y el financiamiento de las políticas sociales. Sin embargo, también puede utilizarse una definición más amplia de institucionalidad social que implica los modos de gestión y de participación de la ciudadanía, e implica una serie de percepciones, valores y normas que construyen un determinado modo de relación entre las organizaciones que actúan en el ámbito de las políticas sociales y la población en general.

Una instancia como esta tiene como propósito elevar significativamente la capacidad de las entidades públicas para diseñar, formular, implementar y evaluar políticas y programas sociales que respondan de manera eficiente, eficaz y con calidad a los problemas de desarrollo social. Con esto le competen funciones de:

- Priorizar: establecer una estrategia que determine cuáles son los sectores, programas y espacios territoriales prioritarios, como también, jerarquizar poblaciones objetivo.
- Coordinar: con la autoridad económica y con los niveles intra e intersectoriales, dentro del marco de un proceso descendente que va desde las políticas hacia los planes, programas y proyectos.
- Asignar recursos: con el establecimiento de criterios presupuestarios de coordinación y priorización.
- Controlar: la implementación y ejecución de los lineamientos y decisiones de política a dos niveles: control de la legalidad (con instancias descentralizadas) y control de oportunidad (con instancias desconcentradas).
- Evaluar: ex-ante, durante y ex-post y retroalimentar la toma de decisiones con los resultados de las evaluaciones.

Cabe plantear y mencionar sobre lo difícil que es contar con una autoridad social en términos de que se constituya como contrapeso de la autoridad económica. Este es un problema de especial relevancia para repensar los núcleos problemáticos de la institucionalidad social en los países de la región donde, dadas las condiciones imperantes, la autoridad económica es la que define las prioridades y lineamientos en materia social.

## C. Características de la intervención social del Estado<sup>4</sup>

En la década pasada hubo importantes esfuerzos para combatir la pobreza, pero su viabilidad se vio limitada por el escaso compromiso del gobierno de implementar las estrategias de lucha contra la pobreza que se habían propuesto, hecho que no contribuyó a que el quehacer público tuviera una visión común, así como, que convocase a la participación ciudadana, a los gobiernos

---

<sup>2</sup> (CEPAL, 2000).

<sup>3</sup> Franco, Rolando, mimeo.

<sup>4</sup> Elaborado sobre la base de PCM (2003).

locales y a la población en situación de pobreza, en el esfuerzo de atacar la pobreza de manera integral y concertada. En general, no existió voluntad política para atender y escuchar las visiones y percepciones de la población en situación de pobreza.

El desarrollo tenido en los años noventa, centrado en la estabilización económica, con pocas consideraciones sobre el desarrollo y la distribución de sus beneficios, dieron lugar a una política de gobierno, en la cual estas consideraciones estaban ausentes y las demandas sociales eran atendidas mediante el surgimiento y proliferación de proyectos de inversión de toda índole, dimensión, escala, complejidad y orientación estratégica, promovidos por el Estado, las organizaciones religiosas y la cooperación internacional.

A inicios de la década de los años noventa se creó el Programa de Emergencia Social (PES), para iniciar la protección de la población en situación de pobreza extrema del país. En agosto de 1991 se creó el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), destinado a financiar los proyectos de inversión social. En 1992 se creó el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INFES), con la finalidad de atender los requerimientos en infraestructura y equipamiento en educación y salud. En dicho año también, se estableció el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), para brindar asistencia alimentaria en las áreas urbano-marginales y zonas rurales deprimidas del país.

Cabe mencionar, que se trataron de programas de alivio a la pobreza que se establecieron en respuesta a una situación social crítica. Por ejemplo, FONCODES y PRONAA fueron concebidos para el corto plazo y, en ningún caso, constituyeron la solución definitiva a los problemas, aunque siguen en vigencia en la actualidad.

En 1993 se establecieron explícitamente los primeros lineamientos de política social, se trato de identificar programas de carácter permanente que generaran condiciones de desarrollo complementarios a la estabilización económica. También se creó el Fondo de Compensación y Desarrollo Municipal (FONCOMUN) con el fin de transferir capital a nivel local y fortalecer la gestión municipal. Al año siguiente, se inició el Programa de Focalización del Gasto Social Básico, luego denominado Programa de Mejora del Gasto Social Básico, y también el Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia (PAR) destinado a proveer de vivienda e infraestructura social y productiva a las poblaciones desplazadas por la violencia.

Se creó, asimismo, el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente y se elaboró el Plan Nacional de Acción por la Infancia. Finalmente, se diseñó la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema en 1996 y en 1997 se aprobó mediante Decreto Supremo N° 012-97-PCM el Reglamento Funcional de Mejora del Gasto Social Básico, en el cual se establecieron orientaciones de mediano y largo plazo para ejecutar los programas relacionados con educación, salud, saneamiento, justicia y electrificación rural, entre otros. Todas estas instituciones que, conjuntamente con otros órganos de los Ministerios de Salud, Educación, Promudeh y Presidencia, fueron los principales ejecutores de programas y proyectos diseñados específicamente para combatir la pobreza y reducir los costos sociales del proceso de estabilización y ajuste estructural de principios de la década.

A partir de 1998, el programa para la Focalización de la Inversión Económica y Social (Profines) perfeccionó la metodología de FONCODES y aplicó en los distritos priorizados una metodología participativa para que la propia población beneficiaria establezca sus prioridades.

A través de ellas, el Estado ejecutó el gasto social, el cual evolucionó de un 3,9% del PBI en 1990 a 7,9% en el 2000 y pasó a constituir el 38,2% del presupuesto general de la república en 1990 a 43,9% en el 2000. Se observó un incremento sostenido en el gasto social en la primera mitad de la década (de US\$ 91,3 en 1990 a US\$ 186,9 en 1995) y una tendencia decreciente en la

segunda mitad (de US\$ 186,9 en 1995 a US\$ 180,2 en 2000), periodo en el que se aprecia un incremento en los niveles de pobreza.

En general, los recursos orientados a los programas de alivio a la pobreza tuvieron una tendencia creciente, de modo que, entre 1995 y el 2001, se incrementaron de 178 millones de dólares a 400 millones. Se generó una multiplicidad de programas (32) a cargo de distintos operadores, y se experimentó una sobre-cobertura de poblaciones objetivos en determinadas zonas del país y la falta de atención en otras. A diferencia de otros países que han emprendido estrategias de reducción de la pobreza, el Estado ha venido financiando la mayor parte de este gasto con recursos del tesoro público.

Recientemente en el área de salud, el fondo más importante de subsidio directo al beneficiario lo constituye el Seguro Integral de Salud (SIS), resultado de la fusión del antes denominado “Seguro Escolar” dirigido a financiar atenciones para niños en edad escolar (tres a 17 años) matriculados en las escuelas públicas a nivel nacional, con el denominado “Seguro Materno Infantil” orientado a financiar las prestaciones de salud de la mujer gestante, parto y recién nacido. Actualmente el SIS tiene por objetivos: a) reducir las barreras económicas que limitan el acceso a los servicios de salud de la población pobre y desprotegida de la seguridad social, b) contribuir a ampliar la cobertura de salud para población pobre y desprotegida de la seguridad social. Los beneficios se entregan por medio de cuatro planes, con esquemas específicos de focalización. El Plan A: todos los niños entre 0 y cuatro años; plan B: todos los niños entre cinco y 17 años; plan C: todas las gestantes; Plan D: los adultos pobres identificados mediante una ficha (*proxy-test*) que sufran emergencias médicas o quirúrgicas y sean atendidos en establecimientos públicos; plan E: las mujeres dirigentes pertenecientes a organizaciones de base (Vaso de leche, lustrabotas, wawa wasi, Comedores Populares). Durante el año 2002 se proyecta efectuar un gasto mayor a los 200 millones de soles.

El Programa de Vaso de leche (PVL) es el de mayor presupuesto y cobertura, capta aproximadamente el 39% del presupuesto asignado a programas similares, para el año 2002 se ha presupuestado 332 millones de soles y se estima que los beneficiarios son alrededor de cinco y medio millones. En Lima Metropolitana se concentra el 35% de los fondos. En general la ejecución en todas las localidades supera el 90%, sin embargo cabe anotar que unas 71 municipalidades de las 1813 reciben 174 soles mensuales en contraste con el millón de soles mensuales que reciben dos municipalidades distritales de Lima Metropolitana.

En la actualidad, existe absoluta conciencia de la importancia de la inversión en capital humano como condición del desarrollo, y que ella, en el marco de una acción promotora de la universalización de los derechos, es tarea de todos los sectores. Se enfatiza al mismo tiempo, la necesidad de asumir el hecho que las diferencias culturales, antes que plantear un problema para la integración nacional, constituyen una fuente de enorme riqueza para enfrentar los grandes desafíos que plantea el desarrollo en un país diverso y de grandes poblaciones marginadas como es el Perú. Es en este sentido que el desarrollo de capacidades debe ser adecuado a las diversas realidades regionales.

Este enfoque supone una política social de naturaleza inclusiva, centrada en la generación de mecanismos que promuevan el desarrollo de la persona en el contexto de una política de gobierno que ha asumido la responsabilidad inmediata de la descentralización. La Reforma de la Constitución en materia de descentralización, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y su modificatoria, constituyen pasos importantes en este proceso. Ello implica la gradual transferencia de competencias a los gobiernos regionales, en concordancia con el presupuesto participativo descentralizado previsto para el 2003, y lo dispuesto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867, para regular la

participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales y Fortalecer el Proceso de Descentralización y Regionalización, recientemente aprobadas por el Congreso de la República.

Durante la década de los años noventa, el gasto social pasó de 3,4% a 5,3% del PBI, siendo el promedio de la década 4,8%. Cabe mencionar que la tendencia creciente de la inversión social se verifica especialmente en el gasto destinado a los denominados “Programas de Alivio a la Pobreza”, cuyo presupuesto entre 1995 y el 2001 se incrementó de 178 millones de dólares a 400 millones entre esos dos años.

No obstante la fuerte inversión dirigida a las personas en situación de pobreza, el efecto en la reducción de la pobreza se vio limitado por las características de la intervención, que no permitió la generación de capacidades e integración de la población más pobre al desarrollo.

Entre las principales limitaciones de la intervención estatal que impidieron la superación de la pobreza, cabe citar<sup>5</sup>:

- Multiplicidad de programas con poblaciones objetivos similares: para una misma población objetivo se ejecutaron diversos programas, escasamente coordinados y sin una instancia que permitiera una acción coherente y efectiva. Ello dio lugar a una superposición de acciones que restringieron la eficiencia del gasto social destinado a los sectores más vulnerables<sup>6</sup>.
- Enfoque sectorializado y desarticulado: primó el enfoque sectorializado y desarticulado, el cual dificultó una intervención integral sobre los factores clave que determinan la pobreza, imposibilitando la articulación de las instituciones y programas del Estado y sector no gubernamental y que se generaran sinergias y efectos multiplicadores sobre los diversos aspectos que permitiesen el desarrollo de las capacidades de la población.
- Gestión centralizada y deficiente focalización: el diseño, la programación y gestión de la inversión social para la lucha contra la pobreza se realizó de manera centralizada y sin una focalización real en las áreas geográficas más necesitadas. Ello ha dado lugar a la presencia de los programas en zonas geográficas no prioritarias, y a la escasa o nula acción en las zonas de mayor pobreza. La filtración y sobreposición son algunos de los resultados de la mala gestión de los programas sociales.
- Nula participación de los gobiernos locales en su ejecución: los programas sociales fueron ejecutados sin una participación efectiva de los gobiernos locales. A este respecto, es menester tener en cuenta que los gobiernos locales son los que están más cercanos a la población y, resulta fundamental su incorporación en la búsqueda de soluciones para enfrentar la situación de pobreza de las localidades.
- Predominio del asistencialismo: el predominio del asistencialismo en los programas sociales por motivos políticos y de clientelismo promovido desde el poder, dejó de lado la generación de oportunidades económicas para las personas en situación de pobreza, que es la única vía por la cual las poblaciones de menores recursos pueden alcanzar independencia económica y romper con la dependencia del apoyo alimentario y otros medios de ayuda fácilmente distorsionables.

---

<sup>5</sup> PCM (2003).

<sup>6</sup> A manera de ejemplo es importante mencionar que para atender al grupo de edad de niños de 0 a cinco años en el aspecto nutricional, se vienen desarrollando siete programas de alimentación y nutrición y para los del grupo de seis a 14 años, cinco programas.

## D. ¿Autoridad social en el Perú?

La falta de una política coherente y una estrategia definida de reducción de la pobreza ha ocasionado: dispersión de objetivos y metas y un enfoque sectorizado y desarticulado que no contribuye a resolver el problema de la pobreza; existencia de programas que no responden a las necesidades y aspiraciones de los pobres; baja calidad de las intervenciones, y reducida sostenibilidad de los servicios; filtraciones y subcoberturas debidas a una mala focalización del gasto; gestión centralizada, desordenada e ineficiente con poco impacto social; sesgo asistencialista en las intervenciones estatales que crean dependencia; empleo de recursos sin seguimiento y sin evaluación; falta de oportunidades económicas para los pobres; escasa participación que lleve al empoderamiento de los pobres, y ausencia de construcción de capacidades para los pobres que permita que mediante su propio esfuerzo puedan superar su situación de pobreza.

### 1. Nivel de planificación estratégica

Es importante mencionar la ausencia de políticas sectoriales estratégicas y de un plan de desarrollo nacional. No hay normatividad ni marco institucional que sustente la implementación de un plan de desarrollo nacional de mediano plazo. La inexistencia de una estrategia de desarrollo integral y coherente genera que predominen criterios pragmáticos cortoplacistas. “Este problema se refuerza toda vez que la política macroeconómica no sólo se ha convertido en el principal, sino en el único determinante del conjunto de políticas en todos los sectores de la actividad gubernamental. Por esta razón, consideraciones relacionadas al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos –austeridad fiscal, políticas de endeudamiento público, reducción del número de funcionarios gubernamentales, asignación de recursos para el pago de la deuda externa, entre otros– han sido los condicionantes del diseño y la ejecución de políticas sectoriales”. La falta de objetivos, programas y metas de cobertura nacional ha redundado en esfuerzos sectoriales no integrados a un marco de estrategia global.

Con las reformas de primera generación se eliminó el Instituto Nacional de Planificación, sus funciones fueron derivadas al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Sin embargo, dichas funciones no se desarrollaron y no se institucionalizó un planeamiento estratégico, conduciendo a la inexistencia de políticas y mecanismos que definan objetivos y prioridades del gasto público, en general, y de los proyectos de inversión con recursos del Tesoro, en particular. Esto condujo a focalizar en presupuestos anuales.

Sin embargo, la mayoría de las partidas presupuestarias están intertemporalmente conectadas. “En general, los proyectos se elaboran de acuerdo con un criterio centralizado y una voluntad presidencial que puede reflejar intereses locales, pero en la mayoría de los casos, se hacen sin un sustento técnico de conformidad global. La lucha contra la pobreza extrema es una voluntad política, pero aún no se conoce ningún documento que diga claramente cuáles son las prioridades para definir políticas y el destino de los fondos.”

#### 1.1 Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM)

La planificación estratégica es una herramienta para orientar los recursos públicos hacia el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado. La programación estratégica multianual involucra la determinación de objetivos, la asociación de recursos y la definición de cursos de acción, en un horizonte dinámico que va más allá de la programación anual asociada al presupuesto público que permita cumplir dichos objetivos, evaluar su progreso, como también el cumplimiento de metas preestablecidas.

El año 2000, la Dirección de Asuntos Económicos y Financieros del MEF implementó los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM). En su diseño la implementación de los Pesem se concibió como mecanismo para iniciar un diálogo y concertación al interior de la administración pública con miras a lograr acuerdos básicos sobre la visión, misión, objetivos generales y prioridades tanto nacionales como sectoriales. En el trasfondo, estaba la idea de que la sociedad peruana "requiere acuerdos mínimos para asegurar la coherencia social y el desarrollo integral. Una actitud adecuada de toda la sociedad expresada en decisiones y acciones correctas debe generar, en el mediano plazo, las condiciones para el pleno desarrollo humano...y compartir ideas que lleven a la mutua cooperación cualquiera sea la composición de poderes en la sociedad y el Estado"<sup>7</sup>.

Esto surge ante la necesidad de un desarrollo más esencial e integral que sustente en la cohesión social, el cambio de mentalidad hacia estilos de vida más saludables y productivos, como también en la adecuación del Estado y una base material mínima para la realización de todos los habitantes. Para ello, se requiere de líneas orientadoras tales como generar empleo adecuado, desarrollar una gestión pública eficiente, promover igualdad de oportunidades para todos los habitantes, asignar adecuadamente los demás recursos disponibles, etc. "Un trabajo inmediato es entender cómo puede darse un equilibrio entre la población, sus necesidades básicas, los recursos potenciales y la organización como sociedad y Estado".

Sin embargo, no han logrado consolidarse como ejercicio de una planificación adecuada (en tanto responden al presupuesto) ni de una programación seria, y los sectores e instituciones los ven como un requisito formal del MEF más que como un verdadero marco de programación multianual orientador estratégico de las acciones públicas.

Estos planes tienen como componentes: i) un diagnóstico tipo FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), ii) un "análisis estratégico" con la formulación de la visión, misión, lineamientos de política, objetivos estratégicos y metas, e iii) indicadores para la medición del desempeño.

Si bien estas funciones parciales de planeamiento ejercidas por el MEF representan un avance y tienen efectos positivos sobre la actividad del Estado, son claramente insuficientes para encarar los retos del desarrollo económico y social, sobre todo si se tiene en cuenta la cambiante y dominante presencia de la globalización, por un lado, y la inaceptable realidad de la pobreza en nuestro país, por otro.

Dentro del marco de la elaboración e implementación del Plan nacional para la Superación de la Pobreza, se espera poder articular los Pesem de manera que los sectores adopten el enfoque de superación de la pobreza y alineen sus planes, programas y presupuestos a este fin.

## **1.2 El Acuerdo Nacional**

El Acuerdo Nacional es una instancia de diálogo que viabiliza el proceso de consolidación de la democracia, afirmación de la identidad nacional y promoción de una visión compartida del país. Se expresa a través de políticas de Estado concertadas que pretenden brindar la estabilidad que el país requiere para alcanzar un desarrollo sostenido. En este sentido, es un compromiso de las fuerzas políticas con representación en el Congreso, organizaciones de la sociedad civil y sector privado con representación nacional y del Gobierno para establecer políticas de Estado sobre temas que permitan construir una democracia basada en el diálogo y la justicia.

---

<sup>7</sup> Boletín Fiscal del MEF, julio 2001.

Ha establecido políticas de Estado al nivel de objetivos, indicadores y metas hasta el año 2021<sup>8</sup>. De las 29 políticas de Estado concordadas siete corresponden al objetivo de equidad y justicia social. Ellas están referidas a la reducción de la pobreza; la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminaciones; el acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad, promoción y defensa de la cultura y deporte; acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social; acceso a empleo pleno digno y productivo; promoción de la seguridad alimentaria y nutrición; y fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud<sup>9</sup>.

Sin embargo, no expresan un modelo económico ni de finanzas públicas y, más aún, no aborda el tema de las finanzas públicas ni explicita cómo se financiarán las metas establecidas ni cómo se articularán los esfuerzos de los sectores público, privado y de la sociedad civil en la consecución de los mismos. Más aún, se han incumplido varias metas desde su inicio por el propio Gobierno quien lidera el proceso del Acuerdo Nacional.

Es interesante destacar, que recientemente el sector privado propuso debatir un compromiso para garantizar la inversión y el empleo y sobre la base de esta iniciativa se ha decidido avanzar hacia lo que han denominado un Compromiso Político, Económico y Social de Corto Plazo para los siguientes tres años. Esto se sustenta tanto en las últimas exposiciones de las autoridades de Gobierno donde indicaron la necesidad de continuar con la política de concertación de temas vitales, haciendo énfasis en la reforma tributaria, el empleo, las políticas sociales y sectoriales, etc. Cabe mencionar que se trataría de un compromiso que vincularía políticamente a sus signatarios, pero que no se trataría de un compromiso entre el Gobierno y la oposición.

Es importante mencionar que el Acuerdo nacional es lo más próximo a una visión y planeamiento de largo plazo en el Perú, pero no cuenta con la debida institucionalización, no especifica roles ni responsabilidades, ni cuenta con un sistema que garantice su cumplimiento.

### 1.3 El nuevo Centro Nacional de Planeamiento Estratégico<sup>10</sup>

Cabe mencionar que desde mediados del 2003 se ha venido impulsando la creación de un nuevo Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

En 1992 se desactivo el Instituto Nacional de Planificación (INP), pasando algunas de sus funciones al Ministerio de Economía y Finanzas, salvo las relacionadas con la Cooperación Técnica Internacional, que se encuentran actualmente en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores. En la práctica, esta decisión política le negó al Estado y la sociedad peruana la posibilidad de orientar y definir su desarrollo en el largo y mediano plazo, estableciendo políticas, lineamientos y prioridades que utilizando nuestras ventajas y potencialidades, aprovechémos las oportunidades que se presentan a nivel interno y externo, comprometiendo al sector privado en el desarrollo económico y social, y optimizando el uso de nuestros escasos recursos de inversión pública.

El organismo que liderará el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico será el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). La responsabilidad central del CEPLAN es la de mantener el sistema en funcionamiento, garantizando el flujo de información, promoviendo la

<sup>8</sup> En julio del 2002 se suscribió el documento del Acuerdo Nacional donde se explicitan las 29 políticas de Estado que lo constituyen y que responden a los cuatro grandes objetivos de Estado: a) democracia y Estado de derecho, b) equidad y justicia social, c) competitividad del país, y d) Estado eficiente, transparente y descentralizado. Véase [www.acuerdonacional.gob.pe](http://www.acuerdonacional.gob.pe).

<sup>9</sup> Ver [www.acuerdonacional.gob.pe](http://www.acuerdonacional.gob.pe).

<sup>10</sup> Elaborado sobre la base del proyecto de Ley de creación del sistema nacional de planeamiento estratégico y del Centro nacional de Planeamiento Estratégico, abril 2004.

amplia participación del sector privado y la sociedad civil, la transmisión de las decisiones en sus respectivos niveles, brindando soporte a los organismos e instituciones participantes, sirviendo de interlocutor con las diversas instancias de decisión del Estado, entre otros.

El objetivo del planeamiento estratégico es mejorar el proceso de toma de decisiones al más alto nivel del Poder Ejecutivo y contribuir con el sector privado en sus decisiones de inversión.

Los objetivos específicos del sistema de planeamiento estratégico son: i) mejorar la capacidad de articular visiones de futuro y elaborar en forma sistemática escenarios para el país, ii) apreciar el contexto interno y externo actual, su evolución, e identificar opciones estratégicas, iii) elaborar y coordinar los criterios para hacer operativas y poner en práctica las políticas de Estado (Acuerdo Nacional), iv) vincular el planeamiento estratégico con el presupuesto (gasto corriente e inversión), la reforma del Estado, las prioridades legislativas, la gestión de recursos humanos y la formulación de políticas regionales e intersectoriales.

Las funciones generales del Centro consistirán en:

- articular la visión de futuro del país y desarrollar estudios estratégicos, identificar tendencias internacionales, contingencias y oportunidades y plantear opciones estratégicas para el desarrollo del país;
- promover y desarrollar análisis de consistencia en materia económica, social, institucional, política y ambiental, y estudios que mejoren el diagnóstico, conocimiento y comprensión de los problemas nacionales, convocando las capacidades de investigación y propuestas de los centros académicos y de investigación nacionales y;
- proponer al Consejo de Ministros el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional conteniendo los objetivos, lineamientos, prioridades y medidas de orden estratégico de la política de desarrollo del país;
- promover la generación de sinergias entre la actividad privada y pública. Coordinar y apoyar las iniciativas del sector privado y las de la sociedad civil en función de las opciones estratégicas;
- orientar, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, la formulación del presupuesto de gasto y la programación de inversiones de acuerdo a los prioridades, objetivos, políticas, programas y proyectos estratégicos del sector público aprobados por el Consejo de Ministros;
- conducir el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la gestión pública basada en resultados e informar al Presidente de la República y al Consejo de Ministros sobre su avance y cumplimiento.

## 2. Nivel de política

Durante la década de los años noventa, el Estado careció de una estrategia social clara. Los programas sociales, muchas veces creados y multiplicados sobre la base de criterios políticos y por lo general subordinados a la política económica, no se inscribieron dentro de una propuesta de política social coherente y articulada. El Estado debe planificar una política social que tenga como objetivos centrales el desarrollo humano, la ampliación de capacidades y la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos.

Para enfrentar el problema de la pobreza, el gobierno estableció en 1993 los “Lineamientos Básicos de la Política Social”, planteó la “Estrategia de Alivio a la Pobreza” para el período 1993-1995 y aprobó la “Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema”

para los años 1996-2000. Ninguna de las dos fue ejecutada de acuerdo a los principios y acciones planteadas. Adicionalmente, en 1998 se formuló una versión preliminar de una Estrategia de Desarrollo Social y en 1999 un Plan de Contingencia sobre Protección Social.

En su lugar, se implementó una política social que se desarrolló a partir de un conjunto de programas, ejecutados por instituciones y Ministerios, como el de la Presidencia y el de la Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano que, como se ha dicho anteriormente, se caracterizaron por su falta de integralidad, coordinación y deficiente focalización, así como por la nula relación con los gobiernos locales y la sociedad<sup>11</sup>.

Estas instituciones y programas basaron su accionar en un gasto social creciente, en la medida que las acciones que desarrollaban requerían el incremento paulatino de recursos para el logro de los fines políticos del régimen.

Actualmente, se está impulsando un nuevo enfoque que demanda el interés real por la persona humana, especialmente por el más desprotegido, manifestada en políticas explícitas de desarrollo social, acondicionamiento del territorio, desarrollo rural, alivio de la pobreza, superación de la desnutrición crónica que sufre la niñez, todas ellas, para enfrentar los problemas más agudos que requieren la intervención coordinada de los sectores sociales con los económico-productivos y los de infraestructura. Es importante enfatizar que la superación de los problemas y, sobre todo, la generación de oportunidades de desarrollo, que involucran a más de un sector, requieren de una visión de conjunto, dadas las múltiples dimensiones que demanda su atención<sup>12</sup>.

Esta nueva concepción implica replantear la organización y formas de intervención de las entidades públicas, centrandose su accionar en la realización de actividades de fortalecimiento de las organizaciones sociales, asistencia técnica, canalización de recursos a los gobiernos locales y población organizada y promoción de sinergias entre instituciones que permitan optimizar el gasto social. A ello se adiciona la importancia del seguimiento de los programas sociales con el objeto de asegurar que lleguen a los más necesitados, verificar sus resultados y evaluar su impacto.

Para ello, el actual gobierno elaboró una Carta de Política Social el 2001 y publicó el documento de “Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres” a principios del 2003 lo cuales son lineamientos que no se implementaron de manera efectiva. Estos han servido de base para la elaboración del “Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-200”, como también para las estrategias de desarrollo rural y de seguridad alimentaria, documentos que fueron elaborados con un esquema participativo transversal al sector público y que fueron pre-publicados para recibir comentarios de la sociedad civil<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> El Informe sobre Desarrollo Humano “Aprovechando las Potencialidades” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Perú, de julio 2002, coincide con esta apreciación al señalar que los programas asistenciales realizados en la década de los años noventa se ejecutaron de manera centralizada y vertical, y que además la participación de las personas fue pasiva y receptiva de ayuda que el Gobierno pudiese brindar. Fue posible detectar en esa década, por tanto, un estilo paternalista y asistencialista contrario al desarrollo humano.

<sup>12</sup> A este respecto, cabe mencionar a manera de ejemplo, el problema de la desnutrición crónica de los niños menores de cinco años. En el período precedente, el Estado gastó un promedio anual de 540 millones de soles (US\$ 155 millones) en programas de alimentación y nutrición para este grupo objetivo, sin lograr un cambio sustantivo en los niveles de desnutrición infantil. La experiencia vivida, así como la opinión de los expertos ponen de manifiesto que el problema no se resuelve únicamente con alimentos, sino que, son relevantes para superar el problema, el desarrollo de acciones preventivas de salud, controles de desarrollo y crecimiento, desparasitación, estimulación temprana, aprestamiento, saneamiento básico (agua y desagüe), y nivel de educación de la madre, entre otros.

<sup>13</sup> Véase anexo 1.

### 3. Nivel institucional

A pesar de un mayor gasto social efectuado y una mejora relativa en los indicadores sociales, la existencia de debilidades institucionales no ha permitido mejorar, de manera permanente, el nivel de vida de la población pobre. Se cuentan entre estas debilidades los problemas de coordinación intersectorial y duplicidad de acciones y funciones; ausencia de capacidad de rectoría en sectores sociales; deficiente focalización, problemas de regresividad en la ejecución del gasto y reducida transparencia; fallas en la planificación estatal; problemas en la gestión de los programas sociales; postergación de un proceso real de descentralización y ausencia de una Política Social de consenso, articulada con una Política Económica de Desarrollo.

Una expresión de varios de estos factores se encuentra en el hecho de que no existe una clara definición institucional de competencias, funciones y roles en materia social. Por un lado, dada su conformación, naturaleza y funciones la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales es la instancia natural de la Autoridad Social. Sin embargo, existe una aparente duplicidad de funciones con instancias como la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas (DGAES-MEF), e instituciones como el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Cabe mencionar que el 2002 se desactivó el denominado Ministerio de la Presidencia, otra institución que sumaba a la superposición y duplicidad mencionadas.

La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) tiene como misión “la coordinación intersectorial e interinstitucional al interior del Poder Ejecutivo, priorizando sus decisiones en función de la política general de gobierno” para lo cual coordina con los distintos sectores a fin de definir y evaluar los grandes lineamientos de política y objetivos estratégicos nacionales: la función del primer Ministro es coordinar las funciones de todos Ministros de Estado. En particular, la Secretaría de Gestión Multisectorial es “el órgano encargado de la coordinación, articulación y seguimiento de las políticas, programas y acciones cuyo carácter abarca a varios o todos los sectores; bajo su competencia está el apoyo a las comisiones permanentes de coordinación en la PCM, el seguimiento del planeamiento estratégico multianual del Poder Ejecutivo, y la conducción de los procesos de inversión pública sectorial.”

Por un lado, MIMDES es uno de los sectores sociales encargado de la función de protección y asistencia social, dentro de su rol de promoción de la ciudadanía, equidad e inclusión social. De hecho, su misión es “garantizar, con la cooperación de los sectores público y privado así como de la Sociedad Civil y la Cooperación Internacional, la atención integral de las personas que viven en situaciones de grave riesgo social, pobreza y pobreza extrema, violencia, discriminación y exclusión social y contribuir a la lucha frontal contra la pobreza; al desarrollo social y la mejora de la calidad de vida de la población; con la inversión en capital social y la promoción de igualdad de oportunidades y equidad para las personas, mujeres y hombres, niñas y niños, adolescentes, adultas mayores y con discapacidad”<sup>14</sup> lo que evidencia que su atención es la extrema pobreza, los grupos vulnerables y en riesgo, un ámbito acotado de la política social.

Es de señalar que en los últimos años ha estado en reorganización y la idea es cambiar lo que se percibe como un conjunto de programas sociales hacia una institución más efectiva e integral.

Por su parte, el MEF tiene como misión “diseñar, proponer, ejecutar y evaluar, con eficiencia y transparencia, la política económica y financiera del país a fin de alcanzar el crecimiento como condición básica conducente al desarrollo económico sostenido que implique el logro del bienestar general de la población (asuntos relativos a la política fiscal, financiación, endeudamiento, presupuesto y tesorería)”<sup>15</sup>. Queda clara su injerencia en lo económico y

<sup>14</sup> Decreto Supremo N° 008-2002-MIMDES.

<sup>15</sup> Resolución Ministerial N° 158-2001-MEF-15 del 18 de mayo de 2001.

financiero; sin embargo cuando se señalan las funciones del Viceministro de Economía se indica “diseñar, proponer y evaluar la política económica y social”. Esta labor ha radicado básicamente en la DGAES instancia que ha trabajado el tema social tratando de atender los requerimientos ante una autoridad social inexistente.

A este nivel queda claro que la autoridad social es la CIAS de la PCM; sin embargo al nivel de las funciones se evidencia la superposición y duplicidad en los temas de coordinación, diseño y evaluación de las políticas sociales (véase cuadro VIII.1). Las funciones se ven como conjuntos cerrados sin ver las áreas de intersección: es necesario delimitar claramente los campos de acción como también identificar y definir las áreas “compartidas” a fin de conseguir un mayor impacto de las acciones a través de alianzas estratégicas entre las instituciones.

MIMDES es un sector a la par que el resto y no puede coordinarlos transversalmente en el sentido que la PCM lo hace; por otra parte, el MEF no puede ser “juez y parte” a la vez. En este último caso, el MEF funge en cierta forma como autoridad social desde un punto de vista más económico y de cajero, pero ha mantenido visiones sectorializadas limitadas en función de la disponibilidad de recursos. En todo caso, la conformación de equipos sociales y los intentos de articulación han sido un avance importante.

Es importante resaltar la necesidad de una alianza estratégica CIAS-MEF dado que si bien no es función del MEF desempeñarse como autoridad social, tiene el peso e injerencia necesaria para coordinar en razón de que tiene una competencia transversal, el perfil, capacidades y poder (aglutina de abajo hacia arriba), en tanto la CIAS debe contar con un Secretario Técnico con fuerza política (aglutina de arriba hacia abajo).

**CUADRO VIII.1**  
**PERU: SUPERPOSICION Y DUPLICIDAD DE FUNCIONES SOCIALES**

	CIAS-PCM	MEF	MIMDES
Función	Coordinación, formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los lineamientos de política social; asimismo, de establecer prioridades y coordinación de su implementación y ejecución; como también, la coordinación de la reestructuración sectorial.	Diseñar, proponer y evaluar la política económica y social	Formular, aprobar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas en las áreas de Mujer y Desarrollo Social; Coordinar con las entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales en las materias de su competencia
Naturaleza	Instancia Interministerial conformada por Ministros de Estado	Ministerio	Ministerio sectorial
Instancia Técnica	Secretaría Técnica de la CIAS	Dirección de Asuntos Económicos y Sociales	Viceministerio de Desarrollo Social
“Responsable”	Ministros sociales y Primer Ministro	Viceministro de Economía	Ministra

Fuente: Elaborado sobre la base de los Reglamentos de Organización y Funciones correspondientes.

## **E. La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) y la Secretaría Técnica de la CIAS**

Dentro del marco de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en 1981 se crearon tres comisiones permanentes de coordinación<sup>16</sup>: la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF), la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) y la Comisión de Coordinación de Asuntos Regionales, las cuales estarían integradas por los Ministros de los sectores involucrados a fin de coordinar la política a seguir en los asuntos que les correspondan. Las dos primeras fueron ratificadas en una nueva Ley del Poder Ejecutivo de 1990 (D.L. 560 del 28 de marzo de 1990).

Hacia 1993 recién se empieza a poner en “blanco y negro” la política social (ni siquiera se contaba con un registro adecuado sobre el nivel de gasto social y la PCM era más bien una instancia de coordinación burocrática que técnica y la CIAEF-CIAS sesionaban juntos) y se empieza a hablar de lucha contra la pobreza.

El Presidente del Consejo de Ministros propuso coordinar adecuadamente la política social del Gobierno a fin de que sea incorporada en la política general y poder mejorar las condiciones sociales de la población. Dado lo prioritario de su atención se dispuso la constitución de una Secretaría Técnica *ad-hoc* a fin de efectuar la coordinación con los sectores encargados de llevar a cabo la política social.

Con miras hacia una acción coordinada entre los distintos sectores se realizaron reuniones semanales de CIAEF y CIAS conjuntamente donde se discutieron diagnósticos de la situación social del país entre todos los Ministros bajo la dirección del Presidente del Consejo de Ministros; se examinaron variables de población, empleo, inversión, crecimiento y producto; se diferenciaron entre acciones urgentes e importantes y se establecieron lineamientos explícitos de política social<sup>17</sup>.

En 1994, al aprobarse el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM (DS 041-94-PCM del 3 de junio de 1994), se establece como finalidad de Comisiones CIAEF y CIAS el coordinar, analizar, evaluar y recomendar al Poder Ejecutivo las medidas de política los asuntos de su ámbito. En particular, se señalaba como funciones de la CIAS:

- Estudiar y opinar los proyectos de leyes, decretos legislativos y decretos supremos referidos a aspectos sociales que deben ser sometidos a Consejo de Ministros.
- Efectuar el análisis de la situación socioeconómica del país y proponer al Consejo de Ministros las medidas ordinarias y extraordinarias de política social que estime pertinentes.
- Coordinar con los sectores involucrados la expedición de normas legales y administrativas orientadas a la atención de situaciones de coyuntura o de emergencia.
- Promover y coordinar la política de participación social y de concertación en la gestión de Gobierno.

Adicionalmente se creó una Unidad de Coordinación Intersectorial en la PCM a través de la cual se formalizaron reuniones de coordinación técnica entre la PCM, el Ministerio de Economía y Finanzas y los Ministerios sociales, lo que facilitó “el intercambio de información

<sup>16</sup> Ley del Poder Ejecutivo, Decreto Legislativo N° 217 del 15 de junio de 1981, Sub-Título II.

<sup>17</sup> Abugattas (1995), pp. 115.

para tomar decisiones nacionales y sectoriales así como para coordinar y priorizar acciones” (Abugattas, 1995, pp. 123.).

Con todo, la CIAS no llegó a institucionalizarse como instancia formal:

- La norma de su creación no precisaba qué sectores lo integraban.
- Las propuestas de reglamento interno no llegaron a aprobarse.
- Su funcionamiento se ha sustentado en comunicaciones internas.
- Se reunió contadas veces desde su creación y lo que ha venido operando son reuniones conjuntas CIAEF-CIAS.
- La dinámica de su funcionamiento ha dependido del Secretario Técnico de turno y del apoyo político con el que cuenta.

Es importante mencionar, que en 1989 se elaboró un proyecto de reglamentos de la CIAS, pero no fue aprobado. En 1994, un reglamento reformulado tampoco llegó a aprobarse. Un nuevo intento frustrado de reglamentar CIAEF-CIAS conjuntamente (dado que en la práctica se reunían en la misma sesión) se dio en 1995.

A inicios de la presente década la Secretaria Técnica elaboró una propuesta para mejorar el desempeño institucional y técnico en materia de coordinación y diálogo (ver recuadro VIII.1).

**RECUADRO VIII.1**  
**PROPUESTA DE CAMBIOS INSTITUCIONALES Y TECNICOS PARA**  
**MEJORAR LA COORDINACION Y EL DIALOGO**

Hacia el año 2000, la Secretaria Técnica de la CIAS elaboró una propuesta de cambios institucionales y técnicos para mejorar la coordinación y diálogo entre las entidades públicas que trabajan en la lucha contra la pobreza, factores que se consideran indispensables para favorecer una mayor eficiencia y participación en la gestión de la política social.

En el ámbito institucional se planteó un marco de gestión de la política social que facilitara la coordinación entre las entidades públicas que trabajaban en la lucha contra la pobreza, favoreciera la inserción de las acciones sociales en los planes de mediano plazo para el logro de objetivos funcionales así como la articulación entre la evaluación y la planificación de las mismas, e involucrara al sector privado y a la sociedad civil en sus diferentes procesos. Con ello se pretendía establecer las condiciones para una mayor eficiencia en el uso de los recursos del gasto social y una mayor co-responsabilidad en las acciones sociales del gobierno, la sociedad civil y los ciudadanos pobres.

Entre los principales elementos se encontraban la creación y fortalecimiento de instancias funcionales de: i) gestión y marco institucional para la planificación, monitoreo y evaluación, ii) de diálogo y concertación con los beneficiarios, la sociedad civil y el sector privado, como también mecanismos de captación de las opiniones y ventanilla de atención.

En el ámbito técnico se planteó el desarrollo de instrumentos y capacidades de gestión a través de:

- Formulación de lineamientos generales para el diseño y focalización: focalización geográfica e individual, asignación de recursos sociales y conceptos transversales y herramientas para el mejor diseño de los programas y proyectos sociales.
- Creación de un sistema de información social que apoye la planificación, focalización, monitoreo y evaluación, y favorezca el diálogo y concertación: estadísticas sociales, creación de un centro de documentación, implementación de un sistema de indicadores para el monitoreo y evaluación, guía de programas y proyectos sociales, infraestructura.
- Capacitación y desarrollo de recursos humanos para la gestión social.

Fuente: Elaborado sobre la base de Secretaria Técnica del CIAS (2000).

Hacia mediados del 2001, entre los principales problemas en el área social relacionados con una reforma del Estado se evidenciaba: i) el agotamiento del esquema organizacional, lo que determinaba la no vigencia de más del 50% de organismos públicos descentralizados, programas y direcciones ministeriales; ii) la dificultad para atender las prioridades sociales en el corto plazo, con el organigrama, funciones y relaciones existentes entre entidades del Estado, lo que redundaba en una pérdida de eficacia; y iii) la superposición de funciones entre programas especiales, organismos públicos descentralizados y órganos de línea, débil función normativa y regulatoria por la integración vertical de funciones en cada entidad e ineficiente utilización de los recursos públicos<sup>18</sup>.

En este contexto, la coordinación de las políticas sociales se evidenció como elemento central y, más aun, con un CIAS que no funcionaba de manera efectiva, dependiente de un Primer Ministro con una recargada agenda<sup>19</sup> y con ausencia de funciones específicas. De hecho, entre 1999 y el 2000 no se realizó ninguna reunión específica del CIAS desde que los asuntos sociales eran tratados en la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros.

Entre las opciones planteadas para la CIAS al inicio del nuevo gobierno (mediados del 2001) se encontraban reforzar:

- Su peso político dándole el rol de aprobar los presupuestos y proyectos sectoriales.
- Su peso económico constituyendo la CIAS en el directorio de los fondos sociales.
- Su importancia institucional haciendo que coordine temas como la política nacional para la juventud, dirija las instancias de coordinación intersectoriales temáticas y la cooperación internacional, y realice funciones de monitoreo y evaluación.
- Su rol concertador como instancia encargada del diálogo con la sociedad civil en temas de lucha contra la pobreza.

En el trasfondo se requería que para que la CIAS tenga un peso específico la presidencia del Consejo de Ministros opere efectivamente como una instancia de coordinación de gobierno y de formulación de políticas.

En este marco, se empezó a fortalecer a la Secretaria Técnica de la CIAS como instancia técnica de apoyo y se propuso se encargue de:

- Proponer al Secretario Técnico la agenda CIAS: identificación de temas macropolíticos claves para identificar una agenda de reformas y alternativas de política.
- Proponer reglamentación del CIAS con miras a la institucionalización de procedimientos y mecanismos de coordinación.
- Proponer esquemas de políticas y pautas para la formulación de políticas.
- Proponer distribución de competencias de políticas sociales entre niveles de gobierno.
- Establecer mecanismos para lograr un sistema de seguimiento y evaluación de las intervenciones públicas en el área social.
- Centralizar las negociaciones de la Matriz Social con el Banco Mundial.

---

<sup>18</sup> Comisión de transferencia, Área Social - Estrategia de Lucha contra la Pobreza, junio 2001.

<sup>19</sup> Hasta esa fecha, lo usual era que un Ministro de Estado asumiera como Primer Ministro, en adición a su propia cartera.

La Secretaría Técnica de la CIAS empezó a tener un rol más activo en el marco de la Secretaría de Gestión Multisectorial de la PCM, pero desde que no cuenta con presupuesto propio, la contratación del equipo técnico se realizaba a través del Ministerio de Economía y Finanzas en el marco de proyectos de cooperación internacional que comprometían el tiempo y trabajo del equipo técnico hacia el cumplimiento de condicionalidades requeridas para obtener prestamos programáticos de reforma social<sup>20</sup>. Esta modalidad de contratación funcionó básicamente desde 1999 hasta el 2003 y marco la dinámica y orientación del trabajo de la Secretaría Técnica.

Hacia fines del 2003 se trató de impulsar el funcionamiento efectivo de la CIAS y se propuso la elaboración de una agenda CIAS a fin de discutirla entre los Ministros de todos los sectores y no solamente los sociales. Sin embargo, se optó por realizar reuniones CIAS independientemente del CIAEF, esta práctica se mantuvo solamente por un par de meses en razón de que ahora en la práctica no se están realizando reuniones de pre Consejo de Ministros (CIAEF-CIAS) sino directamente Consejo de Ministros.

A principios del 2004 se establecieron, mediante Decreto Supremo<sup>21</sup>, los objetivos estratégicos o ejes de la política social, como también las instancias a través de las cuales se institucionaliza su operacionalización: la CIAS propiamente dicha con la Secretaría Técnica de la CIAS como instancia de apoyo técnico y un Comité Técnico Social como instancia operativa.

La CIAS es la instancia interministerial de coordinación de las políticas sociales, con funciones de coordinación, formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los lineamientos de política social; asimismo, de establecer prioridades y coordinación de su implementación y ejecución; como también, la coordinación de la reestructuración sectorial.

La Secretaría Técnica de la CIAS es la instancia técnica que apoya y asesora el diseño e implementación sectorial del sistema de seguimiento y evaluación de la política social; facilita la articulación y coordinación de los programas y proyectos en los tres niveles de gobierno; y promueve el desarrollo de una gerencia social transparente y basada en resultados.

El Comité Técnico Social es la instancia operativa de la CIAS y responsable de la coordinación de la política social, facilitar la articulación y consistencia de los Planes Estratégicos, Operativos y sus respectivos recursos, así como orientar a las entidades del sector público en la reasignación de la inversión y el gasto a las prioridades de la Agenda Social.

Cabe mencionar que el espacio natural de articulación y coordinación es la CIAS, pero es una instancia que no puede dirigir ni hacer políticas porque aun sigue “descolgada” dentro de la misma Presidencia del Consejo de Ministros: no tiene una vida institucional propia que permita saber que el tema social es importante. La existencia de un Comité Técnico Social (CTS) no asegura *per se* la integración de los social, es necesario proyectar el CTS al interior de cada sector como mecanismo para institucionalizar la política social.

---

<sup>20</sup> Los prestamos programáticos de reforma social son créditos de libre disponibilidad concertados por el país con Banco Mundial y el BID, que están asociados al cumplimiento de una Matriz de Políticas que contiene compromisos de reformas y acciones sociales mutuamente acordados. Son recursos que se utilizan para atender la balanza de pagos y con ello se evitan recortes presupuestales en los programas sociales.

<sup>21</sup> Decreto Supremo N° 009-2004-PCM del 6 de febrero 2004.

## F. Muchas iniciativas, pocos resultados

### 1. Principales problemas que afectan el desempeño de las políticas y programas sociales<sup>22</sup>

Los principales problemas referidos al desempeño de las políticas y programas sociales corresponden a los ámbitos de diseño, implementación y gestión y sus resultados, y constituyen condiciones institucionales que impiden a las políticas sociales alcanzar resultados adecuados.

Ahora bien, considerando los efectos que los problemas de diseño e implementación tienen sobre los resultados, como también el grado de influencia sobre la eficiencia, eficacia, cobertura, calidad y sostenibilidad de las prestaciones sociales, se concluye que los problemas más importantes en el desempeño de los sectores sociales son las deficiencias en el diseño de las políticas y programas, la inadecuada asignación de recursos financieros, la ausencia de políticas de participación social, el débil ejercicio de los derechos ciudadanos y del control social, la gestión centralizada y los recursos humanos escasamente calificados.

**CUADRO VIII.2**  
**PERU: PROBLEMAS Y CARACTERÍSTICAS DEL DESEMPEÑO**  
**DE LAS POLÍTICAS Y LOS PROGRAMAS SOCIALES**

Ambito de desempeño	Principales problemas	Algunas características
A. Resultados	Limitada eficacia e impacto	Problemas de información. Bajo impacto efectivo.
	Limitaciones de cobertura	Baja cobertura en relación a la dimensión de los problemas a atender.
	Baja calidad de los servicios	Metodologías de intervención inadecuadas. No se consideran criterios de graduación. Problemas de pertinencia de la oferta.
	Limitada sostenibilidad de los servicios	Problemas en la provisión de los servicios y en el mantenimiento de la infraestructura. Instancias locales sin suficiente capacidad y/o recursos. Baja apropiación local.
B. Diseño	Predominio de enfoques sectoriales o institucionales	Baja articulación intrasectorial. Dificultad en articular servicios inter y multisectoriales. Inexistencia de mecanismos efectivos de coordinación. Confusión de roles normativos, reguladores y operativos.
	Deficiencias en el diseño de las políticas y programas	Problemas de información (oferta y demanda). Diseño de soluciones preconcebidas - escasa sensibilidad a la demanda. Mayor atención a infraestructura que calidad. Bajo/nulo seguimiento y evaluación. Ausencia de visión estratégica.

(continúa)

<sup>22</sup> Elaborado sobre la base de Cortázar (2001).

Cuadro VIII.2 (conclusión)

C. Implementación y gestión	Debilidad de roles normativos y reguladores	Inadecuada distribución de roles. Rol de implementación es el más extendido. Predominio de prestación directa por sobre rol rector. No jerarquización de roles.
	Inadecuada asignación de recursos financieros	Rigidez e inercia presupuestaria. Ausencia de plan de desarrollo y de políticas nacionales. Ausencia de evaluación por resultados.
	Desorden institucional y duplicación de funciones	Instancias orientadas a mismos problemas o grupos poblaciones. Altos costos de transacción de la coordinación interinstitucional. Heterogeneidad de estrategias, metodologías y directivas. “Desinstitucionalización” de sectores tradicionales a través de programas y proyectos especiales que buscan flexibilidad administrativa y eficiencia.
	Gestión burocratizada e ineficiente	Respuestas estandarizadas a problemas cambiantes y complejos. Rígidos sistemas de control y no necesariamente efectivos. Ejecución no se ciñe a lo programado. Mala ejecución de procesos de adquisición y contratación.
	Gestión centralista	Instancias locales con injerencia limitada en la toma de decisiones e implementación. Poca claridad entre funciones y competencias entre niveles de gobierno.
	Problemas de focalización y selectividad	Altos grados de filtración y subcobertura. Confusión entre selectividad y focalización. Escasa atención a lo rural. No clara relación entre focalización y enfoque de derechos.
	Recursos humanos escasamente calificados	“Funcionarios estables mal remunerados” + “consultores inestables bien remunerados”. No evaluación efectiva del desempeño. No incentivos al desarrollo. Problemas en el servicio civil.
	Ausencia de políticas de participación social	Ausencia de marcos de política e institucionales para la participación. Baja terciarización de los servicios. Baja capacidad para adoptar iniciativas de la sociedad civil.
	Débil ejercicio de los derechos ciudadanos y del control social	Pocos mecanismos institucionalizados. Falta de información. Débil cultura de participación y control. Escasa promoción del derecho del usuario.

Fuente: Elaborado sobre la base de Cortazar (2001).

Si bien la comparación del nivel de bienestar de las familias entre 1990 y el 2000 es favorable, los niveles del 2000 muestran un estancamiento y deterioro en algunas variables respecto a 1995. Comparando los resultados de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (Enniv) de 1994 con la del 2000, se observa que la proporción de población pobre creció de 53,4% en 1994 a 54,1% en el 2000, mientras que la pobreza extrema bajó de 19,0% a 14,8%, respectivamente. El gasto per cápita del poblador pobre cayó de 1,34 dólares en 1994 a 1,25 en el 2000, y el del pobre extremo de 0,79 a 0,72; el índice Gini, que refleja la desigualdad en la distribución del gasto, varió de 0,39 a 0,40; en tanto que el déficit de ingreso –porcentaje que falta para alcanzar el valor de la canasta mínima– se redujo de 19,2% a 18,6%.

## 2. Evolución de la pobreza y la distribución del ingreso

En los últimos 30 años, el hecho principal, es que porcentualmente se ha duplicado el número de pobres en el Perú. La novedad no ha sido la persistencia de la pobreza en el mundo alto-andino sino también el aumento del número de pobres en las ciudades, especialmente entre los asalariados. Durante la prolongada crisis del país, la economía de Lima se ha deteriorado relativamente más que la de las regiones, homogeneizándose la pobreza en el país “hacia abajo”. De ese modo, en vez de irradiar riqueza desde su parte más moderna, la pobreza ha penetrado el núcleo más productivo de la economía.

A lo largo de la década de los años noventa, se aprecia en los niveles de pobreza una disminución de 57,4% a 50,7% durante el periodo 1994-1997, para luego incrementarse a 54,1% en el año 2000; cambios que están vinculados al crecimiento económico en esos años. En términos absolutos, se estima en 14,7 millones (54,3%) el número de personas que se encuentran afectadas por la pobreza en el año 2002<sup>23</sup>. Los resultados de la ENAHO 2002 muestran que la incidencia de la pobreza permanece básicamente invariable, experimentando una disminución de 54,8% a 54,3% en el periodo 2001-2002.

El 54,3% de peruanos –en proporción coincidente con quienes se encuentran en el subempleo y desempleo– vive con menos de una canasta mínima de consumo<sup>24</sup>, la mitad en áreas rurales (7,4 millones de personas) y la otra mitad (7,3 millones) en el área urbana, incluyendo Lima Metropolitana. La pobreza extrema rural afecta a 4,8 millones de personas; cuyo ingreso, es menor a una canasta básica de alimentos y no alcanza a cubrir necesidades básicas de alimentación. El 77,1% de la población rural es pobre y el 50,3% de ella se encuentra en pobreza extrema. En el área urbana, incluyendo Lima Metropolitana 1,71 millones son pobres extremos.

Con esto, el déficit de consumo básico que afecta al total de pobres (brecha entre la canasta mínima de consumo y el gasto) se estima en aproximadamente US\$3,260 millones para el año 2003, mientras que el déficit de consumo alimentario que afecta a los pobres extremos (brecha entre la canasta básica de alimentos y el gasto) se estima en US\$716 millones.

### 2.1 Pobreza urbana

En el área urbana, la misma información de 2002 sobre los niveles de pobreza indica que, incluyendo Lima Metropolitana, el número de personas en situación de pobreza asciende a siete millones 411 mil, de los cuales 1.716.000 son pobres extremos. En esta área del país, la evolución de la pobreza se relaciona directamente con las escasas posibilidades de la economía de generar

<sup>23</sup> La pobreza comprende a las personas cuyos hogares tienen ingresos o consumo per cápita inferiores al costo de una canasta total de bienes y servicios mínimos esenciales, mientras que la pobreza extrema, comprende a las personas cuyos hogares tienen ingresos o consumos per cápita inferiores al valor de una canasta mínima de alimentos.

<sup>24</sup> Encuesta Nacional de Hogares 2002-IV – INEI.

empleo adecuado, lo que ha derivado en un mercado de trabajo caracterizado por una alta proporción de trabajo independiente y familiar en unidades de escasa productividad y una pequeña proporción de población ocupada en el sector formal. El factor principal tras el aumento de la pobreza en el ámbito urbano ha sido la reducción de las remuneraciones reales y un deterioro sustancial en la distribución funcional del ingreso en contra de los asalariados, reduciéndose su poder adquisitivo y su capacidad de reivindicación laboral, que los ha mantenido en situación de pobreza incluso en momentos de reactivación de la economía.

## **2.2 Pobreza rural**

En las áreas rurales del país, en las que la pobreza tiene un carácter más estructural, la información disponible a 2002 indica que en ese año, siete millones 275 mil personas se encuentran en pobreza, de las cuales 4 millones 748 mil están en pobreza extrema. En términos relativos, el 77,1% de la población rural es pobre y el 50,3% se encuentra en pobreza extrema. Los pobres extremos rurales se dedican fundamentalmente a la agricultura, desempeñándose principalmente como trabajadores familiares no remunerados que complementan sus ingresos vendiendo su fuerza de trabajo. Se caracterizan, además, por la escasez de activos productivos y aislamiento geográfico. Un hogar en situación de pobreza posee en promedio sólo media hectárea o se dedica a actividades pastoriles, a lo que se suma las carencias de servicios básicos (vías, aulas, postas de salud, agua, desagüe y energía eléctrica, telecomunicación) que constituyen limitaciones de base para el desarrollo integral de sus capacidades.

Enfrentan un entorno de baja calidad ambiental, al que contribuyen al ser obligados a explotar áreas marginales particularmente vulnerables a la degradación. Los inadecuados servicios de saneamiento y agua potable, la contaminación del agua y muchos tipos de degradación de suelos y deforestación tienen como causa fundamental la pobreza. De otro lado, la carencia de infraestructura vial, de telecomunicaciones y de apoyo a la producción, principalmente agropecuaria, impide o restringe su acceso a los mercados, limitando las posibilidades de mejora de ingresos y elevación de la calidad de vida en el campo.

Con todo, enfrentan una situación de exclusión que los mantiene marginados tanto de la acción del Estado como de los circuitos del mercado. En el caso de la población campesina y de las comunidades nativas en particular hay una discriminación cultural que agudiza su marginación.

## **G. Elementos estructurales de las políticas sociales**

### **1. Principales problemas estructurales**

- Ausencia de una visión estratégica sobre el desarrollo social de mediano y largo plazo.
- No se trata de que no exista una política social sino de que se debe hablar en plural: hay políticas sociales y son sectoriales con visiones, misiones y objetivos sectorializados y sin lineamientos o criterios que las integren de manera efectiva.
- Existe un divorcio entre la planificación y el presupuesto y un desbalance entre el presupuesto y la definición de prioridades que conducen a que el enfoque presupuestario predomine por sobre las prioridades sociales.
- Hay una suerte de ruptura entre lo escrito y lo que se hace en cada sector y, más aun, hay una gran desarticulación al interior de los propios sectores porque los planes son considerados más como formalismos que como instrumentos efectivos de gestión. De

esto se deriva la multiplicidad y dispersión de programas y proyectos existentes que conducen a acciones y obras sociales desarticuladas.

- Ha jugado un rol preponderante la necesidad política de conseguir beneficios de corto plazo (por no decir inmediatos) en desmedro de objetivos de mayor alcance con costos económicos y políticos en el corto plazo.
- En las decisiones de política predomina el enfoque económico de corte macroeconómico con énfasis en variables monetarias y fiscales, el distanciamiento entre lo económico y lo social no se ha superado.
- Resistencia a ver lo social como un tema transversal: se percibe como multisectorial pero no responsabilidad como transversal a todos los sectores ya sean sociales, productivos o financieros.
- Dispersión de equipos entre múltiples comisiones y grupos de trabajo sobre temas afines no articulados entre sí.
- Existen instrumentos sectorializados sobre la labor social del gobierno pero no hay sistemas integrados.
- La alta rotación de personal no permite contar con equipos estables.
- No hay una modernización real del Estado, servicio civil adecuado ni cultura de rendición de cuentas.
- No hay una política social clara y se sigue haciendo lo mismo desde hace una década.
- Los documentos quedan en papel y no llegan a implementarse de manera efectiva por la falta de visión estratégica.
- Pesan más las personas que la institucionalidad de los procesos: no hay servicio civil, alta rotación de personal, cada jefatura tiene sus propias prioridades.

## 2. Otros factores

- Aprovechar políticamente los avances en materia de política social.
- La creación de un Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (Promudeh) y la existencia de un Ministerio de la Presidencia que pretendieron absorber funciones de otros ministerios sociales y sin una clara división entre ellos.
- Manejo de información y medición no constantes, metodológicamente no válidos ni comparables y que no medían impactos.
- Inexistencia de una definición o taxonomía de gasto social.
- Sesgo asistencialista-paternalista del gasto social.
- MIMDES trata de monopolizar lo social cuando debe ser más bien asistencial a las poblaciones en riesgo.
- Gran dispersión de esfuerzos.
- Cuando las competencias no están bien definidas, se difunde confusión sobre las responsabilidades.

### 3. Riesgos

- La politización.
- Falta real de interés de la conyuntura política en estos temas.
- La política social se ve como un problema de individuos y no de colectividades.
- El Acuerdo Nacional, el nuevo Centro de Planeamiento (CEPLAN), la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales y otras instancias suman pero no bastan.
- La planificación sectorial no tiene una visión estratégica sino más bien burocrática y programática.
- Lo que se hace depende de las personas y no de las políticas o los procesos.
- No hay una alineación de políticas.
- Los discursos no llegan a implementarse como políticas y los documentos no llegan a constituirse en instrumentos reales de gestión.

### 4. Desafíos

- Se requiere una asignación de recursos que reconcilie lo económico con lo social.
- Lo social requiere un marco macroeconómico estable para que se reditúe de él.
- Se requiere de un claro liderazgo político y compromiso económico-presupuestario.
- En lo social se requiere de un actor que vea el corto y mediano plazo.
- La autoridad social debe estar muy pegada al Primer Ministro, no ser cajero pero sí tener una visión estratégica en términos del cambio de las estructuras en el mediano plazo, la previsión, la inversión social de mediano plazo, como también la inversión pública y reformas estructurales.
- Coordinar la esfera técnica pero estar muy metido con la esfera política.
- Se requiere controlar la ejecución presupuestaria y las prioridades nacionales, lo que implica el funcionamiento de estrechos mecanismos de coordinación entre la PCM y el MEF, pero con funciones y roles claramente definidos.
- La articulación debe realizarse en todos los niveles: entre Ministros, Viceministros y técnicos.
- Interrelación de aspectos económicos, sociales y medioambientales.
- Se requiere romper con las grandes inercias en la gestión.
- Se requiere una estrategia comunicacional a la población que viabilice la implementación de cambios en los programas sociales y minimice las resistencias de importantes grupos con derechos y beneficios ya adquiridos.
- Más que contar con la mejor política, lo que se requiere es una política estable.
- Organizar y articular transversalmente para romper los celos, inercias y *status quo*.
- Lo social debe ser transversal a todos los sectores (sociales, financieros y productivos).

## 5. Fortalezas

- Existe una corriente autocrítica, pero se necesita llegar a los segmentos políticos.
- Hay más factores de transparencia.
- Las soluciones técnicas se conocen.
- Creciente capacitación de recursos humanos en gestión social.
- Avances en el ordenamiento institucional.
- Hay profesionales de buen nivel.

## 6. Factores a claves a tener en cuenta

Por un lado, en términos de costo-efectividad Cortazar (2001) identifica que partiendo de un escenario donde se cuenta como condiciones necesarias con recursos humanos y financieros adecuados, como también con un repotenciamiento de la CIAS como instancia que debe liderar el proceso de reordenamiento del sector social sería posible implementar acciones altamente y medianamente “costosas”. En este escenario, el respaldo político implica –como mínimo– un claro respaldo de mediano plazo del Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y algunos de los Ministros del área social. Dicho respaldo debe permitir repotenciar el CIAS considerando: a) una participación activa en el diseño, formulación presupuestal, evaluación y rediseño de las políticas, programas y proyectos sociales a cargo de los Ministerios y otras entidades del sector social; b) una mayor disposición de recursos financieros; c) un equipo técnico de alto nivel. Bajo estas condiciones, una estrategia para mejorar el desempeño de las instituciones dedicadas al desarrollo social puede empezar a dar resultados en el mediano plazo (dos años).

En un contexto similar, pero que cuente con menor respaldo político, sería difícil implementar acciones de gran impacto que representan un alto costo.

Por otro lado, en términos de los factores que favorecen a la coordinación intersectorial y que pueden contribuir al proceso de integración de políticas, Abugattas (1995) señala como centrales:

- Decisión de buscar el desarrollo integral.
- Visión de conjunto: equilibrios generales tales como población-necesidades-recursos y macroeconómico-social-ambiental.
- Metodología simplificada para la toma de decisiones.
- Utilización de tendencias de largo plazo como método para iniciar análisis y equilibrios generales.
- Uso de lineamientos de política social como orientación para iniciar acciones.
- Coordinación basada más en el intercambio de información que en el control de las decisiones o en el empleo de los recursos.
- Focalizar en temas principales desde la perspectiva a fin de asignar prioridades y evitar daños.

- No clasificar los temas como estrictamente “económicos”, “sociales” o “ambientales” desde que todos están interrelacionados y se afectan entre sí<sup>25</sup>.
- Definiciones comunes mínimas.

## Bibliografía

- Abugattás, Javier (1995), “Desarrollo Integral: ¿es posible integrar políticas?”, documento presentado en el Seminario Regional INTESEP sobre políticas integradas en América Latina, septiembre.
- Alarcón, Diana (2000), “Espacios de articulación entre la política económica y la política social”, Notas de clase, “Diseño y gerencia de políticas y programas sociales”, INDES-BID, junio, Lima-Perú.
- Aranibar, Ernesto (2003), “Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia”, *Serie Políticas Sociales* N° 65, Proyecto mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una autoridad social, División de Desarrollo Social, CEPAL, mayo, Santiago de Chile.
- Cortázar, Juan Carlos (2001), “Estrategia para el mejoramiento del desempeño de las instituciones públicas dedicadas al desarrollo social”, septiembre, Lima-Perú.
- Faria, Vilmar (2003), “Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil”, *Serie Políticas Sociales* N° 64, Proyecto mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una autoridad social, División de Desarrollo Social, CEPAL, marzo, Santiago de Chile.
- Francke, Pedro “Desafíos de las políticas sociales, superación de la pobreza e integración social en América Latina”, FONCODES-CIES (Editores), Lima-Perú.
- Franco, Rolando (2003), “Autoridad social”, mimeo, Santiago de Chile.
- Hardy, Clarisa (2001), “Las políticas sociales en los noventa en América Latina. Lecciones y experiencias de Chile”.
- Molina, Carlos (2002), “Modelo de formación de políticas y programas sociales”, Notas de clase, “Diseño y gerencia de políticas y programas sociales”, INDES-BID, Lima-Perú.
- Molina, Sergio (2003), “Autoridad social en Chile: un aporte al debate”, *Serie Políticas Sociales* N° 71, Proyecto mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una autoridad social, División de Desarrollo Social, CEPAL, septiembre, Santiago de Chile.
- Ocampo, José Antonio (2001), “Un pacto para saldar la deuda social”, Instalación de la Cumbre de la Deuda Social y la Integración Latinoamericana”, julio, Caracas-Venezuela.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2003), “Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres”, D.S. 002-2003-PCM, enero, Lima-Perú.
- Piszk, Sandra y Manuel Barahona (2003), “Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa”, *Serie Políticas sociales* N° 78, Proyecto mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una autoridad social, División de Desarrollo Social, CEPAL, diciembre, Santiago de Chile.
- Ramírez, Juan Carlos y Olga Acosta (2004), “Las redes de protección social: modelo incompleto”, *Serie Financiamiento del desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile.

<sup>25</sup> Abugattas (1995) indica que asuntos “generalmente considerados de carácter “económico”, tales como los procesos de estabilización macroeconómica, tienen importantes repercusiones tanto sociales como, inclusive, ambientales. Igualmente, la pobreza no es meramente algo relacionado a la política social sino también un problema económico y con posibles efectos sobre el medioambiente.”

Repetto, Fabián (2003), “Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción”, *Serie Políticas Sociales* N° 62, Proyecto mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una autoridad social, División de Desarrollo Social, CEPAL, febrero, Santiago de Chile.

Secretaría Técnica de la CIAS (2000), “Informe de actividades 1999-febrero 2000”, febrero, Lima-Perú.

## Anexo

### Principales lineamientos sociales 2001-2004

#### La carta de política social (2001)

En cuanto a la Política General de Gobierno, ésta fue anunciada en la Carta de Política Social<sup>26</sup>, la que establece con claridad que “la lucha contra la pobreza constituye el eje central de la acción del Gobierno y su primera prioridad” y que “el mercado y el Estado deben estar al servicio de los ciudadanos y no al revés. La seguridad o estabilidad jurídica debe corresponder y beneficiar a la mayoría de la población, y no a una minoría”. Ella plantea, como principales lineamientos, el crecimiento económico sostenido y sustentable, a la vez que un desarrollo descentralizado que permitan generar trabajo digno y productivo; dar acceso a todos a salud y educación básicas, nutrición y saneamiento; la reforma y modernización del Estado para hacerlo eficiente, transparente y ponerlo al servicio de la sociedad; y, un nuevo modo de relaciones sociales, económicas y políticas basadas en la ética.

Señala que el eje de la política social es la lucha contra la pobreza, precisando tres grandes objetivos de la misma: a) crear trabajo digno y productivo para todos; b) garantizar que todo peruano tenga acceso a la salud, la educación y la cultura y c) crear un estado al servicio de las personas. Las orientaciones de la Política Social enmarcadas bajo estos tres grandes objetivos son:

- Promoción de oportunidades y capacidades económicas para las personas y familias en situación de pobreza, preservando los derechos laborales en el marco de los convenios suscritos con la Oficina Internacional de Trabajo.
- Desarrollo de capacidades humanas que sustente el desarrollo social sostenido, con el propósito de no perder el capital humano y social de grupos sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad social, como son los de extrema pobreza y pobreza.
- Establecimiento de una red de seguridad social que opere ante shocks macrosociales (crisis económica, conflictos bélicos), regionales (desastres naturales), familiares y personales (muerte, invalidez).

Las prioridades se concentran en población de niños menores de cinco años, en las madres gestantes y lactantes, en las mujeres en edad fértil, en los niños en edad escolar y en la población en áreas caracterizadas como de extrema pobreza:

- Atendiendo al ciclo de vida, garantizar una adecuada nutrición en los primeros años de vida; sólo así los niños y niñas podrán ingresar en la escuela en condiciones de realizar aprendizajes efectivos.
- Una educación de calidad que prepare para el trabajo y para la vida.

---

<sup>26</sup> Publicada en El Peruano en diciembre del 2001.

- Oportunidades de empleo, capacidades para insertarse en el mercado de trabajo y obtener un ingreso suficiente son la clave para salir del círculo de la pobreza.

Sus estrategias tienen como elementos fundamentales la promoción y el respeto de los derechos y deberes de la persona y la responsabilidad de las instituciones; el empoderamiento del ciudadano y de la sociedad civil; la asignación de recursos con criterio de equidad; la descentralización; la concertación entre los diversos actores involucrados; la transparencia en la gestión de los recursos públicos; seguimiento permanente y la evaluación de la eficiencia y eficacia de las decisiones adoptadas.

### **Bases para la estrategia de superación de la pobreza y oportunidades económicas para los pobres, 2003**

Este documento<sup>27</sup> se constituyó en el marco orientador para la elaboración de una estrategia para la superación de las desigualdades y mejora del nivel de vida de la población en situación de pobreza, a partir de la generación de oportunidades económicas, fomento del capital social e implementación de redes de seguridad social.

En el marco de la política general del gobierno, esta estrategia, en forma conjunta con las políticas sectoriales a cargo de los sectores sociales, conformaría la política social a implementarse en los años venideros. Esto se tradujo en la creación de una Comisión Ejecutiva multisectorial que elaboró un borrador de la estrategia para la superación de la pobreza y oportunidades económicas para los pobres.

### **Plan nacional para la superación de la pobreza, 2004-2006**

El Plan Nacional de Superación de la Pobreza 2004-2006 se sustenta en la responsabilidad del Gobierno de dar cumplimiento a los compromisos del Acuerdo Nacional, a las metas de los objetivos del Milenio y a la Política General de Gobierno, para sistematizar sus planteamientos promoviendo su institucionalidad desde la función del gobierno, señalando los plazos y tareas adecuadas para su cumplimiento.

Asimismo, se basa en un enfoque intersectorial de intervenciones integradas y de fomento de una inversión social básica más eficiente y eficaz. Un primer paso, es trabajar hacia la alineación y ordenamiento de los esfuerzos en materia de reducción de la pobreza, para posteriormente avanzar hacia la complementariedad y sinergia de las acciones del Estado, la sociedad civil y el sector privado.

Los ejes y objetivos estratégicos son el desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos básicos de las personas, y la promoción de oportunidades y capacidades económicas, así como el establecimiento de una red de protección social.

Sus prioridades se centran en i) la protección integral de todos los niños y niñas de cualquier daño que afecte su desarrollo y potencial, con un enfoque de prioridades por ciclo de vida, con especial énfasis en el grupo de madres y niños menores de 24 meses; ii) el mantenimiento preventivo y generación de infraestructura y desarrollo de iniciativas sociales productivas; iii) la protección a los grupos más vulnerables, especialmente los niños menores de tres años, mujeres embarazadas y púerperas.

---

<sup>27</sup> Publicado con Decreto Supremo N° 002-2003-PCM, del 03 de enero 2003.