

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1768/Add.1  
31 de diciembre de 1997

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

INSTITUCIONALIDAD SOCIAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA  
Y LA EQUIDAD

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

97-12-1002



## INDICE

	<u>Página</u>
Resumen .....	ix
Introducción .....	xi
I. INFORME DE ARGENTINA .....	1
1. Panorama social de los noventa .....	3
2. Principales dificultades: la necesidad de una nueva institucionalidad pública en lo social .....	5
3. Los ejes de la política social argentina a partir de los compromisos de la cumbre mundial de desarrollo social .....	6
ANEXO .....	14
II. INFORME DE BOLIVIA .....	21
1. Institucionalidad gubernamental vigente en el área social .....	21
2. Avances del proceso de descentralización en las políticas sociales .....	25
A. ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL .....	26
B. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y ESTRUCTURA OPERATIVA EN POLÍTICAS SOCIALES SECTORIALES E INTERSECTORIALES .....	27
1. Sector educación .....	28
2. Sector salud .....	29
3. El ámbito étnico, de género y generacional .....	31
C. TIPO DE RELACIONES ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO EN EL ÁREA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES .....	32
D. PRÁCTICAS CIUDADANAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS PROGRAMAS SOCIALES .....	32
E. EVALUACIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL .....	35

III.	INFORME DE COLOMBIA .....	39
A.	LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL VIGENTE .....	39
	1. La institucionalidad gubernamental .....	39
	2. Avances en descentralización .....	40
	3. Avances en el proceso de descentralización .....	44
B.	ASPECTOS ESPECÍFICOS INSTITUCIONALIDAD SOCIAL .....	47
	1. Toma de desiciones en políticas sociales sectoriales y subsectoriales e intersectoriales .....	47
	2. Modalidades institucionalizadas de coordinación social y sus alcances reales .....	49
	3. Tipo de relaciones entre sector público y privado .....	50
	4. Prácticas ciudadanas de participación social en los programas sociales .....	51
C.	EVALUACIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL .....	52
IV.	INFORME DE COSTA RICA .....	55
I.	INSTITUCIONALIDAD SOCIAL VIGENTE .....	55
	1. Breve descripción de la institucionalidad .....	55
	2. Algunos avances en descentralización .....	59
II.	ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA INSTITUCIONALIDAD .....	60
	1. Estructura y procesos para la toma de decisiones .....	60
	2. Modalidades institucionalizadas de coordinación en Plan Nacional de Combate a la Pobreza .....	60
	3. Tipo de relaciones entre el sector público y el privado en el área de las políticas sociales .....	64
	4. Prácticas ciudadanas de participación social en los programas sociales .....	69
III.	EVALUACIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL .....	71
	1. Elementos evaluativos .....	71
	2. Aspectos a ser relevados en el Seminario Taller .....	75

V.	INFORME DE CHILE .....	77
A.	INSTITUCIONALIDAD SOCIAL VIGENTE .....	77
	1. Institucionalidad pública social .....	77
	2. Proceso de descentralización en las políticas sociales .....	81
B.	ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL .....	83
	1. Estructura y proceso de toma de decisiones en políticas sociales .....	83
	2. Modalidades institucionalizadas de coordinación social y sus alcances .....	88
	3. Relaciones entre el sector público y el privado en el área de las políticas sociales .....	89
	4. Prácticas ciudadanas de participación social .....	90
C.	EVALUACIÓN Y DESAFÍOS DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL ...	92
VI.	INFORME DE MÉXICO .....	95
A.	INSTITUCIONALIDAD SOCIAL .....	96
B.	GASTO SOCIAL .....	100
C.	INSTRUMENTOS DE LA INSTITUCIONALIDAD ACTUAL .....	101
	1. Convenio de Desarrollo Social .....	101
	2. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) .....	102
	3. Acuerdos de coordinación, anexos de Ejecución y Convenios de Concertación .....	103
D.	ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN .....	103
	1. Descentralización en materia de salud y asistencia social .....	103
	2. Descentralización en educación .....	104
	3. Estrategia de descentralización para la superación de la pobreza .....	104
E.	ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL .....	105
	1. Consejo de desarrollo municipal .....	106
	2. La Contraloría Social .....	106
	3. Consejo Consultivo Nacional .....	107
	4. Participación y consulta .....	107

F.	EVALUACIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL .....	108
	1. Abatimiento de rezagos sociales 1990-1995 .....	108
	2. Principales resultados de las acciones para Superar la Pobreza 1995-1997 ..	109
	3. Lo que falta por hacer .....	113
G.	PROPUESTAS DE DISCUSIÓN .....	114
	ANEXO .....	115
VII.	INFORME DE PARAGUAY .....	123
A.	SITUACIÓN SOCIO-ECONÓMICA DEL PARAGUAY. ASPECTOS GENERALES .....	123
B.	EL ACCESO A LOS SERVICIOS SOCIALES .....	125
C.	LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y SU INTEGRACIÓN SOCIAL .....	126
D.	GENERACIÓN DE EMPLEOS PRODUCTIVOS .....	128
E.	EL GASTO PÚBLICO SOCIAL 1980 - 1996 .....	128
F.	INSTITUCIONALIDAD SOCIAL VIGENTE .....	129
	1. Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República .....	129
G.	ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL .....	131
H.	EVALUACIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL .....	134
VIII.	INFORME DE PERÚ .....	135
A.	INSTITUCIONALIDAD SOCIAL VIGENTE .....	135
	1. Breve descripción de la Institucionalidad gubernamental en el área social, a nivel nacional (central) y subnacional (a niveles desconcentrados) .....	135
	2. Breve descripción de los avances y del proceso de descentralización en las políticas sociales .....	136

B.	ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL	138
1.	Breve descripción de la estructura y el proceso de toma de decisiones en políticas sociales sectoriales e intersectoriales (a niveles nacional y subnacional)	138
2.	Breve descripción sobre las modalidades Institucionalizadas de coordinación social y los alcances reales de estas coordinaciones (a niveles nacional y subnacional)	139
3.	Breve descripción del tipo de relaciones (institucionales y/o informales) entre el sector público y el privado (empresarios, ONG's, organizaciones sociales, etc.) en el área de políticas sociales	140
4.	Breve descripción de las distintas prácticas ciudadanas (institucionalizadas y/o informales) de participación social en los programas sociales (caracterizar si son prácticas participativas organizadas o individuales)	140
C.	EVALUACIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL	140
1.	Sugiera qué aspectos temáticos de su Informe Nacional deberían ser relevados en las reflexiones del Seminario Taller	141
D.	APÉNDICE CON INFORMACIÓN SOCIAL BÁSCA	142
1.	Organigrama de la Institucionalidad Social (a nivel nacional y subnacional)	142
2.	Niveles absolutos y relativos (cantidad de personas y porcentaje de la población) de pobreza e indigencia o extrema pobreza (para el último año disponible, señalar el año). Indicar el método de medición utilizado.	143
3.	Porcentaje de desocupación por género y edad (para el último año disponible, señalar el año)	144
4.	Gasto social (incluida la inversión social)	144
IX.	INFORME DE URUGUAY	147
A.	LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL EN EL URUGUAY	147
1.	Ordenamiento institucional. Antecedentes	147
B.	PRINCIPIOS ORIENTADORES PARA LA INSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS SOCIALES	148
1.	Objeto de las políticas sociales	148
2.	La coordinación de las políticas sociales	150
3.	Definición, objetivos y descripción	153
C.	UN NUEVO DESFÍO: LA CONSTITUCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES (SNPS)	154
1.	Creación del SNPS	155
D.	EVALUACIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL	159



## Resumen

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

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

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

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



## **Introducción**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## I. INFORME DE ARGENTINA

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague marcó un hito en cuanto a la ubicación del tema social en la agenda de los gobiernos del mundo que se tradujo en los compromisos asumidos por los jefes de Estado.

Igualdad y equidad, erradicación de la pobreza, pleno empleo, integración social y el combate a la exclusión social y a todas las formas de discriminación, el acceso a los servicios sociales, la inclusión de estos objetivos de desarrollo social en los programas de ajuste estructural, el aumento de recursos y el logro de eficiencia en el gasto social, el llamado a la cooperación internacional a todos los niveles, son los temas principales que cruzaron toda las participaciones y las conclusiones expresadas en los documentos finales.

a) **Sobre los compromisos de seguimiento, en el ámbito regional cabe recordar:**

i) la Reunión del Grupo Río en Buenos Aires en mayo de 1995 con la presencia de los Ministros Responsables del área social que ratificaron la voluntad política de efectivizar los compromisos y llevar a cabo un Programa Regional de Seguimiento en el documento denominado Declaración de Buenos Aires sobre el cumplimiento de la Cumbre Mundial de Copenhague

ii) la Reunión Técnica de Quito en Noviembre de 1995, que avanzó en la preparación del Plan Operativo de corto, mediano y largo plazo y la discusión y aprobación de la Agenda de Acuerdos y Compromisos. En la misma se otorgó la Secretaría Pro - Tempore al Ecuador.

iii) el Seminario Técnico Interamericano sobre Programas de Superación de la Pobreza realizado en Buenos Aires, en diciembre de 1995, en conjunto con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la OEA. Esta actividad se encuadró en las líneas de trabajo propuestas en la Reunión del Grupo Río y participaron del mismo todos los miembros de la OEA.

La Argentina, además ratificó su posición nacional en Santiago de Chile en enero de 1996 en el Documento de la Argentina para la Conferencia Hemisférica sobre la Erradicación de la Pobreza y la Discriminación en el cual manifiesta que la erradicación de la pobreza constituye el principal desafío para que nuestras democracias logren su definitiva legitimación.

Durante el 51º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 1996, el Delegado argentino analizó en el marco del tema 45 el estado de desarrollo de los resultados de la Cumbre de Copenhague en la Argentina.

Finalmente, en el ámbito de la Comisión de Desarrollo Social, el Delegado argentino expresó en Nueva York, en marzo de 1997, el interés nacional por mantener al día las tareas de seguimiento y cumplimiento de los compromisos de la Cumbre, auspiciando en esa oportunidad una resolución para promover el seguimiento referido al empleo productivo y a los medios de vida sostenibles.

En la Argentina, como en la mayor parte de los países de la región, las políticas aplicadas en los últimos años para la transformación de la economía y la reforma del Estado, han sentado nuevas bases

estructurales para impulsar el crecimiento y favorecer la adopción de políticas sociales sustentadas en recursos genuinos, y con la capacidad necesaria para enfrentar los objetivos de superación de la pobreza y la marginación social de la población.

Los cambios en la lógica de reproducción del sistema económico, con sus efectos favorables en el crecimiento y en la modernización de nuestra economía, no deben permitirnos ignorar los efectos de estas transformaciones en la modificación de la estructura social y en la emergencia de nuevas formas de vulnerabilidad y pobreza que amenazan con excluir a sectores de la población de los beneficios de la modernización y el crecimiento

Para nuestros países el desafío social del fin del milenio es encontrar caminos para una fuerte reducción del desempleo, la superación definitiva de la pobreza crítica, la disminución de la brecha de equidad y la generación de condiciones de inserción social.

Para que esto sea posible es necesario encontrar una nueva articulación entre la política económica y la social que le otorgue a lo social la centralidad que le corresponde en el modelo de acumulación.

En tal sentido la reforma pendiente en la región es lograr una nueva institucionalidad pública, donde lo social sea constitutivo del Estado, lo que le da sentido, y cuyo objetivo central sea la equidad, la integración social, la igualdad de oportunidades y la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social.

Un nuevo modelo de Estado debería fortalecer la autoridad social y colocarla en un pie de igualdad con la autoridad económica. Esta autoridad social es la que debe conducir y generar las condiciones para el empoderamiento de los sectores más vulnerables de la sociedad, facilitando la expresión de sus demandas y generando los mecanismos de transferencias de recursos que conduzcan a una distribución más equitativa de la riqueza.

La nueva institucionalidad pública exigirá desplazarse desde el concepto de gasto social al de inversión social. Ello implicará invertir en las personas, desarrollando sus capacidades y potencialidades individuales (capital humano) y en la reconstitución de las redes comunitarias para el logro de la integración social (capital social).

Las políticas de formación, destinadas a preparar a las personas para su desempeño en los niveles y condiciones de exigencia impuestos por la nueva modernidad y la globalización de los mercados y a garantizar la igualdad de oportunidades y promover la participación, constituyen una herramienta central. La capacidad creativa de las poblaciones de los países reemplaza a las materias primas como ventaja competitiva para la inserción favorable en el sistema mundial. Se trata de crear activamente las condiciones que favorezcan el despliegue de inteligencias y capacidades.

En ese orden, INVERTIR EN LA GENTE es la prioridad casi excluyente en cualquier política social que pretenda responder con espíritu creativo a los nuevos desafíos y combinar adecuadamente el crecimiento económico con la equidad social. Los programas nacionales para la superación de la pobreza tienen que traducir esta consigna en intervenciones y proyectos concretos que promuevan el desarrollo de las capacidades de los pobres.

b) **En esta Primera Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social hemos organizado este informe en cuatro puntos:**

- i) Una breve caracterización de la situación social en los noventa en la Argentina
- ii) Los principales dificultades desde lo institucional para enfrentar la problemática social
- iii) Los ejes de la política social argentina a partir de los Compromisos de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social:
  - Cambios en el Sistema Institucional
  - Incremento en la Inversión Social
  - Principales líneas de acción del gobierno argentino en la superación de la pobreza y la exclusión social
  - Las nuevas propuestas
- iv) Un anexo síntesis de los programas sociales destinados a la pobreza actualmente en ejecución en la Argentina

### **1. Panorama social de los noventa**

Con una población de 35 millones de habitantes, una superficie de 2.700.000 Km<sup>2</sup> y un PBI estimado en 300.000 millones de dólares para 1996, Argentina forma parte del grupo de países grandes del subcontinente. Organizado políticamente como república bajo un régimen de gobierno representativo y federal, el país se divide en 24 Estados provinciales y algo más de 1900 municipios de administración local.

De acuerdo a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991 el 16.5 % de los hogares se encontraban en situación de pobreza estructural, el 29% de los menores de 15 años vivían en hogares con NBI y el 35% de los mayores de 60 no recibían jubilación o pensión, lo que da cuenta de la vulnerabilidad de estos grupos sociales (NBI).

En la década de los noventa, se ejecutaron importantes cambios estructurales conducentes a la privatización de empresas públicas, la apertura externa, la reforma del Estado y la reestructuración general de la economía, de sus reglas y convenciones; buscando de esta manera una mejoría en el nivel general de la productividad de todo el sistema.

Por otra parte, gracias al aumento de la inversión social se mejoraron las condiciones habitacionales, sanitarias y de cobertura educativa y esto produjo durante esta década la disminución del porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y la mortalidad infantil. Los hogares que viven en condiciones de pobreza estructural disminuyeron del 17.0% al 12,3% en el período 1989-1996 y la mortalidad infantil del 25,8% al 22,2%.

Como ocurrió en otros países que aplicaron programas similares de ajuste y estabilización económica, sus efectos iniciales impulsaron el crecimiento de la productividad, del empleo, del PBI, de

los recursos fiscales y la disminución considerable de la pobreza, con mejoras importantes en los niveles de igualdad de distribución del ingreso, favoreciendo especialmente a los niveles medios y bajos.

Medidas como la apertura económica y la desregulación de los mercados han servido para abrir el país a los nuevos patrones tecnológicos y productivos, y a través de ellos hacer posible el crecimiento del valor agregado y de la productividad. De esta manera, la vuelta a la centralidad del mercado le otorga a lo privado una elevada prioridad y responsabilidad.

En un sentido esta prioridad ha logrado resultados económicamente óptimos y socialmente reestructurantes, abandonando la senda de la incertidumbre, la inflación y el estancamiento.

Sin embargo, la recuperación del nivel de actividad no consiguió absorber el aumento inusual de la participación de la mujer y la incorporación de otros miembros del hogar a la fuerza de trabajo, por lo que crecieron las tasas de desempleo. A esta situación se agregará la falta de flexibilidad de las regulaciones del mercado de trabajo para adaptarse al dinamismo de la economía.

Por último, cabe destacar que desde el primer trimestre de 1995, se produce una coyuntura económica recesiva que impacta fuertemente al mercado de trabajo, incorporando nuevos aspectos críticos a la situación ocupacional y social del país. La desocupación en 1996 alcanzó el 18,8% de la población económicamente activa.

En efecto, el panorama social de los años 90' expresa la conflictividad propia de una época de cambio que arrastra un comprometido y prolongado déficit estructural:

- a) Por una parte, las insuficiencias y los problemas sociales que dejó pendiente el modelo industrial anterior y el Estado burocrático, agravados durante los gobiernos conservadores y autoritarios, así como por la crisis final de ese modelo a fines de la década del 80'.
- b) Por otro lado, los impactos sociales de las políticas aplicadas para la reconversión de la economía y de reforma del Estado, particularmente en el tema del empleo y los ingresos. En esta misma línea cabe inscribir los nuevos problemas de desempleo e informalidad que introducen las innovaciones tecnológicas bajo mercados competitivos y las rigideces del mercado laboral para adecuarse a las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía.

La combinación de estos factores obliga entonces a considerar con prioridad el problema de los grupos sociales afectados diferencialmente por los procesos de crisis y de cambio, y las nuevas reglas de mercado. En todo el mundo esta situación ha dado curso a la configuración de una sociedad compleja y heterogénea, con fenómenos de desigualdad y generación de nuevas formas de pobreza. El proceso hacia la exclusión social se ha convertido en un signo tan indeseable y paradójico cuanto real y preocupante. La economía crece y se dinamiza, mientras que la exclusión y la vulnerabilidad han pasado a ser los principales problemas sociales de la época.

En definitiva, la pobreza y la exclusión social son el resultado de factores estructurales que están presentes desde la construcción misma de nuestras sociedades. Sin embargo, es necesario reconocer que el proceso de apertura, cambio y modernización crea condiciones de efectiva integración para muchos, pero también limita o socava las posibilidades reales de integración social de otros.

Los problemas del mercado de trabajo y las limitaciones que imponen las nuevas condiciones de organización y desarrollo de las actividades productivas, en un contexto de globalización e incremento continuo y acelerado de la productividad y la competencia, obligan a redefinir y asentar sobre bases más amplias que la condición de asalariamiento, el derecho al trabajo y fundamental, en la persona humana, el reconocimiento de la ciudadanía plena.

El desafío social de los 90 es la inserción de los excluidos ello implica una nueva relación entre el Estado y los destinatarios de las políticas sociales. Si se considera a los individuos como ciudadanos activos, no sólo asistidos a los que hay que socorrer, la utilidad social deviene un derecho cuyo ejercicio el Estado debe garantizar.

Un proceso de inserción, que articule lo económico con la participación social, supone pasar de la dependencia a la implicación recíproca entre individuo y sociedad en una nueva forma de contrato social cuya finalidad central es la inserción. En esa reciprocidad, el destinatario de las políticas sociales, públicas y privadas, es un actor responsable y autónomo que se compromete a participar en acciones de inserción definidas con él. A su vez, el Estado, por sí y a través de la convocatoria al esfuerzo de la sociedad en su conjunto, se compromete a efectivizar las acciones que respondan a esas necesidades.

Estos problemas constituyen los principales desafíos que nuestra joven democracia debe enfrentar para lograr su definitiva legitimación.

## **2. Principales dificultades: la necesidad de una nueva institucionalidad pública en lo social**

Frente a este panorama una de las principales dificultades que enfrenta la aplicación de políticas eficientes para la atención de la pobreza, se origina en la inadecuación de las estructuras institucionales responsables de estos temas. Aún cuando en los últimos años se han dado pasos importantes para la transformación de los sistemas institucionales de políticas sociales públicas, con cambios en los sistemas de seguridad social, de educación, protección laboral y otros, todavía estos avances son insuficientes para garantizar el acceso de la población a condiciones de bienestar individual y colectivo, corregir las desigualdades sociales y facilitar condiciones de equidad para toda la población.

La organización federal de la Argentina, constituida por 24 provincias con importante autonomía de decisión política y responsables por más del 80% del total del gasto social, configuran un panorama complejo para la coordinación de las políticas y la eficacia de las intervenciones.

Si bien la política social del Gobierno Nacional tiene como eje la descentralización decisional y operativa, ésta no implica anular la capacidad y el deber del Gobierno Central de definir las orientaciones y contenidos de las políticas nacionales de desarrollo social, para el logro de la justicia social. Por el contrario el fortalecimiento de la Autoridad Social es una condición necesaria para superar la dispersión y fragmentación de las políticas sectoriales de nivel nacional y provincial y evitar las constantes superposiciones en los programas y proyectos.

De la misma manera, los déficit en las políticas de descentralización muchas veces en lugar de mejorar la posibilidad de enfrentar o solucionar problemas sociales de nivel local, pueden tender a

agravarlos, si es que no se arbitran las condiciones y disponen los recursos necesarios para fortalecer las capacidades de las administraciones locales para esas funciones.

La mayoría de las veces, las administraciones de las regiones o localidades de menor desarrollo relativo adolecen de fuertes deficiencias de recursos financieros, técnicos y operativos para el ejercicio de sus funciones.

Es necesario que el Gobierno Central acompañe los procesos de descentralización, particularmente en las localidades de menor desarrollo relativo, colaborando en el fortalecimiento de sus capacidades financieras y operativas para el ejercicio adecuado de las nuevas responsabilidades. Se trata de protagonizar juntos, gobierno central y gobiernos provinciales y municipales, la construcción colectiva de un nuevo modelo de gestión de las políticas sociales.

Otro desafío es superar la fragmentación de los sectores sociales públicos (salud, educación, trabajo, etc), generando espacios interinstitucionales de acuerdo y concertación, con prácticas y conceptos compartidos tanto sobre la problemática de la pobreza y sus causas como sobre las vías para su superación y tratamiento integral.

En la Argentina éste es el rol asignado a la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la República. Su responsabilidad es establecer un Sistema Integrado de Políticas Sociales articulando a todos los sectores de la administración nacional que desarrollan intervenciones y proyectos destinados a la erradicación de la pobreza, por intermedio del Gabinete Social, que coordina el Jefe del Gabinete de Ministros e integran, también, los Ministerios de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Economía e Interior. Salvo los Ministerios de Defensa y de Justicia, todas las áreas ministeriales y sus organismos descentralizados poseen al menos algún programa dirigido a la población en situación de pobreza.

### **3. Los ejes de la política social argentina a partir de los compromisos de la cumbre mundial de desarrollo social**

#### **a) Cambios en el sistema institucional**

Uno de los principales objetivos de la Política Social se orienta a sentar las bases para la construcción de un Sistema Integrado de Políticas Sociales cuyas funciones sean:

- i) Garantizar la transferencia directa e indirecta de ingresos para el logro de la equidad.
- ii) Crear un nuevo marco regulatorio: leyes, normas, etc. que den sustento a la nueva institucionalización.
- iii) Establecer nuevas instituciones que permitan su funcionamiento.
- iv) Dimensionar las brechas sociales y fijar metas plurianuales de integración, equidad y superación de la pobreza y la vulnerabilidad social.

v) Estructurarse en un presupuesto social consolidado y con planificación de metas plurianuales.

En términos generales la identidad de un sistema de nuevo estilo reuniría los siguientes rasgos:

i) **Pluralismo y participación**, reconociendo a los actores que están hoy interviniendo en este proceso: Estado, Sociedad civil, Mercado y familia instalando lo público en lo privado y lo privado en el Estado.

ii) **Eficiencia y eficacia**, cambiando los modelos de gestión para lograr máxima cobertura, accesibilidad y calidad a mínimos costos.

iii) **Integralidad**, superando la noción de sectores. No se trata de hacer eficiente lo viejo, sino de una respuesta intersectorial integrada que enfrente la pobreza como una unidad, no sólo en sus manifestaciones específicas (vivienda, saneamiento, educación, etc.), reemplazando además las intervenciones selectivas (mujeres, niños, jóvenes) por abordajes familiares. Respuesta que deberá necesariamente ser interjurisdiccional por sobre la falsa disyuntiva centralización - descentralización

Los procesos de modernización y democratización de la gestión del Estado, que se comienzan a desarrollar, implican que las instituciones deben tener capacidad de interpretar y dar respuesta a las necesidades de la sociedad, ser responsables por las acciones desarrolladas, ser eficientes en la asignación y manejo de los recursos y rendir cuentas sobre los resultados de sus acciones.

Esta responsabilidad estatal deberá traducirse en compromisos institucionales cuantificables y con significado público. La información se convierte en un elemento que habilita la participación.

Asimismo el nuevo modelo de gestión del Estado requerirá incorporar en la gestión, hoy centrada en los procesos, la mirada sobre los resultados y, en la construcción de su oferta, la perspectiva de la demanda.

La esencia de la gestión pública orientada a resultados es un cambio en la concepción de funcionamiento del Estado para medir resultados en función de demandas satisfechas y de problemas resueltos. En el campo de las políticas sociales estos resultados remiten al logro de equidad y a la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social.

## b) Incremento en la inversión social

La inversión social durante estos últimos seis años ha crecido de una manera elocuente:

i) El Gasto Público Social (GPS) incluyendo las erogaciones en seguridad social aumentó un 55% en el período 1989-1996.

ii) El GPS en el período 1989-1996 aumentó un 43% sin contar con el aumento de las erogaciones en seguridad social.

iii) En 1989 el GPS era equivalente al 10,05% del P.B.I. y en 1995 se elevó al 11,47%.

iv) Durante la actual gestión el GPS real per cápita aumentó un 31% (1989-1996). Entre 1994-1996 el GPS per cápita alcanzó el nivel más alto de los últimos 15 años.

v) Entre 1989 y 1996 se reasignó el gasto público hacia finalidades sociales y aumentó la participación del GPS en el Gasto Público Total (GPT) del 24,2% al 31,7%.

vi) El proceso de descentralización del GPS, que se acelera a partir del período 1991-1992, produjo que la Administración Nacional solo maneje el 10% del GPS (sin contar seguridad social).

c) **Principales líneas de acción del gobierno argentino en la superación de la pobreza y la exclusión social**

La Secretaría de Desarrollo Social es el organismo del Estado que, con competencia específica en el área social y en el problema de la pobreza en particular, impulsa la modernización y reformulación de todo el sistema de políticas sociales en un nuevo modelo de gerenciamiento social.

Desde la Secretaría de Desarrollo Social se elaboró el Plan Social 1995 con las "Políticas de Promoción y Solidaridad con los Más Necesitados", que puso en consideración de la ciudadanía el enfoque conceptual adoptado para su elaboración y la relación de los principales programas y proyectos que traducen los compromisos de la acción del gobierno en este campo. Este Plan sentó las bases para el inicio de un Sistema Integral de Políticas Sociales que comenzó a articular los principales programas dirigidos a la población en situación de pobreza de los distintos Ministerios (ver Anexo).

En el "Plan Social 1995" se definen como fundamentos de la Política Social: la responsabilidad indelegable del Estado en el marco de una sociedad solidaria en la que se debiera lograr la participación activa de todos sus miembros. El reconocimiento de la amplitud y complejidad del concepto de pobreza implica la necesidad de que los programas sociales no se limiten a los aspectos asistenciales sino que generen capacidades para desenvolverse en la vida y participar de las oportunidades del crecimiento económico. Desde esta concepción, la educación, la capacitación, la organización social, pasan entonces a resultar herramientas fundamentales de un plan estructurado de combate a la pobreza.

Las principales intervenciones dirigidas a la superación de la pobreza y la exclusión que integran el Plan son:

i) La Secretaría de Desarrollo Social con la creación del CENOC - Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias, se propuso facilitar la articulación de las organizaciones comunitarias entre sí y con el Estado. La apertura de un registro voluntario de organizaciones, de base y técnicas de apoyo, ha recibido la respuesta de más de 3.000 de ellas en menos de un año. Programas como el Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, a su vez, plantean la formación de líderes comunitarios en la formulación y ejecución de proyectos en el seno de sus propias comunidades. La solidaridad social y el compromiso de nuevos actores en la superación de la pobreza es estimulada a través de iniciativas como el Programa de Fortalecimiento de Desarrollo Juvenil que promueve el voluntariado juvenil en áreas carenciadas movilizándolo alrededor de 15.000 jóvenes en todo el país.

ii) Experiencias innovadoras de integralidad también comienzan a desarrollarse en Argentina con el FOPAR- Fondo Participativo de Inversión Social a través del cual la Secretaría de Desarrollo Social

complementa las acciones del Estado a través de un mecanismo de asignación de recursos a partir de la demanda, centrado en la organización de los beneficiarios que garantice que la inversión social sea dirigida a la pobreza extrema en las localidades más pobres y en los barrios carenciados en las concentraciones urbanas del interior del país. Dicho programa financia alrededor de **1.000 proyectos** generando alrededor de **300.000 beneficiarios**.

iii) Las situaciones emergentes tanto por los cambios económicos estructurales como por las nuevas conformaciones familiares dieron origen al Programa para Grupos Vulnerables, destinado a familias y grupos pobres como mujeres jefas de hogar, jóvenes, discapacitados, ancianos y aborígenes.

iv) A su vez la Secretaría de Desarrollo Social con el Plan Social Aborigen está concretando la principal reivindicación de ese sector poblacional, que en la Argentina se estima alrededor de **500.000 personas**, a través de la restitución de más de 2.000.000 de hectáreas a las comunidades indígenas.

v) La situación alimentaria y nutricional de la población está exigiendo la reformulación de los programas tradicionales hacia una verdadera Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional que integre y articule acciones y comprometa a todos los niveles públicos desde el gobierno central a los provinciales y municipales junto a las organizaciones de la comunidad.. Esta es la misión del Plan Social Alimentario Nutricional que incluye programas del Ministerio de Salud, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, del Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados, programas de comedores escolares e infantiles descentralizados a las Provincias y del nuevo Programa de Alimentación y Nutrición Infantil de la Secretaría de Desarrollo Social, por el cual alrededor de 3.000.000 niños reciben complemento alimentario en comedores escolares e infantiles.

vi) En el marco del Plan Nacional de Acción en favor de la Madre y el Niño, el Ministerio de Salud y Acción Social, para alcanzar las metas de disminución de la morbi-mortalidad materna e infantil ha puesto en marcha el programa PROMIN que cuenta con 24 subproyectos en ejecución que promueven la transformación de los modelos de salud y educación inicial a través de acciones integrales de la ampliación, refacción y equipamiento de centros de salud, asistencia técnica, capacitación, comunicación social y provisión de medicamentos. Actualmente los proyectos se implementan en 14 provincias con una cobertura promedio del 62% de la población NBI y con un total de **2.460.000 beneficiarios**. Asimismo el Ministerio de Salud incrementa sus acciones para alcanzar las metas, mejorando la accesibilidad, la eficiencia y la calidad de la atención perinatal; el control del crecimiento y desarrollo infantil, controles de salud, vacunación y entrega de leche en polvo a **195.042 embarazadas y 456.000 niños** y, ha puesto en marcha El Plan Nacional de Salud Integral del Adolescente.

vii) El Plan Nacional de Ancianidad de inminente aplicación integrará las intervenciones de diferentes organismos que hoy asisten a más de **400.000 ancianos pobres** con complemento alimentario, turismo social, subsidios y medicamentos.

viii) La igualdad de oportunidades en la educación es otro de los objetivos que impulsó a que **2.600.000 niños de escuelas carenciadas** reciban el Plan Social Educativo que a través de materiales escolares, equipamiento e infraestructura promueve equiparlos al resto de los niños argentinos.

En el marco de aplicación de la **Ley Federal de Educación**, las transformaciones se encuentran en plena ejecución. Se acordaron los Contenidos Básicos Comunes de la Educación General Básica y los del nivel Polimodal, asegurando así la incorporación de los aprendizajes actualizados. Los programas compensatorios permiten a los niños y jóvenes más pobres contar con los elementos para llegar a los

parámetros de calidad educativa: libros, cuadernos, bibliotecas, material didáctico, equipamiento institucional, computadoras, apoyo a las iniciativas, construcción de 2.718 aulas, 3.190 salas de jardín, se arreglaron 4.600 escuelas, destacándose entre estos logros la erradicación de las escuelas rancho. Cabe mencionar que la administración de los recursos es totalmente descentralizada con fuerte participación de la comunidad local.

El desempleo afecta de manera significativa a todos los sectores de la población en forma global. En un contexto de economía cada vez más dinámica con un desempleo estructural alto y generalizado, la marcada rigidez en el mercado laboral se presenta como un límite para la generación de empleo.

En este sentido el Gobierno ya ha encarado una profunda transformación de las instituciones laborales. Entre los puntos principales de dicha reforma se puede destacar:

i) Reducción de 10 puntos porcentuales promedio en las cargas patronales, a partir de enero de 1996. Esto permite acercarse un poco a los niveles internacionales de imposición al salario. Sin embargo, Argentina aún es el quinto país con mayor cargas salariales.

ii) Reforma al régimen previsional por un sistema de capitalización. El nuevo sistema permite en el largo plazo eliminar el déficit fiscal, aumentar el ahorro en la economía y mejorar la cobertura de los jubilados.

iii) Reforma al régimen de accidentes de trabajo por un régimen de seguro. El nuevo régimen evita la conflictividad, aumenta la prevención y reduce los costos asociados a accidentes de trabajo (de más de 6% de la masa salarial a menos de 1.5%).

iv) Mejora en el diseño de los programas de empleo y capacitación y aumento en el presupuesto total dedicado a la política activa.

v) Priorización de la productividad como concepto relevante en la negociación salarial.

vi) Introducción de modalidades más flexibles de contratación.

vii) Sanción de numerosas leyes importantes como la de Procedimiento Preventivo de Crisis, la nueva Ley de Quiebras, la Ley de Agencias Retribuidas de Colocación y la Ley de Conciliación Obligatoria.

Por otra parte a través de los programas de empleo transitorio y el seguro de desempleo se está atendiendo alrededor de 380.000 trabajadores afectados por la desocupación.

**85.000 jóvenes de bajos ingresos y desocupados** están siendo entrenados anualmente para responder a las demandas específicas del mercado laboral.

i) Pero deberíamos mencionar dentro de este combate cotidiano a la pobreza a los miles de pequeños productores asistidos, a miles de barrios y localidades de extrema pobreza a la que estamos llegando con obras de agua, saneamiento e infraestructura, a las familias que pueden acceder a su vivienda en planes del FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda), Banco Hipotecario y subsidios de la Subsecretaría de Vivienda de la Nación, a los menores en situación de riesgo personal y social que reciben asistencia directa desde la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo del Menor y la Familia.

ii) Atendiendo a la situación general de la pobreza rural que afecta a las familias de los pequeños productores minifundistas sin tierras ni capital, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación ha puesto en marcha el Plan Social Agropecuario brindando oportunidades para aumentar la producción y crear fuentes de trabajo a las familias campesinas pobres. El PSA es el primer programa nacional dirigido exclusivamente al sector, combinando al crédito con la asistencia técnica y la capacitación, bases esenciales para promover un proceso de desarrollo sostenido y autosustentable. Para desarrollar sus acciones, el programa se asienta en un trabajo concertado entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, incorporando la activa participación de los productores en las decisiones a través de sus propios representantes. El programa está apoyando a **2.500 proyectos** de autoconsumo, tradicionales y de innovación que benefician a **27.000 familias** de nuestro país.

iii) Durante 1997 la Secretaría de Desarrollo Social trabajará, a partir de la nueva ley que se discute en el Congreso de la Nación. en la reformulación y modernización del Fondo Nacional de Vivienda, que habitualmente opera como un programa de oferta, para orientarlo en función de la demanda, a través de proyectos presentados por Organizaciones Comunitarias, lo que permitirá cubrir mejor las necesidades habitacionales de la población.

iv) Una política de acceso al crédito, para diversos fines, destinado a familias de bajos ingresos también será implementada en 1997. Este **Fondo de Capital Social** integrará recursos públicos y privados, y se ejecutará a través de ONGs con metodologías que fomenten la participación y la solidaridad social.

v) En su tarea de impulsar la generación de un nuevo modelo de política social la Secretaría de Desarrollo Social está aplicando nuevos instrumentos de capacitación, medición, evaluación y gerenciamiento social como parte de una decisión de lograr un idioma común entre las diversas jurisdicciones, mejorar la racionalidad de la ejecución global de la política social, y articular la gestión con los resultados y transparentar las acciones del Estado para posibilitar el control por parte de la sociedad.

En este aspecto, vale mencionar al SIEMPRO, Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de los programas sociales destinados a la población en situación de pobreza. Este programa de la Secretaría de Desarrollo Social está produciendo información actualizada sobre pobreza y vulnerabilidad - necesaria para diseñar nuevas intervenciones y mejorar la focalización- realizando la evaluación y el monitoreo de los programas sociales, capacitando recursos humanos en gerencia social y desarrollando un espacio de investigación sobre la nueva cuestión social y estrategias de intervención.

e) **Nuevas propuestas: la Red de Solidaridad Social, el Sistema de Identificación único de Familias Beneficiarias (SISFAM) y el Sistema de Monitoreo Estratégico**

Durante 1996, el Gabinete Social - que coordina el Jefe del Gabinete de Ministros cuya Secretaría Técnica es ejercida por la Secretaría de Desarrollo Social e integran, también, los Ministerios de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Economía e Interior - para dar respuesta a los nuevos problemas sociales avanzó en la generación de una Red de Solidaridad Social, que articula y redefine todas las intervenciones del Estado para atender la nueva situación social.

Esta **Red de Solidaridad Social**, cuyo nuevo sujeto de intervención será la familia pobre o vulnerable, deberá ser capaz de brindar respuestas integradas a los problemas sociales que las afectan.

Por un lado se reorganizó en 8 áreas temáticas a todos los programas sociales y por el otro se impulsó la implementación de:

i) **Nuevas líneas de intervención para atender a sectores no cubiertos en la actual coyuntura social.**

- Es el caso de los jefes de hogar desocupados que por haber tenido una inserción precaria en el mercado de trabajo, no son elegibles para el seguro de desempleo; en particular los que tienen menores a cargo, en núcleos familiares incompletos, o cuyos cónyuges son desocupados o inactivos.

A fin de la ampliación del mecanismo de transferencias a dichos hogares se ampliará un **Programa de Empleo Transitorio** que será administrado por el Ministerio de Trabajo con un presupuesto anual de 300 millones de pesos. Se propone que otorgue un ingreso para la manutención y cobertura de salud de la familia. Estará focalizado a los grandes aglomerados urbanos del país, donde existen los problemas más agudos de desocupación. Financiará el componente mano de obra de proyectos de infraestructura social o emprendimientos que presenten provincias, municipios, ONGs y organizaciones de la comunidad.

- Otro aspecto que preocupa es la creciente proporción de jóvenes que no estudia ni trabaja, proporción que se duplicó en los últimos años y que hoy afecta a uno de cada cinco de ellos. Existen evidencias de que la dificultad para permanecer en el sistema educativo o para ingresar al mercado de trabajo, tiene graves consecuencias que pueden ir más allá del presente, y proyectarse hacia el futuro en términos de marginalidad y exclusión social.

Ambos problemas están estrechamente relacionados, ya que el aumento de la desocupación de los jefes incide en el abandono temprano de la escuela por parte de niños y jóvenes, que intentan incorporarse al mercado de trabajo para solventar los gastos básicos de manutención del hogar.

El **Programa de Becas de Retención Escolar** será administrado por el Ministerio de Educación y tendrá un presupuesto anual de 100 millones de pesos.

El objetivo del programa es escolarizar a la población de 13 a 18 años evitando que abandone la escuela, garantizando el cumplimiento de la obligatoriedad de 9 años de Educación General Básica. Los criterios de focalización sugeridos para este programa son indicadores de desocupación y pobreza, e indicadores de desescolarización.

ii) **Un Sistema de Único de Identificación y Registro de Familias Beneficiarias de Programas Sociales (SISFAM)**, que permita identificar en un único registro a los destinatarios actuales y potenciales de las acciones sociales del Estado y mejorar la articulación de los programas sociales en la atención de grupos y familias vulnerables. Por otra parte, el SISFAM se convertirá en un instrumento poderoso para monitorear y evaluar las intervenciones sociales desde una perspectiva integral, familiar y territorial.

iii) **Un Sistema de Monitoreo Estratégico** para mejorar el seguimiento de los programas y la eficacia y eficiencia de las acciones que estos desarrollan.

Finalmente es necesario destacar que es evidente que la buena administración de la política social requiere de una perspectiva de largo plazo que no solo explicita las metas y objetivos, sino que además comprometa los recursos necesarios para alcanzarlos.

Es por ello que uno de los principales objetivos estratégicos del Gobierno Nacional consiste en lograr un mecanismo estable de planificación a largo plazo con plena participación y compromiso de las provincias y municipios.

Uno de los factores más importantes para la mejor administración de los recursos ha sido la decisión tomada por prácticamente todas las jurisdicciones provinciales de concentrar la responsabilidad sobre política social en una cabeza unificada, con características similares a la de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.

Esta decisión permitirá no sólo unificar estrategias y acciones, sino también presentar una interlocución unificada hacia los programas nacionales. Esta voluntad de trabajo en común para optimizar la administración de los programas sociales se vio plasmada en el documento firmado por las autoridades sociales de todas las provincias argentinas y del Gobierno Nacional y en la creación del Consejo Federal de Desarrollo (COFEDES).

## ANEXO

**SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA  
EN EJECUCIÓN EN LA ARGENTINA**

En la Argentina, en la órbita de los Ministerios Nacionales y de los organismos descentralizados que integran el Gabinete Social se ejecutan casi cincuenta programas sociales nacionales "focalizados o focalizables a la población de menores recursos". Los de mayor envergadura se reseñan a continuación:

**1. Trabajo y desarrollo productivo****a) Programa TRABAJAR (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social)**

Es un programa de entrenamiento ocupacional temporario para jefes de hogar de baja calificación, a través de la realización de obras de interés social de pequeña envergadura a cargo de municipios, otros organismos nacionales y ONGs. Desarrolla sus acciones en las provincias más pobres.

**b) Sistema Integral de prestaciones por desempleo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social)**

Creado a través de la Ley Nacional de Empleo para posibilitar que el desempleado por cesantía reciente pueda contar con un ingreso y capacitación profesional, como ayuda a su reinserción laboral.

**c) FORESTAR (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social)**

El programa incentiva el empleo temporario durante 3 meses a través de empresas privadas que presenten proyectos de forestación, las que son calificadas según el personal que deciden emplear a posteriori.

**d) Programa de apoyo a la reconversión productiva - PARP (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social)**

Consta de los siguientes componentes: Proyecto Joven, Proyecto Imagen (para la inserción ocupacional), Capacitación y Asistencia Técnica para el Autoempleo y la Microempresa, y Proyecto de Apoyo y Fortalecimiento Institucional.

Está dirigido a los jóvenes de bajos ingresos y a desocupados de oficios obsoletos, con el fin de adaptar modalidades de entrenamiento a demandas específicas.

**e) Capacitación y Formación Profesional (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social)**

Es un programa de asistencia técnica y capacitación tanto para trabajadores desempleados como para trabajadores de baja calificación.

f) **Plan Social Agropecuario** (*Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca*)

El objetivo del programa es apoyar la creación o fortalecimiento de actividades productivas agropecuarias y agroindustriales, a través de formas asociativas de pequeños productores minifundistas, mediante la asistencia financiera, técnica y la capacitación.

g) **Programa de Apoyo al Desarrollo Local** (*Secretaría de Desarrollo Social*)

Es un programa de asistencia técnica y financiera con fondo rotativo para miembros actuales o potenciales de microempresas.

## **2. Subsidios: al ingreso**

a) **Programas Subsidios Personales** (*Secretaría de Desarrollo Social*)

El programa atiende los problemas que presentan las personas carenciadas en situación de emergencia de salud o personal a través del retorno al lugar de residencia, provisión de alojamiento transitorio, provisión de medicamentos recetados, provisión de prótesis, audífonos, etc. .

b) **Programa Pensiones no Contributivas** (*Secretaría de Desarrollo Social*)

Este programa beneficia a través de una pensión vitalicia y cobertura de salud a grupos específicos según diversas leyes nacionales: mayores de 80 años sin jubilación, ex combatientes de Malvinas, mujeres jefas de hogar con siete o más hijos a cargo, etc.

## **3. Integración social y desarrollo comunitario**

a) **Programa de Atención a Menores en circunstancias especialmente difíciles - PROAME**  
(*Secretaría de Desarrollo Social*)

Apoya la ejecución de proyectos que brinden asistencia directa al menor en situación de alto riesgo personal y social en 10 ciudades de 9 provincias, a fin de potenciar su desarrollo integral, mejorar sus condiciones de vida y promover su reinserción social.

b) **Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil** (*Secretaría de Desarrollo Social*)

Intenta fortalecer la autogestión en organizaciones de base capacitando líderes comunitarios naturales y promoviendo la realización de iniciativas comunitarias. Entre sus líneas de acción se encuentra la formación de madres y padres cuidadores para guarderías y comedores infantiles.

c) **Plan de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil** (*Secretaría de Desarrollo Social*)

Estimula la participación de los jóvenes en trabajos voluntarios realizados en comunidades pobres y la organización juvenil solidaria en esa mismas comunidades.

d) **Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias - CENOC** *(Secretaría de Desarrollo Social)*

Es un programa de servicios que promueve espacios de articulación entre ONGs y de éstas con el Estado.

e) **Proyecto integral de comunidades aborígenes en el Departamento Ramón Lista - Formosa** *(Secretaría de Desarrollo Social)*

Acciones de suministro de agua potable, mejoras habitacionales, créditos para microemprendimientos, refuerzos alimentarios y de las capacidades instaladas de salud y educación, para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones aborígenes en el departamento más pobre del país.

f) **Programas del Consejo del Menor y la Familia** *(Secretaría de Desarrollo Social)*

Realiza acciones de: 1) cuidado transitorio del menor y personas con discapacidades en situación de riesgo y abandono, 2) vinculación del niño de la calle con su familia, 3) internación para tratamiento integral de niños, discapacitados, ancianos y madres en situación de riesgo y/o abandono, 4) régimen de libertad asistida para menores con conflicto penal, 5) atención y tratamiento para familias en crisis.

g) **Fondo Participativo de Inversión Social - FOPAR** *(Secretaría de Desarrollo Social)*

Se ha implementado un Fondo Participativo de Inversión Social para la atención de la población en barrios y localidades de extrema pobreza y el fortalecimiento de las áreas en las que la intervención del Estado es débil. La ejecución de las acciones es descentralizada, la relación con las provincias se establece a partir de convenios para actividades de promoción, evaluación y seguimiento de los proyectos.

h) **Plan Social Aborígen** *(Secretaría de Desarrollo Social)*

En esta etapa el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas centra sus acciones en el reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades indígenas y en la restitución de las tierras que habitan.

i) **Sistema Nacional de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales - SIEMPRO** *(Secretaría de Desarrollo Social)*

Es un sistema de información, monitoreo y evaluación de programas sociales dirigidos a la población en situación de pobreza. Apoya a los programas sociales nacionales focalizados, a través de la capacitación, la asistencia técnica para su formulación, evaluación y monitoreo, la provisión de información de demanda de necesidades de la población pobre y de oferta de los programas.

j) **Programa Subsidios Institucionales** *(Secretaría de Desarrollo Social)*

Tiene como objetivo el apoyo a proyectos de entidades gubernamentales y no gubernamentales.

k) **Acciones de la Dirección Nacional de Emergencias Sociales - DINES** *(Secretaría de Desarrollo Social)*

Son acciones dirigidas a la población pobre en diferentes emergencias naturales (inundaciones, catástrofes, etc.) otorgando prestaciones como alimento, mantas y medicamentos.

**l) Programa de Apoyo a Grupos Vulnerables (Secretaría de Desarrollo Social)**

El programa contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de grupos vulnerables (Mujeres Jefas de Hogar, adultos jóvenes, jóvenes, aborígenes, discapacitados) articulando acciones que contribuyen a viabilizar el acceso a servicios sociales, disminuyendo situaciones de riesgo.

#### **4. Alimentación**

**a) Políticas Sociales Comunitarias - POSOCO (Gobiernos Provinciales)**

El programa, que cubre todo el territorio nacional a través de los gobiernos provinciales, se propone mejorar el nivel alimentario de los niños, el sistema sanitario de la población NBI, el sistema asistencial y la calidad habitacional.

**b) Programa Social Nutricional - PROSONU (Gobiernos Provinciales)**

Apoya el mejoramiento del Estado nutricional de los niños pobres brindando complemento alimentario diario en comedores comunitarios infantiles (para niños de 4 y 5 años) y de comedores escolares (para niños de 6 a 14 años).

**c) Programa de Alimentación y Nutrición Infantil - PRANI (Secretaría de Desarrollo Social)**

Su acción es articular, reorganizar y coordinar los programas alimentarios nutricionales vigentes para el mejoramiento de la relación costo-efectividad y costo-eficiencia. Brinda asistencia técnica, capacitación, apoyo financiero y refuerzo de dieta.

**d) PROHUERTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria)**

El programa apoya la participación comunitaria en la resolución de los problemas de alimentación mediante la autoproducción en huertas comunitarias, escolares y familiares en todo el país.

**e) Plan Materno Infantil - Salud Subprograma Nutrición (Ministerio de Salud y Acción Social)**

El programa brinda servicios en los centros de atención de salud provinciales y municipales, a través de la prestación de leche en polvo común y fortificada y controles médicos de la madre y el niño.

#### **5. Tercera edad**

**a) PAMI: Geriátricos (Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados)**

Se encarga de la internación de ancianos pobres, con jubilación mínima en institutos geriátricos.

- b) **PAMI: Subsidios Económicos** (*Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados*)

Atiende a jubilados y pensionados pobres en situación de emergencia mediante: complemento de ropa, medicamentos y ayuda para alquiler.

- c) **PROBIENESTAR** (*Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados*)

Es un programa de complementación alimentaria de los jubilados y pensionados pobres a través del apoyo a la formación de comedores comunitarios en sus centros o mediante entrega directa de un bolsón de alimentos básicos.

- d) **Programa de Ayuda Solidaria para Mayores - ASOMA** (*Secretaría de Desarrollo Social*)

Se dirige a ancianos NBI sin cobertura social, a través de prestaciones de bolsón de alimentos y atención en comedores. Consta de tres subprogramas: alimentario, turismo social y capacitación.

## **6. Salud**

- a) **Programa Nacional de Control de la Enfermedad de Chagas** (*Ministerio de Salud y Acción Social*)

Está dirigido a la población rural pobre. Su objetivo es la erradicación del mal de Chagas a través del combate al vector en vivienda y control de transfusiones.

- b) **Programa Materno Infantil de Nutrición - PROMIN** (*Ministerio de Salud y Acción Social*)

Sus acciones son: la ampliación y equipamiento de los Centros de la Salud y de Desarrollo Infantil existentes y la provisión de alimentos y medicamentos a niños hasta 5 años y mujeres NBI en edad fértil.

## **7. Educación**

- a) **Plan Social Educativo, Prog. 1: Mejor Educación para Todos** (*Ministerio de Cultura y Educación*)

Es un programa dirigido a las escuelas de los sectores más carenciados. A nivel central se adquieren libros de texto, equipamiento y material didáctico que son entregados a los directores de escuela quienes son responsables de su administración.

b) **Plan Social Educativo, Prog. 2: Mejoramiento de la Infraestructura Escolar** (*Ministerio de Cultura y Educación*)

Las líneas de acción son: construcción de aulas, refuncionalización, refacción y ampliación de establecimientos educativos, construcción de salas de jardín, mejoramiento de infraestructura de servicios educativos.

**8. Vivienda e infraestructura básica y social**

a) **Programa de vivienda e infraestructura social básica** (*Secretaría de Desarrollo Social*)

Las acciones que desarrolla son: construcción o rehabilitación de viviendas, provisión de servicios, agua y saneamiento, regularización dominial y asistencia técnica en las provincias más pobres. Fomenta la generación de fuentes de trabajo y la participación de los adjudicatarios con el aporte de mano de obra y/o tierras.

b) **Fondo Nacional de la Vivienda - FONAVI** (*Gobiernos Provinciales*)

Programa descentralizado a las provincias para la construcción, refacción, ampliación y equipamiento de viviendas populares.

c) **Programa de Mejoramiento de Barrios** (*Secretaría de Desarrollo Social*)

Consta de dos subprogramas: 1) provisión de lotes con servicios y probable núcleo habitacional, y 2) mejoramiento barrial. Desarrolla su acción en barrios carenciados en conglomerados urbanos del interior del país.

d) **Programa de Ayuda Social para Provisión de Agua Potable y Saneamiento** (*Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos*)

Es un programa continuo con fondos no reintegrables para la población que presenta problemas de cólera endémico y otras enfermedades de transmisión hídrica, en localidades menores de 500 habitantes sin agua potable.

e) **Programa para Inundados - Subprograma Rehabilitación de Viviendas** (*Ministerio del Interior*)

Inició sus acciones en 1993, como respuesta a las consecuencias de las inundaciones de 1992, para la rehabilitación de obras de infraestructura vial, sanitaria, portuaria, hospitales, centros de salud, viviendas precarias, terraplenes de defensa. La operatoria definida para el subprograma es la autoconstrucción

f) **Programa participativo de desarrollo social en áreas fronterizas del Noroeste y Noreste Argentino con necesidades básicas insatisfechas - PROSOFA** (*Secretaría de Desarrollo Social*)

El objetivo del programa es la construcción, ampliación y rehabilitación de obras de saneamiento básico, educación y salud de población NBI en zonas de frontera del NOA y el NEA.

g) **Programa de Financiamiento a Municipios** (*Secretaría de Desarrollo Social*)

Este programa de créditos internacionales apoya a comunas y municipios en la mejora de servicios locales y en el fortalecimiento de su capacidad institucional.

## II. INFORME DE BOLIVIA

### Introducción

En un mundo en el que la interdependencia, la globalización y las megatendencias se constituyen en las características más generales, Bolivia se vio ante la necesidad de identificar los grandes desafíos, definir la visión estratégica para su desarrollo, diseñar el marco instrumental orientado a generar un entorno auspicioso, adecuar la estructura institucional y adoptar un nuevo tipo de planificación con características adecuadas a un proceso más participativo y eficiente, que culmine en instrumentos operativos de planificación e instrumentos normativos articuladores de las acciones planificadoras, de los niveles nacional, departamental y municipal, en el marco del desarrollo sostenible.

Por esta razón, se ha reorganizado la institucionalidad del Estado, tanto a nivel del Gobierno Nacional, Prefecturas o Administraciones Departamentales y Gobiernos Municipales, con la finalidad de diseñar e implantar políticas públicas en general y políticas sociales en particular que estén orientadas a impactar en todos los ámbitos del desarrollo y de la vida cotidiana de la población.

### **1. Institucionalidad gubernamental vigente en el área social**

La lucha contra la pobreza y la marginalidad, sumada a los otros desafíos que Bolivia debe enfrentar, han demandado una reorganización global de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Este reordenamiento ha ido en el sentido de cambiar el rol del Estado para superar sus rasgos excluyentes, mejorar el cumplimiento de sus funciones básicas (en particular su función de integración), acrecentar su racionalidad interna y generar un nuevo protagonismo de la sociedad en la gestión de su propio desarrollo. En este ámbito se enmarca el conjunto de reformas estructurales, como instrumento para viabilizar y poner en marcha el proceso de Desarrollo Sostenible.

#### **a) La nueva estructura del Estado**

La magnitud de los desafíos para viabilizar el Desarrollo Sostenible, ha demandado la necesidad de readecuar la organización del poder ejecutivo en función de los principios de integralidad y de eficiencia administrativa de la administración gubernamental, de descentralizar tareas políticas y administrativas, y de estructurar un modelo participativo de gestión de las políticas públicas.

Estas necesidades han hallado su concreción y su viabilidad a través de la Reforma de la Constitución Política del Estado, de la Reforma del Poder Ejecutivo, de la Participación Popular y la Descentralización Administrativa, de las Reformas en Educación y en Salud, como se detalla a continuación:

i) La **Ley de Reforma de la Constitución Política del Estado** ha definido las funciones de las Administraciones Departamentales (Prefecturas) y ha planteado el fortalecimiento de los Gobiernos Municipales, como mecanismos para descentralizar las tareas políticas y administrativas.

ii) La **Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo** (Ley N° 1493) y sus respectivos reglamentos, permite el rediseño de la estructura del Estado, con la creación de tres ministerios transectoriales: el Ministerio de Desarrollo Humano, el Ministerio de Desarrollo Económico y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

A nivel nacional el Ministerio de Desarrollo Humano se constituye en el responsable institucional de la calidad de vida, la formación y el desarrollo de la población. Con la creación de este Ministerio se pretende superar la subordinación de las políticas sociales a las políticas económicas y constituir un órgano que articule el conjunto de políticas sociales, superando el accionar inconexo de los sectores del área social.

Del Ministerio de Desarrollo Humano, dependen las secretarías nacionales siguientes:

- Secretaría Nacional de Educación
- Secretaría Nacional de Salud Pública
- Secretaría Nacional de Participación Popular
- Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, Género y Generacionales
- Secretaría Nacional de Cultura
- Secretaría Nacional del Deporte
- Secretaría Nacional de Servicio Social

Además está la Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO), dependiente directamente del Ministro de Desarrollo Humano.

El Ministerio de **Desarrollo Económico**, bajo el principio de integralidad, agrupa a los sectores productivos, y se constituye en el responsable de formular instrumentar y fiscalizar las políticas para el sector público.

El Ministerio de **Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente**, se encarga de armonizar las políticas de desarrollo económico y humano, con el uso racional de los recursos naturales y del territorio, en el marco de la gobernabilidad del sistema político. Este Ministerio, asume como responsabilidad principal la definición de la visión estratégica del país.

Del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente dependen dos secretarías nacionales:

- Secretaría Nacional de Planificación
- Secretaría Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente

Otra instancia gubernamental es el **Consejo de Desarrollo Nacional (CODENA)**, integrado por los Ministros de la Presidencia, de Hacienda, de Desarrollo Humano, de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, de Desarrollo Económico y otras Secretarías nacionales. Preside el CODENA, el Presidente de la República y en su ausencia el Ministro de la Presidencia. La Secretaría del CODENA es ejercida por el Secretario Nacional de Planificación.

La **Secretaría Nacional de Planificación**, dependiente del MDSMA, tiene como objetivo formular la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible, institucionalizar el Sistema Nacional de Planificación y el Sistema de Ordenamiento Territorial del país, proponiendo y aplicando políticas, normas y acciones necesarias para su cumplimiento a través de programas y proyectos específicos.

Entre sus funciones importantes están: i) actuar como órgano rector del Sistema Nacional de Planificación, por delegación del Ministro; ii) supervisar el Sistema Nacional de Información para la recopilación, análisis y procesamiento de datos, para el Sistema Nacional de Planificación y el sistema de Ordenamiento Territorial; iii) y establecer mecanismos de relación y coordinación con la administración departamental y los gobiernos municipales.

iii) La **Ley de Descentralización Administrativa** a partir de la cual se ha estructurado la representación del Poder Ejecutivo a nivel departamental, conformado por el Prefecto y el Consejo Departamental y está constituida por las siguientes secretarías departamentales:

- Secretaría Departamental de Desarrollo Sostenible y M.A.
- Secretaría Departamental de Desarrollo Humano
- Secretaría Departamental de Desarrollo Económico
- Secretaría Departamental de Participación Popular

Para facilitar el cumplimiento de las atribuciones del Prefecto en las Provincias están los Subprefectos y los Corregidores en los Cantones.

El **Consejo Departamental**, cuya designación es por provincia y número de población, es un órgano colegiado de consulta, control y fiscalización de los actos administrativos del Prefecto. Entre sus funciones principales está la de canalizar las necesidades de sus respectivas provincias y municipios, y entre sus atribuciones aprobar el Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social (PDDES) y los programas y proyectos emergentes para el desarrollo departamental presentados por el Prefecto, en el marco del PDDES y del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (PGDES), y controlar y evaluar su ejecución.

iv) La **Ley de Participación Popular**, permitió una redistribución más equitativa de las rentas nacionales, al transferir, a través de la coparticipación tributaria, el 20 por ciento de las rentas mencionadas a los Gobiernos Municipales, bajo el principio de distribución igualitaria por habitante.

Bajo esta norma se transfirió a los Gobierno Municipales el derecho de propiedad sobre los bienes muebles e inmuebles afectados a la infraestructura física de los servicios públicos de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y microriego.

A nivel **municipal**, el **Gobierno Municipal** se ejerce en las capitales de Departamento por el Consejo Municipal y el Alcalde; en los distritos municipales y cantones los Subalcaldes y Agentes Cantonales.

A nivel de los Gobiernos Municipales, la estructura orgánica relacionada con el área social difiere según el municipio. Sin embargo, está básicamente constituido por:

- El Alcalde
- Consejo Municipal

- OTBs (comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales)
- Comités de Vigilancia

El **Alcalde** es la autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal. Tiene a su cargo la dirección promoción y supervisión del desarrollo urbano. Y entre sus atribuciones principales están elaborar planes programas y proyectos de desarrollo local, asegurar la coordinación y compatibilidad de los mismos con los planes y programas de desarrollo sectorial, regional y nacional y dirigir la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo, en el área de su jurisdicción, aprobados por el Consejo o la Junta Municipal.

El **Consejo Municipal**, es un órgano legislativo y deliberante del Gobierno Municipal, se encarga de formular políticas generales de la municipalidad y fijar los objetivos de los planes y programas a realizarse; aprueba planes, programas y proyectos de desarrollo, regulación y mejoramiento urbanos; dicta y aprueba ordenanzas; aprueba el presupuesto municipal, convenios, reglamentos, contratos adquisición de bienes y otros; y fiscaliza las labores del Alcalde Municipal.

Las **Organizaciones Territoriales de Base (OTBs)** están constituidas por las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales; quienes en ejercicio de la atribución constitucional establecida en el Art. 7 de la Constitución Política del Estado, podrán formular peticiones individuales o colectivas ante la comisión permanente de la Cámara de Senadores, sin perjuicio de los derechos establecidos en la Ley de Participación Popular.

Los **Comités de Vigilancia**, constituidos por un representante de cada Cantón o Distrito de la jurisdicción elegido por las OTBs respectivas, son instancias organizativas que articulan sus demandas con la planificación participativa municipal, y tienen la atribución de velar porque los recursos municipales sean invertidos en la población urbana y rural de manera equitativa, controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más del 15% de los recursos de la Participación Popular y pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de Participación Popular, y controlar la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuados por el Gobierno Municipal.

v) Los **Fondos de Inversión y Desarrollo**, son instituciones que se constituyen en instrumentos de la política de cofinanciamiento del Gobierno Central, y son instrumentos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), para lo cual, asumen la responsabilidad de establecer y cuantificar los requerimientos de financiamiento y cofinanciar los proyectos en las Prefecturas Departamentales y en los Gobiernos Municipales que son de su competencia, de conformidad a las políticas establecidas por instancias sectoriales correspondientes.

Estas instituciones son: El Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), el Fondo Nacional de Desarrollo Rural (FNDR), el Fondo Nacional del Medio Ambiente (FONAMA), el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL), y una de las más importante para la ejecución de las políticas sociales es el Fondo de Inversión Social (FIS), dependiente del Ministerio de la Presidencia, que canaliza financiamiento para la inversión social y es ejecutora de las políticas sociales y sectoriales diseñadas por el Ministerio de Desarrollo Humano en salud, educación y saneamiento básico.

El FIS, es una entidad que emerge en lugar del Fondo Social de Emergencia (FSE), adaptándose a los cambios estructurales del país. Tiene entre sus principales estrategias de intervención, apoyar la institucionalización de la Participación Popular, financiar proyectos emergentes del proceso de planificación participativa en las secciones municipales y en los departamentos. De acuerdo a la Ley de

Participación Popular, las instituciones que pueden acceder al financiamiento del FIS son las OTBs, ONGs, instituciones religiosas y otras instituciones que cuenten con personalidad jurídica y el registro correspondiente en el municipio.

## **2. Avances del proceso de descentralización en las políticas sociales**

La Ley de Reforma de la Constitución Política del Estado ha definido las funciones y atribuciones de las Administraciones Departamentales y ha planteado el fortalecimiento de los Gobiernos Municipales como mecanismos para descentralizar las tareas políticas y administrativas, definiciones que luego se han concretado en las leyes de Descentralización Administrativa y Participación Popular.

Mediante la **Ley de Participación Popular**, se logró una redistribución más equitativa, a través de la coparticipación tributaria y la transferencia a los Gobiernos Municipales del derecho de propiedad sobre los bienes muebles e inmuebles.

Por otra parte, esta Ley facilitó la incorporación de las comunidades indígenas, campesinas y urbanas a la vida jurídica, política y económica del país, al reconocer la personería jurídica de estas organizaciones y al ampliar la jurisdicción territorial de los gobiernos municipales a la Sección de Provincia. Este hecho permite, a su vez, romper con el criterio que concibe lo rural como marginal, estableciendo el principio de igualdad entre hombres y mujeres, rurales y urbanos.

En este marco, la Ley de Participación Popular permitió una importante reasignación de recursos públicos que favoreció principalmente a las áreas rurales, en las que se concentra mayormente la pobreza. A este respecto, es importante destacar que entre 1994 y 1995, las inversiones municipales se incrementaron en un 122 por ciento. Este potenciamiento de la inversión, que a nivel municipal se tradujo básicamente en inversión social, genera ahora posibilidades ciertas de mejorar las condiciones de reproducción del capital humano.

La **Ley de Descentralización Administrativa**, regula el régimen de descentralización administrativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental, transfiriendo y delegando atribuciones de carácter técnico-administrativo del nivel nacional. El objetivo (además de determinar la estructura organizativa a nivel departamental), es establecer el régimen de recursos económicos y financieros Departamentales, y mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la Administración Pública en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población.

En el marco de esta Ley, la **Prefectura**, (a través del Prefecto) formula y ejecuta los Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social (PDDES), de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), en coordinación con los Gobiernos Municipales del Departamento y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (PGDES). Formula y ejecuta programas y proyectos de inversión pública departamental en el marco del PDDES, de acuerdo a las normas del SISPLAN y del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), en las áreas de: construcción y mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y aquellos concurrentes con los Gobiernos Municipales, electrificación rural, infraestructura de riego y apoyo a la producción, investigación y extensión técnico-científica, conservación del medio ambiente, promoción del turismo, programas de asistencia social, programas de fortalecimiento municipal y otros concurrentes con los Gobiernos Municipales.

Los procesos de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, han logrado que cada Departamento elabore su propio Plan de Desarrollo Económico y Social, en el marco del PGDES y de las normas del SISPLAN y del SNIP. Y se está avanzando en la elaboración de Planes Participativos de Desarrollo Municipal (PPDMs) en varios de los 311 municipios a lo largo y ancho del país, lo cual permite territorializar los objetivos nacionales de desarrollo sostenible a nivel del municipio, constituyéndose la Prefectura en la "bisagra" de unión entre el nivel nacional y nivel municipal de este proceso.

#### A. ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL

El desarrollo humano es una de las políticas centrales del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) que propone:

- la **optimización de la inversión social** focalizada en la educación primaria y técnica para potenciar las habilidades naturales de la población, el primer nivel de atención en salud y la mejora de las condiciones de habitabilidad;
- la **aplicación plena de la participación popular**, en la medida en la que son las comunidades locales y el individuo, quienes mejor conocen sus necesidades y quienes están en mejor posición para controlar y evaluar la forma en que éstas son satisfechas. La participación popular permitirá asumir la diversidad étnica y social como un valor positivo, que se integra al esfuerzo del desarrollo, y al mismo tiempo, generará oportunidades para que el individuo pueda decidir y actuar, convirtiéndose en el protagonista de su propio desarrollo;
- el **perfeccionamiento de la democracia**, para fortalecer el sistema político democrático construyendo un entorno institucional que evite incertidumbres en la toma de decisiones políticas y económicas, amplíe los canales de participación de la ciudadanía en los mecanismos de toma de decisiones y mejore la eficacia del Estado para procesar y resolver adecuadamente las demandas de los actores sociales y económicos.

En el enfoque de desarrollo humano adoptado, el ser humano no es objeto de atención o asistencia, sino más bien es el actor central del proceso de desarrollo y cuyo objetivo final es mejorar sus condiciones de vida. En consecuencia, el Estado no debe asumir un rol paternalista, asistencialista ni tutelar con relación al ciudadano, sino de facilitador que debe proveerle de oportunidades para que éste pueda asumir el rol que le corresponde dentro de su propio desarrollo.

El Estado, en su compromiso con el desarrollo centrado en las personas y con la meta de invertir en capital humano, para mejorar la productividad de sus ciudadanos y permitirles participar en la sociedad, creó el Ministerio de Desarrollo Humano, estableciendo un instrumento que permita solucionar de una manera efectiva los problemas identificados en los sectores sociales como educación, salud, urbanismo y vivienda, ámbitos étnicos, de género, generacionales y de empleo.

## B. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y ESTRUCTURA OPERATIVA EN POLÍTICAS SOCIALES SECTORIALES E INTERSECTORIALES

Según la Ley de Reforma de la Constitución Política del Estado y Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo y su Reglamento, el proceso de la administración de las políticas públicas, está estructurado de la siguiente manera:

El **Consejo de Ministros**, juntamente con el Presidente de la República, son responsables de la definición de las políticas públicas y en este caso de las políticas sociales, y de la emisión de leyes, decretos y resoluciones supremas, para su aplicación, compatibles con los objetivos y políticas nacionales, realizando el seguimiento y evaluación de su ejecución.

El **CODENA**, es una de las instancias de jerarquía gubernamental cuyas funciones y atribuciones son: dictaminar sobre el PGDES; evaluar y concertar los lineamientos de las políticas que regirán el desarrollo del país; concordar los sistemas nacionales de planificación y de inversión pública; sugerir al Consejo de Gabinete la política del Gobierno en el orden económico, social, territorial y ambiental, recomendando planes nacionales, regionales y locales; concertar las prioridades de inversión pública y cooperación técnica, analizar y emitir dictamen previo sobre el Presupuesto General de la Nación; coordinar y compatibilizar las políticas de relaciones económicas internacionales; concertar las normas ambientales, compatibilizando con las necesidades económicas, sociales, territoriales, la conservación de los recursos naturales renovables y la preservación del medio ambiente; y otras funciones.

El **Ministro de Desarrollo Humano**, tiene entre sus principales competencias: actuar en todo lo inherente al desarrollo, formación, bienestar y calidad de vida de la población, asegurando la compatibilidad de sus actos con las estrategias aprobadas por el Presidente de la República (en este caso con las políticas definidas en el PGDES); y formular, promocionar, instrumentar y fiscalizar, políticas y programas sectoriales en el área social. El **diseño y elaboración de las políticas sociales**, a nivel sectorial, lo realizan las **Secretarías Nacionales** de: Educación; Salud Pública; Participación Popular; Asuntos Étnicos, Género y Generacionales; Cultura; Deporte; y Servicio Social.

La **operacionalización y/o aplicación de las políticas sociales**, es realizado por las Subsecretarías y las Direcciones existentes en cada Secretaría Nacional, y los niveles descentralizados por las Prefecturas y Alcaldías.

La **coordinación de las políticas públicas**, es realizada por la **Secretaría Nacional de Planificación** dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, y la **Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO)**, que se encarga de la coordinación de las políticas sociales, y depende del Ministro de Desarrollo Humano.

**UDAPSO**, es una entidad que tiene como objetivo proporcionar asesoramiento y asistencia técnica al Gobierno, para contribuir a la toma de decisiones en materia de política social y mejorar las intervenciones del Estado en el ámbito social. Tiene como principal tarea, la generación de propuestas de política en el área social, a partir del análisis e investigación de la problemática social del país, el seguimiento y evaluación del impacto de proyectos, programas y políticas sociales y el diseño e implementación de sistemas de información social. Esta institución que depende directamente del Ministro de Desarrollo Humano, al realizar el análisis y seguimiento de las políticas sociales que se ejecutan en los diferentes sectores y ámbitos sociales, logra establecer cierta coordinación entre ellas.

El nivel operativo de las políticas sociales en los diferentes sectores se explican a continuación:

### **1. Sector educación**

En el **sector de la educación** una de las reformas más importantes fue la **Ley de Reforma Educativa**, la misma que al priorizar la educación primaria, permitirá erradicar el analfabetismo y generará las condiciones para que los alumnos tengan mayores oportunidades de acceder al mercado de trabajo, al hacer posible la adquisición de destrezas básicas y capacidades técnicas. Permitirá también ampliar los niveles de equidad social al universalizar la cobertura de la educación primaria y al asentarse en la interculturalidad y el bilingüismo como mecanismo para asumir la heterogeneidad sociocultural del país. Por otra parte, tendrá efectos positivos en la mejora de los niveles de salud, nutrición y en la reducción de la morbi-mortalidad materno-infantil. De esta forma, a través de la implantación de la Reforma Educativa se pretende, en el mediano plazo, una reducción paulatina de la pobreza y una distribución más equitativa del ingreso.

A nivel nacional, la **Secretaría Nacional de Educación (SNE)** tiene como objetivo ejecutar y controlar las políticas y programas de educación a fin de lograr el desarrollo integral de la mujer y hombre bolivianos. Para ello, la **Ley de Reforma Educativa**, orientada a superar las limitaciones de la educación en Bolivia, dispone la creación de un Sistema Educativo Nacional, universal y participativo, gratuito en los niveles primarios de los establecimientos fiscales. Además se establece, que la enseñanza debe ser intercultural, bilingüe, integral, progresista y científica, para el desarrollo de las capacidades del individuo.

Bajo la dependencia de la SNE, están las Subsecretarías de: Educación Pre-escolar, Primaria y Secundaria; Educación Superior, Ciencia y Tecnología; y Educación Alternativa.

El **Sistema Educativo Nacional**, se organiza en cuatro estructuras:

- De Participación Popular, que determina los niveles de organización de la comunidad para su participación en la educación.
- De Organización Curricular, que define áreas, niveles y modalidades de educación.
- De Administración Curricular, que determina los grados de responsabilidad en la administración de las actividades educativas.
- De Servicios Técnico-Pedagógicos y Administrativos de Recursos, que tiene la finalidad de atender los requerimientos de las anteriores estructuras del sistema y organiza la unidad de apoyo administrativo y técnico pedagógico.

Los mecanismos de la Participación Popular en la Educación son: i) las Juntas Escolares, conformadas por las OTBs; ii) las Juntas de Núcleo, constituidas por representantes de las Juntas Escolares, y las Juntas Subdistritales y Distritales, constituidas por los representantes de las Juntas de Núcleo; iii) los Consejos y Juntas Municipales; iv) los Consejos Departamentales de Educación, conformados por un representante de cada Junta Distrital, de la Organización Sindical de Maestros, de las Universidades Públicas, de las Universidades Privadas, y un representante estudiantil; v) los Consejos Educativos de los Pueblos Originarios, organizados en: Aymara, Quechua, Guaraní y amazónico

multiétnico, y otros; vii) el Consejo Nacional de Educación, conformado por todos los representantes anteriores, cuya función es examinar el desarrollo y los progresos de la Educación Nacional.

## 2. Sector salud

En el contexto de las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, en el **sector de salud**, se establece el Nuevo Modelo Sanitario, que pone en vigencia el Sistema Público Descentralizado y Participativo de Salud, que adecua al subsector de salud a las normas establecidas citadas.

La **Secretaría Nacional de Salud (SNS)**, tiene como objetivo velar por el derecho a la salud de toda la población, y la atención integral y promoción de la salud con la participación popular. La SNS está conformada por dos subsecretarías: de Salud y de Seguros Médicos, la primera es responsable de desarrollar los planes, programas y proyectos en materia de salud, la segunda es responsable de ejercer la tuición sobre los sistemas de seguros de salud y de promover la incorporación progresiva de la población a dicho sistema.

La estructura se divide en tres niveles de gestión: el **nivel nacional**, representado por la Secretaría Nacional de Salud, cuya función es la de normar y conducir el Sistema Público de Salud (SPS), además de vigilar y evaluar la aplicación de las políticas de salud en todo el territorio nacional. Estas funciones le dan a esta instancia la potestad de definir prioridades nacionales de salud tanto programáticas como operativas. Esto rompe en forma definitiva la aplicación vertical de Planes y Programas que en años pasados no ha logrado incidir positivamente sobre el proceso salud-enfermedad del pueblo de Bolivia.

A **nivel departamental**, La Ley de Descentralización Administrativa incorpora a las Prefecturas como instancias delegadas del nivel Central, en la administración de la salud pública. La Prefectura a través de la Dirección Departamental de Salud, conduce el proceso Salud-Enfermedad en cada Departamento de su jurisdicción. El SPS, genera una novedosa estructura administrativa sanitaria a nivel de la Prefectura y a nivel Municipal, adaptándose a la Ley de Participación Popular y de Descentralización Administrativa.

Este segundo nivel de gestión que es la **Prefectura** está representado por la **Dirección Departamental de Salud (DIDES)**, dependiente de la Secretaría Departamental de Desarrollo Humano. Esta nivel tiene como función prioritaria aplicar las políticas de salud, las estrategias generales, planes, programas nacionales y proyectos especiales en el ámbito departamental. Tiene la obligación de generar y administrar **Redes de Servicios** que permitan, en forma real y práctica incrementar la accesibilidad de la población a los Servicios de Salud, teniendo como único requisito la presencia del establecimientos de primer y segundo nivel de complejidad en uno o varios territorios municipales completos. Para este fin la DIDES, creará **Unidades de Gestión Sectorial** en el número que cada Departamento decida para conducir las Redes de Servicios que se creen en su jurisdicción departamental.

La Dirección Departamental de Salud tiene a su cargo la **Unidad de Gestión Sectorial**, que es una instancia técnica en salud que sirve de apoyo al desarrollo de los programas y políticas de salud. Esta instancia técnica supervisa y genera sistemas y subsistemas de apoyo al funcionamiento del SPS, además es la encargada de generar calidad de atención con todos sus componentes, entendiendo por calidad no

sólo la prestación del servicio o consulta sino el proceso de generación de salud en un determinado territorio con participación activa de la colectividad.

A **nivel municipal**, la Ley de Participación Popular incorpora a los Gobiernos Municipales como instancias locales en la administración sanitaria.

Este tercer nivel de gestión, es el más novedoso y el que transforma sustancialmente al Sector Salud. Su base está en el territorio municipal y es aquí donde se practica la **Gestión Compartida con Participación Popular**. Esta constituido por los Directorios Locales de Salud (DILOS), que son fundamentalmente operativos, en cuya conformación está como presidente el H. Alcalde Municipal o su representante, un representante de la Prefectura que, por lo general, es de la DIDES y la Comunidad Organizada del territorio municipal. Esta gestión tripartita, busca unir las tres instancias que hacen al sistema, el Gobierno Municipal que aporta con la infraestructura, el equipamiento, los recursos de generación local y los recursos de la coparticipación tributaria y algunos recursos humanos; la Prefectura Departamental, que aporta con los recursos humanos, políticas y programas de salud, el cofinanciamiento para el funcionamiento de estos, la capacitación, información y educación y las Organizaciones Populares de Base que aportan con la sistematización de las necesidades básicas en Salud y Desarrollo Humano, además con el proceso de fiscalización en el cumplimiento de los Planes y Políticas de Salud en un determinado territorio municipal.

En este nivel y quizá lo más importante del cambio es que se realiza la Planificación Participativa Municipal, donde se pretende unir la demanda social sentida por la población con la oferta programada del gobierno y así obtener un producto que sea la respuesta local al proceso salud-enfermedad.

Por otra parte, la **Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP)**, tiene como objetivo institucionalizar e implantar los aspectos inherentes a la Ley de Participación Popular, programando y ejecutando las políticas, metodologías, instrumentos, normas de planificación participativa municipal, planes y acciones necesarias para concertarlas, emitiendo normas y criterios correspondientes, y el control de la utilización de los recursos de Participación Popular.

A **nivel nacional**, La SNPP está conformada por las subsecretarías de Desarrollo Institucional, de Desarrollo Rural y de Desarrollo Urbano.

La Subsecretaría de Desarrollo Rural, es una de las impulsoras del proceso de Planificación Participativa Municipal

A **nivel departamental**, dependiente de la Prefectura, está la **Secretaría Departamental de Participación Popular**, que tiene a su cargo la promoción, coordinación y apoyo al proceso de Participación Popular en el Departamento. Depende de la Secretaría General. Tiene dos Direcciones, para su relacionamiento con el **nivel municipal**: la de Fortalecimiento Municipal y la de Fortalecimiento Comunitario. La primera, es responsable de formular y ejecutar políticas orientadas a consolidar la capacidad administrativa de los Gobiernos Municipales y a facilitar su relacionamiento con las Comunidades Campesinas, Pueblos Indígenas y Juntas Vecinales (OTBs) en el marco del Plan Nacional de Fortalecimiento Municipal. La segunda, es responsable de formular y ejecutar políticas destinadas a promover la participación de las Comunidades Campesinas, Pueblos Indígenas y Juntas Vecinales en la administración municipal, de conformidad al Plan Nacional de Fortalecimiento de las OTBs.

### **3. El ámbito étnico, de género y generacional**

La **Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, Género, Generacionales, y Asistencia Social**, tiene como objetivo promover el desarrollo integral del hombre y mujer bolivianos reconociendo su identidad étnica de género y generacionales. Bajo su dependencia están las subsecretarías de Asuntos Étnicos, Asuntos de Género, y Asuntos Generacionales.

La **Subsecretaría de Asuntos de Género**, es la instancia estatal que tiene bajo su responsabilidad las políticas relativas a la mujer, desde una perspectiva integral que promueve su autonomía. Opera como un espacio de concertación con la sociedad civil, a través del cual se puede captar las demandas de las mujeres, vigilando el cumplimiento de los compromisos, leyes y acuerdos relacionados con dichas demandas.

La función de esta Subsecretaría consiste en la apertura de procesos que permitan la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas de desarrollo. Así se procura apoyar al fortalecimiento de la democracia política, social y familiar, contribuyendo a erradicar la pobreza y a alcanzar la igualdad de género, eliminando los rasgos discriminantes en los términos definidos por la Convención Sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra La Mujer, de las Naciones Unidas.

En procura de incentivar la participación femenina en la formulación de las políticas públicas, la **Ley de Participación Popular** abre canales de acción, al plantear como uno de sus objetos, el fortalecer los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, facilitando la participación ciudadana y garantizando la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, en los niveles de representación.

Es precisamente en esa línea que la **Subsecretaría de Asuntos de Género junto con la Subsecretaría de Desarrollo Rural**, han llevado a cabo experiencias para la incorporación de la dimensión de género en los procesos de planificación participativa municipal.

La **Subsecretaría de Asuntos Étnicos**, es la instancia estatal encargada de promover la participación de las organizaciones representativas de los pueblos originarios en la elaboración y ejecución de estrategias y políticas de Desarrollo Humano. Entre sus funciones se incluye la tarea de promover y concertar políticas económicas, sociales y de gestión ambiental, desde una perspectiva étnica. Esta Subsecretaría busca, asimismo, promover el respeto a la identidad étnica y cultural en todas sus manifestaciones.

Por otra parte, la **Secretaría Nacional de Cultura**, tiene como objetivo preservar y fortalecer todas las expresiones de la cultura; promover y difundir sus diversas manifestaciones buscando la afirmación de la identidad nacional. Tiene bajo su dependencia a las Subsecretarías de Promoción Cultural y de Patrimonio Cultural.

La **Secretaría Nacional del Deporte**, cuyo objetivo es promover el deporte y apoyar su institucionalización como parte de la formación integral, está conformada por las Subsecretarías de Promoción del Deporte y de Infraestructura Deportiva.

Finalmente, la **Secretaría Nacional de Servicio Social**, tiene una sola Subsecretaría denominada de Política Social, que tiene por objeto definir políticas gubernamentales orientadas a los sectores de la población en riesgo o estado de desamparo social, mediante los Servicios Tutelares.

### C. TIPO DE RELACIONES ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO EN EL ÁREA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

En el ámbito de las políticas sociales, las relaciones que existen entre el sector público y el privado se producen principalmente con las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) nacionales y extranjeras, ya que actualmente existen más de quinientas ONGs registradas, de las cuales cerca al 80% se encuentran en los Departamentos del eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), las mismas que realizan diversas actividades principalmente en Educación, Agropecuaria, Salud, Medio Ambiente y en menor número en Saneamiento Básico, Recursos Hídricos, Caminos y Desarrollo Rural.

Las relaciones entre el Estado y las ONGs se han institucionalizado a través del Departamento de Coordinación de las Organizaciones No Gubernamentales (DCONGs), que depende de la Subsecretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo (SIPFE) del Ministerio de Hacienda. El objetivo de este departamento es lograr una mayor coordinación y racionalidad en las políticas de desarrollo nacional entre el Estado, la cooperación internacional y las ONGs. Una de las funciones de este departamento es ser responsable del Registro Único Nacional de las ONGs. La información con que cuenta este Registro contribuye a una mejor orientación del uso de recursos que se canalizan a través de estas organizaciones. Además tiene la misión de facilitar la definición de la participación de las ONGs en la ejecución de políticas y programas de interés nacional. La presencia en gran parte del territorio nacional y la experiencia de instituciones de desarrollo de la sociedad civil, principalmente de las ONGs es de significativa importancia y ofrece oportunidades para la interacción del nivel nacional con el departamental y el municipal con el fin de atender la demanda social y atenuar los problemas económicos, sociales y ambientales, de la población, dentro del proceso de participación popular y de descentralización administrativa y en el marco del PGDES, de los PDDES y de las normas básicas del SISPLAN, SNIP Y SPO.

### D. PRÁCTICAS CIUDADANAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS PROGRAMAS SOCIALES

La Ley de Participación Popular (LPP) introduce el elemento **territorial** en la definición del Municipio, que antes tenía una connotación urbana y político-administrativa. A partir de entonces, los ámbitos rural y urbano de la Sección Municipal son competencia municipal. La Ley crea además, mecanismos de control social sobre la inversión y el gasto municipal de los recursos de coparticipación tributaria.

En este nuevo contexto institucional, la Planificación Participativa permite que la LPP sea implantada y que la población participe efectivamente en la toma de decisiones para aspectos importantes.

La unidad básica de la planificación es la Sección de Provincia, porque ni es tan grande como una provincia, ni tan pequeña como un Cantón. Es un espacio razonable para administrar y planificar responsablemente.

Para planificar servicios, sobre todo de Salud y Educación, la Sección es un buen parámetro. Pero para planificar el manejo de recursos naturales, por ejemplo obras de riego, el contexto técnico adecuado es la Cuenca, que no coincide necesariamente con la Sección. Para éste tipo de casos la LPP, prevé el concepto de **mancomunidad de municipios**, que puede permitir a dos o más municipios encarar la planificación de espacios mayores para generar riqueza.

La Planificación Participativa Municipal Sostenible es el instrumento que relaciona al Gobierno Nacional, Gobierno Municipal y sector público territorializado, con la sociedad civil: OTBs, el Comité de Vigilancia, las Asociaciones Comunitarias y Otras Organizaciones de la Sociedad Civil; y con actores institucionales como el Consejo Municipal, el Alcalde Municipal, el Consejo y los Consejeros Departamentales y Otras Instituciones Públicas Sectoriales.

Las prácticas ciudadanas de participación en los programas sociales se dan a través de los principales actores sociales e institucionales siguientes:

a) Las **Organizaciones Territoriales de Base (OTBs)**, que se definen como sujetos de la Participación Popular, expresados en las Comunidades Campesinas, Comunidades y Pueblos Indígenas y Juntas Vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias, son los actores principales del proceso de planificación y gestión del Desarrollo Municipal Sostenible. En ejercicio de sus deberes y derechos identifican, priorizan, supervisan y controlan la ejecución de las acciones que se desarrollan en beneficio de la colectividad. Compete a las OTBs:

- Identificar, jerarquizar y priorizar las necesidades y aspiraciones comunales, que se constituyen en la base para la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal (PPDMs).
- Controlar la ejecución de los programas y proyectos que se realicen en su jurisdicción territorial y reportar información al Comité de vigilancia.
- Participar y cooperar en la ejecución de programas, proyectos o actividades emergentes de los PPDMs.
- Proponer y sugerir ajustes a los PPDMs, para optimizar el uso de los recursos y la efectivización de sus demandas.

b) El **Comité de Vigilancia**, asume la representación de la sociedad civil en el control social a la gestión municipal velando por la inserción y materialización de las demandas y prioridades de sus mandantes en los PPDMs. Compete al Comité de Vigilancia:

- Articular las demandas definidas por las Comunidades Campesinas, comunidades y Pueblos Indígenas y Juntas Vecinales con la Planificación Participativa Municipal y velar para que sean asumidas como insumos fundamentales en la elaboración, aprobación y ejecución del PPDM.
- Efectuar seguimiento y control a la ejecución del PPDM y al Programa Operativo Anual, velando por la plena articulación de los mismos, y representando ante las instancias correspondientes su inadecuado cumplimiento.

- Controlar y efectuar el seguimiento al proceso de planificación y velar por la participación efectiva de las OTBs en él.
- Proponer al Alcalde Municipal los correctivos y ajustes al PPDM, a los programas y proyectos en ejecución, así como las medidas necesarias para mejorar la eficiencia institucional.
- Velar que los recursos municipales de la Participación Popular sean invertidos en la población urbana y rural, de manera equitativa.
- Pronunciarse sobre el presupuesto anual de los recursos de Participación Popular.

c) Las **Asociaciones Comunitarias**, son instancias representativas de las OTBs, que coadyuvan a la concertación de los intereses Cantonales y/o Distritales en el proceso.

d) **Otras Organizaciones de la Sociedad Civil**, son organizaciones de la sociedad civil como las productivas, gremiales, profesionales, cívicas, deportivas, de educación, salud, etc., cuya naturaleza y acciones responden a fines e intereses sectoriales o temáticos específicos. Y sus funciones en el proceso de Planificación Participativa Municipal son:

- Participar en el proceso en calidad de adscritos proponiendo demandas y ofertando propuestas e iniciativas para el desarrollo municipal.
- Contribuir a la elaboración y ejecución técnica del PPDM en los ámbitos de su especialidad.
- Orientar sus acciones en el marco del PPDM

e) El **Consejo Departamental** que es un órgano colegiado de consulta, control y fiscalización de los actos administrativos del Prefecto, cuyas atribuciones son:

- Aprobar planes, programas y proyectos para el desarrollo departamental presentados por el Prefecto.
- Aprobar el proyecto de presupuesto departamental.
- Aprobar el informe del Prefecto sobre la cuenta de ingresos y gastos ejecutada.
- Fiscalizar los actos del Prefecto.
- Dictaminar sobre la conveniencia y necesidad de gestionar créditos.
- Dictaminar sobre la suscripción de convenios interinstitucionales.

f) Los **Consejeros Departamentales**, que conforman el Consejo Departamental están representados por un ciudadano por provincia y una representación por número de población y son designados por los Concejales Municipales de cada una de las provincias del Departamento. Son los que ejercen la

representación de los intereses provinciales en el máximo nivel de decisión y planificación departamental, contribuyendo a efectivizar la relación entre la planificación municipal y departamental.

## **E. EVALUACIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL**

El conjunto de reformas estructurales que se han implantado en Bolivia, han sido orientadas a cambiar el rol del Estado con el objetivo de reorganizar las relaciones del Estado con la Sociedad Civil y superar los rasgos excluyentes hacia la población pobre y marginada, y además para mejorar el cumplimiento de sus funciones básicas.

La evaluación acerca de la correspondencia existente entre la institucionalidad social gubernamental vigente y los resultados esperados de las políticas sociales en la superación de la pobreza y la equidad, se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. Uno de los logros más importantes del rediseño de la estructura estatal es haber creado los Ministerios de Desarrollo Humano y de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.
2. Mediante los Ministerios creados y principalmente del Ministerio de Desarrollo Humano (MDH), se llevó adelante el proceso de Participación Popular. Sin embargo, el MDH ha tropezado con algunos obstáculos institucionales y funcionales que le impidieron avanzar en la coordinación del diseño y aplicación de las políticas sectoriales.

Al respecto, es necesario señalar, que la eficacia institucional en la coordinación de las políticas sociales es un aspecto que merece mayor atención y preocupación por parte del Estado, de manera que exista una instancia institucional que se ocupe principalmente de dicha coordinación, no sólo en el nivel nacional, departamental y municipal, sino también en el ámbito sectorial.

3. Con la Ley de Participación Popular (LPP) y su reglamentación se establecieron instituciones gubernamentales, de organización de la sociedad civil y organizaciones privadas, que se convirtieron en sujetos activos del proceso, como los Concejales Municipales, las OTBs, los Comités de Vigilancia, las Asociaciones Comunitarias, los Consejos Provinciales, las ONGs, los Fondos de Desarrollo y otras instituciones de la Sociedad Civil, cuyo objetivo común es el de mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población a través de su participación en las decisiones políticas, económicas, sociales, ambientales y culturales.

A las OTBs, el Estado las reconoció oficialmente como interlocutores del municipio y para ello les otorgó gratuitamente personalidades jurídicas, para que puedan representar a sus bases ante las alcaldías seccionales.

Por otra parte, antes de la LPP, sólo se distribuían recursos a las Alcaldías en cuya jurisdicción estuvieran registrados los domicilios legales de las empresas contribuyentes al fisco y la mayoría estaban inscritos en el eje troncal (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), donde se concentraba el 91% de lo recaudado, mientras el 9% de los ingresos era destinado a las demás alcaldías. Con la LPP, el 32% se distribuye fuera del eje troncal y el 68% llega al área rural.

El 93% de los recursos de la coparticipación tributaria se destinaba a las nueve capitales de Departamento del país, en tanto que el 7%, se distribuía a las 296 Alcaldías restantes situadas al margen de esta institucionalidad nacional.

Al interior de cada Departamento las desigualdades eran igualmente patéticas. En el Departamento de La Paz, la capital del mismo nombre, concentraba el 97% de las recaudaciones, mientras el 3% restante llegaba a las 74 pequeñas ciudades provinciales.

Por todo lo señalado, en virtud de la LPP, los municipios provinciales elevaron su capacidad económica de 7% a 46%. El resultado final de ésta redistribución equitativa de un quinto de los ingresos por recaudación de renta interna y aduanera, es que aproximadamente el 30% de la inversión pública se decide y ejecuta actualmente en los municipios.

Además, este proceso también ha generado empleo allí donde antes era impensable que suceda. En el primer semestre de 1994, el proceso de ejecución de obras produjo 25 mil nuevas fuentes de trabajo y en 1995 fueron 52 mil, y entre planta burocrática de las administraciones municipales (técnicos y personal de servicio) fueron creados otros 17 mil empleos.

Sin embargo, aún falta trabajar en el fortalecimiento de los Consejos Provinciales, no se terminó de desarrollar el proceso de consolidación efectiva de la participación comunitaria, existen problemas desde el punto de vista de la gestión administrativa, hay dificultades en la definición de límites entre los municipios y no se avanzó en el apoyo financiero para la producción e inversión de los 311 municipios, sólo 54 tienen agencias bancarias, 257 no las tienen y no se ha logrado que el sistema bancario, cooperativo o mutual se involucre.

Actualmente se está avanzando en la elaboración de Planes Participativos de Desarrollo Municipal (PPDMs) en varios de los 311 municipios del país, lo cual permite territorializar los objetivos de la estrategia nacional de desarrollo sostenible a nivel del municipio.

4. Mediante el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA) y sus Secretarías Nacionales de Planificación y de Recursos Naturales y Gestión Ambiental, se ha trabajado en un nuevo concepto del desarrollo: el desarrollo sostenible, que articula de manera simultánea los ámbitos económico, social, político y ambiental. Esta nueva concepción ha permitido elaborar el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), los Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social (PDDES) y los Planes Participativos de Desarrollo Municipal (PPDMs), que definen los objetivos nacionales, Departamentales y municipales, y las políticas de mediano y largo plazo partiendo de las potencialidades del país (la situación geográfica, la capacidad organizativa y productiva de la población y los recursos naturales), y aplica un enfoque selectivo para señalar las prioridades de la inversión pública con el objetivo de generar las condiciones para aprovechar las potencialidades identificadas mediante la inversión en infraestructura de transportes, apoyo a la producción y en la mejora de los índices de desarrollo humano.

5. El MDSMA mediante la Secretaría nacional de Planificación y conjuntamente la Secretaría Nacional de Participación Popular, ha institucionalizado una nueva forma de concepción y aplicación de la planificación participativa en sus tres niveles: Nacional, Departamental y Municipal, mediante la elaboración de las Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), las mismas que se inscriben en un proceso de modernización del Estado, enmarcado en la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo, las Leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, que establece la planificación como un proceso participativo, que involucra a los actores de la sociedad en la definición

de objetivos para alcanzar el desarrollo sostenible en sus tres niveles y en todas las fases y etapas del proceso de planificación, en particular en la priorización de la demanda social y su compatibilización con la oferta estatal.

La nueva planificación es un proceso descentralizado porque ya no se realiza desde el nivel central de gobierno, sino que ahora es un proceso que involucra a las Prefecturas, en el nivel departamental, y a cada uno de los gobiernos municipales en el nivel municipal, asignándoles responsabilidades y roles definidos en materia de planificación a cada uno de ellos.

La nueva planificación se asienta en el principio de subsidiariedad, por el cual ningún órgano de mayor importancia o de nivel superior recibe atribuciones para efectuar labores de planificación que pueden ser llevadas a cabo efectivamente por órganos locales, de menor jerarquía y más pequeños. Es decir, la subsidiariedad, designa un modo de distribución de competencias "políticas" o de "poder", entre la administración central, las Prefecturas y los gobiernos municipales, para que cada uno elabore su correspondiente plan de desarrollo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de sus competencias definidas por las Leyes de Descentralización Administrativa y de Participación Popular, para definir a través de ellos la mejor forma de asignar los recursos públicos para sus objetivos de desarrollo.

La nueva planificación estatal es un proceso integral que busca interrelacionar las variables económicas, sociales, ambientales y políticas para motorizar el desarrollo sostenible, así como interrelacionar y lograr la interdependencia de los niveles nacional, departamental y municipal.

Es también un proceso que se asienta en el principio de la equidad, en procura de asegurar que en los planes y programas de desarrollo se exprese una mejor correlación de la diversidad social (actores sociales) y territorial (niveles) en los procesos de toma de decisiones, en el acceso de los recursos productivos, financieros y no financieros, y en las oportunidades y servicios.

Finalmente, la nueva planificación se asienta en el principio de eficiencia, buscando optimizar el uso de los recursos para realizar un proceso de planificación que permita asignar los recursos de manera racional hacia los programas y proyectos emergentes que permitan alcanzar los objetivos del desarrollo.

Es importante señalar que este nuevo proceso de planificación que se está implantando en Bolivia, tiene aún, como todo proceso, un avance todavía lento, debido a que los actores institucionales y los actores sociales del mismo, recién están internalizando la concepción del desarrollo sostenible y de la planificación participativa, lo que explica que aún se requiere de la elaboración de reglamentos, normas, procedimientos, instrumentos y otros mecanismos que logren consolidar el proceso de cambio.

6. A través de la Ley de Descentralización Administrativa, también se institucionaliza el proceso de descentralización administrativa del país, mediante las Prefecturas, sus Secretarías Departamentales respectivas y los Consejos Departamentales. Se ha logrado que cada Departamento elabore su propio Plan de Desarrollo Económico y Social (PDDES), en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) y de las normas del Sistema Nacional de Planificación Nacional (SISPLAN) y del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

7. Finalmente, es importante señalar que este proceso de cambio en Bolivia tiene algunos problemas respecto a la institucionalidad de las políticas sociales, por ejemplo, no hay una gestión estratégica para la administración coordinada de las políticas; en el sector social aún no se han plasmado del todo las políticas sociales en los planes departamentales y en los planes municipales; hay problemas de

obstaculización de la gestión municipal por parte de organismos e instituciones gubernamentales centrales con determinados programas nacionales; hay problemas de influencia o sesgo sobre la toma de decisiones en la determinación de la demanda social; se requiere de parámetros más precisos para determinar el cofinanciamiento en los departamentos y en los municipios para que sea más equitativo dependiendo del tamaño y tipo de municipio; aún se requiere articular e interrelacionar las políticas sociales nacionales, departamentales y municipales con las sectoriales.

### III. INFORME DE COLOMBIA

#### LA BÚSQUEDA DE UNA DESCENTRALIZACIÓN CON CENTRO

##### A. LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL VIGENTE

###### 1. La institucionalidad gubernamental

La actual organización Institucional Gubernamental colombiana puede describirse como una organización en transición especialmente en lo que se refiere a la rama ejecutiva del poder público. La reforma Constitucional de 1991 afectó de manera profunda toda la organización y aún hoy es necesario recurrir frecuentemente a la Corte Constitucional para definir la correcta interpretación constitucional y el efecto que ella tiene sobre comportamiento diario del Estado.

En el nivel nacional 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. Para el mediano plazo, que corresponde a la acción gubernamental, existe la comisión del plan de desarrollo, que si bien existe desde 1968 sólo en 1994 aprueba formalmente un plan de gobierno dándole fuerza de ley. De todas maneras la Constitución ordena que haya una agrupación dentro del presupuesto de las partidas dirigidas al gasto social, que tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.<sup>1</sup>

Para la definición 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 a los sectores sociales, aprueba las propuestas de presupuesto para los diferentes programas y las propuestas de endeudamiento externo cuando fuere del caso. El proyecto de presupuesto es luego sometido a la discusión de las Cámaras legislativas.

Para la Constitución " el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable" <sup>2</sup>.

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 Salud, el de Trabajo, el de Desarrollo Económico y, parcialmente, el del Interior que tiene a su cargo las organizaciones de participación política. La definición técnica de manuales y de

---

<sup>1</sup> Constitución Política artículo 350. La única excepción es guerra exterior o seguridad nacional.

<sup>2</sup> Ibídem artículo 366.

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 recurso. En recursos financieros, la mayor parte de los impuestos son manejados por el Ministerio de Hacienda. Una parte del producido de estos impuestos es distribuido a los departamentos, como situado fiscal y a los municipios como transferencias municipales. En recursos humanos existe una legislación general de carrera administrativa manejada por el Departamento Administrativo del Servicio Civil y 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 específicos a través de los mecanismos del Fondo de Inversión Social (FIS). 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.

La ejecución de los servicios corresponde a los niveles regionales y locales. En el caso de educación son las instituciones escolares las encargadas de prestar el servicio. 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) y de la entidad encargada del seguimiento y control de calidad, Ministerio de Salud y Superintendencia.

## **2. Avances en descentralización**

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>3</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 (1987 - 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 territorial del Estado, recuperando el papel del departamento, dando espacio para la conformación de nuevas entidades territoriales y estableciendo una nueva distribución de competencias y asignación de recursos. La Carta Constitucional promueve la consolidación de la descentralización como proceso político, concertado y participativo, fundamentado en la transferencia efectiva de poder decisorio, recursos y responsabilidades del nivel nacional de gobierno a las entidades territoriales.

---

<sup>3</sup> Acto Legislativo No. 1 y la Ley 12 de 1986.



a) **Normativo**

Este proceso implica un ordenamiento del Estado para que éste pueda cumplir con sus fines esenciales, sobre la base de la autonomía y la activa participación de los niveles de gobierno que lo conforman.

El proceso de descentralización cumple veinte años de haberse iniciado como movimiento social y 10 años como concreción normativa, en el acto legislativo No. 1 y en la Ley 12 de 1986, que institucionalizó este proceso. En la década de los noventa con la Constitución Política de 1991, se impulsa un proceso de descentralización más integral. La elección popular de alcaldes se complementa con la elección de gobernadores.

La Ley 60 de 1993 (competencias y recursos), establece el nuevo proceso de decisiones en el marco de la descentralización, propone una descentralización gradual, primero hacia los departamentos y luego hacia los municipios y establece las condiciones para que esta pueda darse. Las condiciones se refieren básicamente a contar con una organización que absorba las entidades nacionales que funcionaban en los departamentos, que se cuente con un plan de desarrollo sectorial social adecuado a juicio de los ministerios y que se tengan sistemas de información que permitan tener diagnósticos y seguimientos de la actividad social adecuados a las normas de los Ministerios. Igualmente define las normas de reparto de las transferencias de recursos nacionales hacia los departamentos (situado fiscal) y hacia los municipios (transferencias municipales).

En cuanto a distribución de competencias, sistematiza y clarifica la distribución de competencias entre la Nación y/o las entidades territoriales. Establece la descentralización efectiva del situado fiscal y su gestión autónoma por parte de las entidades territoriales, lo cual implica la descentralización de las plantas de personal docente y administrativo hacia los departamentos y distritos y, opcionalmente hacia los municipios.

En contrapartida, la ley establece un control de los costos en las entidades territoriales por parte del Conpes social. Este tiene la facultad de regular los toques máximos en los reajustes salariales y la instauración de indicadores técnicos de eficiencia que impidan el sobredimensionamiento de las plantas de personal. La norma autoriza la sustitución de los subsidios a la oferta por los subsidios a la demanda para el acceso de la población pobre a los diversos servicios.

El situado fiscal, que existía en la legislación desde 1967, es asumido por la Constitución. Es un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que se transfiere a los departamentos para financiar el gasto social. La Constitución lo eleva a un mínimo de 23 por ciento de los ingresos corrientes como punto de partida para 1994, con expansión en un punto y medio hacia 1996, hasta completar el 24,5 por ciento de los ingresos corrientes. Esta norma del situado fiscal está consagrando constitucionalmente la necesidad de contar con una renta con destinación específica para la financiación del gasto social. La experiencia anterior había mostrado cómo el gasto en obras físicas tiene un mayor atractivo político y por esto es necesario establecer, como instrumento de planificación de largo plazo, una renta con destinación específica.

La distribución del situado en el nivel departamental será así: 60 % para educación básica (9 grados); 20 % para salud, del cual al menos 50 % debe aplicarse al nivel 1 de atención; al menos el 5 % debe utilizarse para actividades de prevención, el último 20 % se distribuye entre educación y salud de acuerdo con los logros en cobertura y la existencia de otras fuentes de financiación.

Para finales de 1994, los departamentos debieron presentar un plan de descentralización de competencias y recursos del situado fiscal hacia los municipios o de lo contrario, no podían participar de los programas de cofinanciación de la nación. La transferencia de funciones y recursos del situado fiscal a los municipios y la consecución de la autonomía municipal para el manejo de la salud y la educación se empieza a implementar a partir de la descentralización.

Las participaciones municipales para inversión social. Los municipios participarán de los ingresos corrientes de la nación, pasando del 14 por ciento en 1992 a 22 por ciento en el 2002. La distribución hacia los municipios se hace con una compleja fórmula que intenta combinar las condiciones de pobreza, la eficacia administrativa y la eficiencia fiscal, después de haber descontado unas asignaciones especiales para municipios pequeños, municipios ribereños, población indígena y la Federación Colombiana de Municipios.<sup>4</sup>

La Ley establece 16 áreas de inversión social con las siguientes prioridades: 30 por ciento para educación, 25 por ciento para salud, 20 por ciento para agua potable, 5 por ciento para recreación y deporte y finalmente, 20 por ciento de libre asignación. Exige además a los municipios reducir progresivamente los gastos de las transferencias aplicados al funcionamiento del nivel central de las administraciones municipales y se reserva la libertad de aplicar un 10 por ciento como máximo para 1999, previo concepto de las oficinas departamentales de Planeación.

Ley 100 de 1993 (seguridad social). Es un profundo cambio normativo del sistema de salud y seguridad social. Se da la posibilidad al trabajador de trasladarse del sistema de pagos al sistema por capitalización individual. Se hace obligatorio el sistema para todos los funcionarios públicos y trabajadores con contrato de trabajo. Se aumenta gradualmente la contribución para pensión, invalidez y muerte hasta el 13.5 % a partir de 1996<sup>5</sup>. La edad de jubilación se aumenta a 55 años para la mujer y 60 para el hombre hasta el 2014, de ahí en adelante 57 y 62 años respectivamente. Se crea un fondo de solidaridad con el 1 % aportado por los que tienen más de cuatro salarios mínimos y una suma equivalente puesta por el Estado, para subsidiar hasta un 50 % del aporte a los trabajadores que no pueden pagarlo.

La ley 100 prevé el financiamiento a todos los colombianos de un plan obligatorio de salud (POS), que será subsidiado por el Estado para las personas cuyas familias han sido clasificadas como pobres por un instrumento de focalización aplicado y manejado por los municipios. Adicionalmente habrá también aquí un 1 % de solidaridad pagado por las personas cuyos ingresos superan los cuatro salarios mínimos. Se espera que la actual financiación a los hospitales públicos sea reemplazada por una financiación a la demanda. Los hospitales públicos deben convertirse en empresas sociales del Estado (ESES). Los alcaldes y gobernadores deben afiliarse a los más pobres a EPS para asegurar su acceso al POS.

Ley 115 de 1994 (educación), llamada la ley orgánica de educación ha desarrollado más específicamente las competencias enunciadas en la ley 60 para cada uno de los niveles político-

---

<sup>4</sup> 5 % para municipios menores de 500 mil habitantes; 1.5 % para ribereños del Magdalena; .01 % para la Federación. De lo que resta, 40 % según población con NBI; 20 % según pobreza relativa; 22 % por tamaños de la población; 6 % por mejora en tributación ponderada por NBI; 6 % por eficiencia administrativa igual a gastos de funcionamiento municipal dividido por No de habitantes con servicios de agua y alcantarillado; 6 % por progreso en calidad de vida.

<sup>5</sup> La contribución era de 8 %, sube da 11.5 en 1994 y a 2.5 % en 1995,

administrativos. Su aporte más importante a la descentralización es 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.

El decreto 2132 de 1992 redujo las fuentes de cofinanciación existentes en el país de 12 a 3. Así El Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS); para la Inversión Rural (DRI); para la infraestructura Vial y Urbana, FIVU. Desde el punto de vista del sector social se busca dejar a la Nación como función principal el establecimiento de políticas. Al departamento el apoyo a los municipios para la provisión de salud, educación y servicios domiciliarios. Los fondos deben cofinanciar las obras físicas públicas que correspondan a cada nivel.

Se puede decir entonces que ha habido un avance muy significativo hacia la descentralización en los marcos normativos e institucionales. El aumento de la importancia de la política social ha quedado muy claramente consignada en la Constitución Política, en las leyes y en la organización actual del Estado. La descentralización también se ha puesto en el centro de la política estatal. Si bien fue necesario esperar 10 años para que el proceso iniciado en 1976 se reflejara en normas legales, la elección de alcaldes y gobernadores le ha dado una base de legitimación importante y la nueva Constitución Política tiene un tinte muy claro de descentralización. Considerada, eso sí, como un proceso gradual, que debe ir acompañado de descentralización de recursos, de fortalecimiento institucional y de desarrollo y aplicación de instrumentos para la gerencia moderna y eficaz.

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 el cuadro de la página siguiente se resumen los principales cambios para el manejo de los sectores de educación y de salud.

### **3. Avances en el proceso de descentralización**

El cambio real hacia una mayor autonomía por parte de las instituciones departamentales y municipales ha sido gradual pero progresivo. Los Ministerios de Educación y Salud han certificado 14 de 33 departamentos y distritos. Dado que estos han sido los departamentos más poblados su peso en la población es cercano al 70 %, aunque sean menos de a mitad en número de regiones. Obviamente el cumplimiento de las condiciones para ser certificados no quiere decir que las regiones han desarrollado plenamente las competencias que les corresponden. Significa sí que se ha iniciado un proceso programado en esta dirección y que la entidad ha preparado su estructura orgánica y tiene las bases de información y sistemas de planificación y seguimiento para desarrollarse autónomamente.

Persisten, sin embargo, algunos problemas de diversa índole. Se dio un crecimiento acelerado de los gastos territoriales lo cual significó una dependencia creciente de las transferencias nacionales y, al tiempo, un peligroso crecimiento en el proceso de endeudamiento. Los departamentos que reciben regalías en hidrocarburos no incorporan en sus procesos de planeación y presupuestación la información relativa a la tendencia de su producción cuando ésta es decreciente, generando desequilibrios estructurales y creando condiciones para crisis fiscales. El saldo de la deuda, entre marzo de 1994 y marzo de 1995, registró un incremento equivalente al 0.9% del PIB. Esto llevó a que el CONPES tomará determinaciones que regularon las posibilidades de endeudamiento de las entidades territoriales por medio de un

seguimiento más estricto de sus operaciones. Aunque esto fue inicialmente criticado como una pérdida de autonomía el efecto real ha sido ordenar el proceso y obligar a una mejor programación financiera de mediano plazo a las regiones.

Cuadro III-1

## DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Sector	Nación	Departamento	Municipio
General	Formular políticas y objetivos de desarrollo; asignar los recursos de las transferencias hacia las entidades territoriales, dar asesoría en materia financiera; dictar normas científicas y administrativas para la prestación de los servicios y seguir 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	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.
Salud Ley 10 de 1990, Ley 60 de 1993 y Ley 100 de 1993.	Dictar normas científico-técnicas e impulsar, coordinar y financiar campañas y programas nacionales de prevención y atención.	Garantizar la prestación de los servicios del 2do. y 3er nivel de atención. Contratar los servicios que prestan a través de hospitales regionales, universitarios y especializados. Realizar acciones de fomento y prevención, ejecutar las campañas cuando le sean delegadas y garantizar la operación de la red de servicios	Realizar acciones promoción, prevención, tratamiento de enfermedad y rehabilitación de pacientes en el primer nivel de atención; prestar servicios médicos a través de hospitales locales, centros y puestos de salud; velar por el saneamiento ambiental y financiar la dotación, construcción y mantenimiento de las instituciones de salud y bienestar del anciano.

Otro problema ha sido el poco desarrollo inicial de las posibilidades prácticas de imponer sanciones efectivas para los casos en que se compruebe una utilización de las transferencias en contravía del objetivo general para el cual están concebidas. Por una parte, la descentralización formal se ha realizado más rápidamente que los sistemas de información de los organismos centrales responsables del seguimiento del proceso y, por otra parte, el marco descentralizado hace más complejos los procesos de establecimiento de sanciones cuando esta información existe.

Como se puede ver en el cuadro siguiente el grado de cumplimiento de la dedicación de los recursos de transferencia, por parte de los municipios, en 1995, hacia los fines previstos por la ley es diferente según el tamaño de los municipios. La norma espera que para educación se gaste el 30 por ciento de la transferencia, 25 por ciento para salud, 20 por ciento para agua potable, 5 por ciento para recreación y deporte, y finalmente, un 20 por ciento de libre asignación.

Cuadro III-2

**BALANCE GLOBAL DEL CUMPLIMIENTO SECTORIAL DE LA LEY 60 DE 1993 POR  
GRUPOS DE MUNICIPIOS SEGÚN TAMAÑO POBLACIONAL**

(Porcentaje)

Población en miles	<5	5-20	20-50	50-100	100-500	>500	Total Municipal
<b>Sectores sociales básicos:</b>							
Educación	28.4	26.7	28.9	28.0	24.6	34.2	28.0
Salud	17.1	12.9	14.3	15.9	13.1	25.0	17.7
Agua Potable y S. B.	19.5	17.4	18.6	20.2	11.9	5.1	17.3
Recreación y deporte	7.5	16.2	6.7	7.8	9.5	5.9	12.0
<b>Subtotal</b>	<b>72.5</b>	<b>73.2</b>	<b>68.5</b>	<b>71.9</b>	<b>59.1</b>	<b>79.7</b>	<b>75.0</b>
<b>Otros sectores:</b>							
Infraestructura vial	10.8	11.1	17.1	14.3	20.3	6.9	13.6
Vivienda	4.1	3.6	4.8	2.6	5.6	7.6	4.5
Sector agropecuario	3.9	3.2	1.6	1.1	9.6	0.4	2.6
<b>Otros*</b>	<b>8.7</b>	<b>8.9</b>	<b>8</b>	<b>10.1</b>	<b>5.4</b>	<b>5.4</b>	<b>4.3</b>
<b>Subtotal</b>	<b>27.5</b>	<b>26.8</b>	<b>31.5</b>	<b>28.1</b>	<b>40.9</b>	<b>20.3</b>	<b>25.0</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>						

\* Corresponde a bienestar social, prevención de desastres, desarrollo institucional, subsidios a servicios públicos, seguridad, justicia y otros.

Como se puede observar las prioridades se han guardado en los municipios más grandes incluso con mayor porcentaje en el caso de educación. Esto es consecuencia de que las ciudades más grandes del

país son las que tienen una mayor migración y por lo tanto una mayor necesidad de crecimiento para atender cobertura. El gasto en salud pareciera en principio no haberse atendido en los municipios menores de 500 mil habitantes, lo cual refleja más las dificultades de transición del esquema de subsidio oferta a subsidios de demanda. El esfuerzo se ha "desviado" especialmente hacia infraestructura vial en el caso de los municipios de 100 a 500 mil habitantes

La transición de subsidios de oferta hacia subsidios de demanda en salud ha avanzado rápidamente. A junio de 1996 se había aplicado la encuesta de beneficiarios a 2.5 millones de hogares, lo cual cubre más del 95 % de la población de los tres primeros estratos. De estos ya se encuentran afiliados al plan subsidiado 4.7 millones de personas.

## **B. ASPECTOS ESPECIFICOS INSTITUCIONALIDAD SOCIAL**

### **1. Toma de decisiones en políticas sociales sectoriales y subsectoriales e intersectoriales**

El proceso general de toma de decisiones descrito en la primera parte se conserva para cada uno de los subsectores sociales. Debe insistirse, sin embargo, en el carácter de transición que tiene la institucionalidad social en Colombia. Esto hace que se den simultáneamente dos formas de tomar decisiones en cada uno de los subsectores, uno es el proceso que desarrollan los departamentos y municipios ya "certificados" es decir, los que ya han cumplido los requisitos que fija la ley para ser considerados por los Ministerios correspondientes como capaces de manejar autónomamente los recursos del situado. Otro diferente es el proceso que se da en los departamentos y municipios que aún no se han "certificado".

#### **a) Educación**

En educación los departamentos descentralizados, reciben del DNP y el Ministerio de Hacienda un estimado de los recursos que les corresponden por situado fiscal, de acuerdo con la fórmula de la ley 60. Con este techo financiero los departamentos presentan un plan anual de actividades al Ministerio de Educación (MEN), con las reglas y procedimientos de distribución del situado entre municipios, aprobado por la Asamblea departamental, con el visto bueno del MEN. El Conpes discute y aprueba las recomendaciones del MEN sobre el plan. Este es el encargado de hacer seguimiento sobre su cumplimiento. Si el plan no se cumple el MEN puede suspender temporalmente la certificación del departamento y, como medida extrema, puede realizar una intervención en la administración educativa.

Los recursos llegan al departamento y los distritos, con una restricción sobre su uso que se formaliza en una cuenta especial que solo puede ser utilizada para pago de personal docente y administrativo. A este fondo se unen todos los demás fondos dedicados a educación que provengan de ingresos propios de los departamentos o de programas nacionales, excepto lo que corresponde a recursos propios de establecimientos descentralizados. Esto últimos son las Universidades departamentales, la educación técnica impartida por el SENA y las instituciones de crédito educativo, educación superior y organizaciones de cultura y deporte.

Los departamentos distribuyen el situado a los municipios en forma de docentes contratados. El departamento es el encargado de la selección, nombramiento y traslados del personal docente y

administrativo contratado por estos fondos. Los aportes correspondientes a las prestaciones para salud, pensiones y cesantías se giran directamente al Fondo Nacional de Prestaciones de los docentes.

El Municipio recibe directamente del Ministerio de Hacienda la parte correspondiente a las transferencias de acuerdo con la fórmula de la ley, aplicada por la Unidad de Desarrollo Territorial del DNP. El 30 % de esta suma debe ser gastado en Educación. Inicialmente estas sumas estaban destinadas a la financiación de gastos corrientes diferentes al pago de personal. Sin embargo de manera transitoria, primero hasta 1996 y ahora hasta el año 2.000, pueden gastar una parte en personal en forma decreciente según porcentajes fijados por la ley.

El municipio está encargado de financiar las inversiones de planta física, para lo cual puede recurrir al mecanismo de cofinanciación para las construcciones nuevas o reparaciones mayores. Con sus propios fondos debe asegurar el mantenimiento y la dotación de las escuelas.

En los departamentos no descentralizados el situado se fija por parte de la Unidad de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación a nivel de cada departamento y distrito. El Ministerio de Hacienda gira los recursos al Fondo Educativo Regional (FER).

#### **b) Salud**

Los departamentos, municipios y distritos que posean la certificación como entidades descentralizadas reciben directamente los recursos del Situado Fiscal por parte de la Nación. El manejo autónomo de estos recursos en el único incentivo de estas entidades territoriales dentro del proceso de descentralización. Al igual que en el sector educativo, la distribución territorial responde a la fórmula de la ley 60 de 1993. Los recursos de Situado Fiscal son girados desde la nación a unas cuentas con destinación específica creadas para tal fin, llamadas Fondos Locales o Departamentales de Salud. Esto constituye uno de los requisitos exigidos por el Ministerio de Salud para otorgar la certificación.

La distribución hacia los municipios se define en el nivel departamental si este está certificado, o en el nacional para los departamentos y municipios no descentralizados.

Los recursos del Situado Fiscal en salud son destinados al sostenimiento de las direcciones departamentales y municipales de salud, así como a las Instituciones Proveedores de Servicios de Salud, que aún no se hayan transformado completamente en Empresas Sociales del Estado (ESE). La ley busca que las ESES actúen autónomamente en la contratación y manejo de todos sus recursos incluyendo los de personal. Sin embargo, en la actualidad, se encuentran en un proceso de transición, de manera que parte de las decisiones son tomadas aún por la dirección departamental o municipal, y una proporción creciente se debe financiar con venta de servicios a las Empresas Promotoras de Salud (EPS) o a las Administradoras de Régimen Subsidiado (ARS), según se trate de atender personas afiliadas con sus propios recursos, o personas que reciben subsidio del Estado.

De las transferencias que reciben los municipios, 25 % se destinan al sector salud. La distribución según la ley debe ser así :15 % para ampliar y mantener los subsidios a la demanda para la población más pobre dentro del municipio, según la medición realizada por el Sistema de Identificación de Beneficiarios. Los diez puntos restantes pueden ser destinados a una serie de gastos como aquellas acciones contempladas dentro del Plan de Atención Básica (PAB) o al pago de profesionales y técnicos del sector.

Los municipios, de acuerdo a su categoría, pueden recurrir al Fondo de Inversión Social (FIS) para establecer proyectos de cofinanciación en salud, tomándose como límites de inversión por parte del municipio y del FIS los llamados cupos indicativos anuales, definidos anualmente por el CONPES social.

Los municipios son responsables de la identificación de los más pobres, de su carnetización y de su afiliación a una ARS. Definen anualmente el plan local de salud de acuerdo con el departamental, dentro del cual debe existir el PAB que cubre las acciones sobre saneamiento ambiental y acciones de promoción y prevención con altas externalidades, dirigido a las comunidades.

Las decisiones sobre la evaluación de calidad en la prestación de los servicios es una función que actualmente, realiza la Superintendencia Nacional de Salud, entidad adscrita al Ministerio. En la actualidad esta las ha delegado en las direcciones departamentales de Salud.

## **2. Modalidades institucionalizadas de coordinación social y sus alcances reales**

La instancia institucional de coordinación social es el Departamento Nacional de Planeación, a través de una unidad especializada llamada Unidad de Desarrollo Social. Esta unidad coordina la definición de los planes y programas de inversión en los sectores de educación, salud y trabajo. En la actualidad el departamento cuenta con un grupo de asistencia técnica financiado por el PNUD y el DNP para el fortalecimiento institucional de las entidades nacionales y territoriales en el proceso de descentralización, focalización y gestión del gasto social, llamado la Misión Social.

Los Consejos Regionales de Planificación (CORPES). El país ha sido dividido en cinco regiones de planificación que agrupan diversos departamentos con el fin de impulsar el desarrollo regional. Tienen una asignación de recursos para inversión regional que distribuyen entre los diferentes departamentos a través de Comités Técnicos Regionales de Planificación, de acuerdo con un plan definido conjuntamente para toda la región.<sup>6</sup>

La Consejería Presidencial para la política social. Es un grupo de asesoría directa al Presidente de la República para la formulación de políticas sociales, la coordinación y el seguimiento de los programas sociales ejecutados por los organismos públicos. No ejecuta ningún programa directamente pero interviene en su gestación e impulso con especial énfasis en los prioritarios para el gobierno.

Red de Solidaridad Social. Es un programa que orienta la acción asistencial de diversas entidades ejecutoras del Estado. Busca el mejoramiento de la calidad de vida de los grupos de población más pobre y vulnerable. Tiene mecanismos de consulta social llamados “mesas de concertación” que le sirven para definir las prioridades de atención en consulta con las comunidades de base. Está adscrita a la Presidencia de la República y actúa coordinando diferentes programas a cargo de las distintas instituciones del nivel nacional y territorial.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Los CORPES son : Costa Atlántica, Amazonía, Orinoquía, Occidente y Centro Oriente.

<sup>7</sup> Los programas desarrollados en 1996 fueron: empleo solidario, apoyo a mujeres jefes de hogar, revivir, programa de vivienda rural, programa de vivienda urbana, recrear, talentos deportivos y asistencia alimentaria. Su presupuesto anual es del orden de 350 millones de dólares.

### **3. Tipo de relaciones entre sector público y privado**

Las relaciones con el sector privado, en el sector social en Colombia son bastante estrechas. Buena parte de los servicios sociales son prestados privadamente. En educación el 18 % de la matrícula primaria, el 40 % de la secundaria y el 60 % de la Universidad son privadas. Sobre las instituciones de primaria y secundaria el Estado ejerce funciones de inspección y vigilancia que, en la práctica se limita a la aprobación y unas muy esporádicas visitas de los inspectores municipales; y a una vigilancia cada vez más flexible sobre matrículas y pensiones. Adicionalmente, el Estado define el currículo básico sobre el cual periódicamente hace mediciones de logro. Las Universidades son autónomas y el Estado se limita en la actualidad a promover la certificación. Las otras entidades de formación postsecundaria tiene una vigilancia del Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior (ICFES), una entidad estatal adscrita al MEN.

En la prestación de los servicios de Salud, se dan organizaciones totalmente estatales que en la coyuntura actual se están transformando en Empresas Sociales del Estado. Un amplio sector paraestatal que distribuye el subsidio familiar en dinero, servicios de salud, de recreación y de mercadeo a las familias. Estas instituciones se financian con el 4 % de la nómina de todos los trabajadores, llamado las Cajas de Compensación Familiar. Un gran sector privado de atención de la salud sobre el cual el Ministerio de Salud ejerce control de calidad. En la actualidad se está en la transición desde un sistema de subsidios a la oferta hacia un sistema de subsidios a la demanda. Dentro de este sistema el Estado está promoviendo la creación de empresa solidarias de salud, como una forma de atender a los municipios más pobres que no son atractivos para las EPS

Las ONG's surgieron como respuesta a la falta de presencia del Estado en la atención de los grupos más pobres. A partir de los años 50 aumenta su crecimiento e influencia en las organizaciones institucionales. Se pueden clasificar en tres grupos, según su objetivo así:

- ONG's de desarrollo: (30%), creadas durante la década de los ochenta
- ONG's de prestación de servicios: (24%), surgen en la década de los 60 y 70
- ONG's de atención y asistencia: (22%), predominan antes de los 60<sup>8</sup>

Actualmente las ONG's, están tratando de responder de distintas maneras a las necesidades de salud, educación, vivienda y servicios, con especial énfasis en el desarrollo comunitario e institucional. Existen cerca de 6.000 que se distribuyen en 360 municipios y se concentran especialmente en Bogotá, Medellín y Cali. Cuentan con 31.364 personas de tiempo completo. 19.215 de tiempo parcial y 103.549 voluntarios.

El 83.3% de las organizaciones son de tamaño pequeño (1 a 20 trabajadores). El 47% de las entidades tiene cobertura municipal. El 29% cobertura nacional. El 15% departamental y el 9% cubre dos o más departamentos. Por zonas de atención :8% trabaja en la zona rural, 55% trabaja en la zona urbana y 37% zona urbana y rural.

---

<sup>8</sup> Los datos sobre ONGs se tomaron de Hernán Vargas, Toro José B y Rodríguez Martha. Acerca de la Naturaleza y evolución de las ONG en Colombia. Fundación Social 1992.

La mayor parte de estas organizaciones financia sus actividades con alta participación de recursos patrimoniales y con aquellos obtenidos de sus operaciones propias. Las donaciones del sector privado son también importantes y los recursos estatales, corresponden una cuarta parte del financiamiento. La ayuda internacional, está concentrada en un bajo porcentaje de ONG's.

Son actores del desarrollo y agentes del cambio social. Trabajan en aquellos sectores de la población sobre los cuales recaen con mayor fuerza los efectos de la crisis política y socioeconómica que afecta al país. Son interlocutores de los sectores populares.

Hoy en día, en que el Estado ha emprendido un proceso de modernización y apertura democrática, cuando con la descentralización y el fortalecimiento de la autonomía local y regional se abren nuevos campos de acción de las ONGs, que por su trayectoria y evolución institucional empiezan a ser cada día mas valoradas por el Estado.

#### **4. Practicas ciudadanas de participación social en los programas sociales**

El marco actual de participación comunitaria es principalmente la Red de Solidaridad, que reemplaza y aumenta la cobertura del antiguo Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). Su instrumento son las mesas de solidaridad. Los comités DRI provienen de una larga tradición de concertación Estado-comunidad de usuarios DRI, desde 1976.<sup>9</sup>

##### **a) Participación comunitaria en la descentralización territorial**

La Ley 11 de 1986 por la cual se expidió el estatuto básico de la administración municipal y se ordenó la participación de la comunidad en los asuntos locales, reglamentó en los artículos 16 a 21 las juntas administradoras locales, las cuales, a iniciativa del alcalde, son establecidas según la división de comunas urbanas y corregimientos en zonas rurales, que apruebe el consejo. Las juntas son la expresión de la administración y la comunidad en todo el territorio del municipio, constituyen la expresión legal de la descentralización al interior de divisiones territoriales del municipio, en cuanto a la administración, distribución de partidas, vigilancia y control de los servicios municipales, proposición de impuestos, contribuciones y medidas.

##### **b) Participación comunitaria en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos**

La Ley 11 de 1986 en su artículo 27 establece que las juntas o consejos directivos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales de encargados de la prestación directa de los servicios municipales estarán integrados en una tercera parte por funcionarios de la administración, en otra tercera parte por representantes de los consejos y la tercera parte restante por delegados de entidades cívicas o de usuarios de servicios, cuya prestación corresponde a los citados establecimientos o empresas.

---

<sup>9</sup> Esta sección ha tomado apartes de la intervención de Carlos Enrique Cavelier. Hacia una Nueva Filosofía de Participación Comunitaria. Foro Nacional sobre servicios públicos. 1989

c) **Participación comunitaria en la gestión de servicios públicos**

La Ley 11 de 1986 prevé la posibilidad para el municipio y sus entidades descentralizadas de suscribir acuerdos, convenios o contratos con determinadas organizaciones de carácter cívico para el desempeño de funciones y prestación de servicios a cargo de los municipios.

Las organizaciones autorizadas para celebrar este tipo de contratos son: Juntas de acción comunal, sociedades de mejora y ornato, juntas de asociaciones de recreación, defensa civil y usuarios, constituidas con arreglo a la Ley, sin ánimo de lucro y con sede en el respectivo municipio, de manera que de estar representadas en las juntas administradoras locales han sido una indiscutible oportunidad de combinar adecuadamente las facultades que le otorga la ley, en las instancias de toma de decisiones y ejecución.

Se encuentran tres posibilidades de participación de la comunidad: en la planeación, en la gestión y en la vigilancia de los servicios públicos. En contratación comunitaria se encuentran los grupos precooperativos para la construcción y mantenimiento de vías; el ICBF en el programa de Hogares de Bienestar y la del Fondo de Caminos Vecinales.<sup>10</sup>

### **C. EVALUACIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL**

El desarrollo de la institucionalidad social en Colombia ha tenido un avance notable a partir de la Constitución Política de 1991. El desarrollo normativo ha sido más rápido que el administrativo. Esto se debe tanto a que se ha utilizado como elemento desencadenador de los procesos de descentralización como al desarrollo desigual de departamentos y municipios que caracteriza al país.

La mayor debilidad que aún persiste en la organización institucional de los sectores sociales en el país son los sistemas de información y los procesos de evaluación y seguimiento continuos. Se ha dado un gran desarrollo en el diseño e implantación de instrumentos para la focalización, en el manejo de las instituciones y en la evaluación de gestión en los departamentos, queda bastante por hacer en la creación de la capacidad institucional de manejo, uso e interpretación de los instrumentos existentes.

La Distribución de responsabilidades entre niveles de Gobierno, tiene problemas cuya solución apenas se inicia. Hay superposiciones legales en la delimitación de responsabilidades de cada uno de los niveles de gobierno. Los incentivos hacia la descentralización no son suficientes para balancear el costo que representa para ellos el saneamiento fiscal de las responsabilidades prestacionales en educación y salud. Es conveniente introducir procesos diferenciados que permitan diferentes velocidades en la gradualidad según la bien diversa capacidad de gestión de los municipios.

La recomendación en este campo es una mayor información y organización de las comunidades locales y de los municipios para que puedan ejercer mayor control y exigencia sobre los departamentos en la distribución de los recursos del situado fiscal.

La Ley 60 de 1993 que reestructuró el sistema intergubernamental de transferencias, ha presentado limitaciones y ventajas. La necesidad de hacer gradual la transición hizo que consagrara una distribución

---

<sup>10</sup> *Ibidem*

regional existente inequitativa. Sin embargo debe decirse a su favor que el peso de esta distribución es decreciente y debe desaparecer en el año 2.000. El mayor problema es el haber determinado la distribución con base en los insumos y no con base en los logros en la prestación de los servicios. El gobierno ha presentado una reforma de la ley que se discute actualmente para lograr una distribución per cápita con base en la atención.

Por otra parte el haber permitido que las transferencias hacia los departamentos y hacia los municipios se gasten en los mismos objetivos favorece la duplicación de esfuerzos y dificulta la coordinación. En el mediano plazo cuando se de la descentralización completa hacia los municipios habrá una unificación de las dos fuentes. Sin embargo el proceso de transición no se previó suficientemente.

El Sistema Nacional de Cofinanciación, a través del FIS, se ha mostrado como un claro retroceso dentro del desarrollo institucional colombiano. La experiencia DRI en Colombia había desarrollado sistemas eficientes para que, a través de la cofinanciación diferencial por objetivo y características de los municipios, se pudiera orientar recursos locales hacia objetivos de interés nacional. Esta finalidad se limita notablemente con el funcionamiento actual del FIS, que ha entrado en un poco eficiente y muy politizado sistema de repartos departamentales y municipales.

La evaluación global del proceso es, sin embargo, positiva. La institucionalidad social ha avanzado y lo ha hecho en la dirección correcta. Hay un movimiento claro en el acercamiento del proceso de toma de decisiones a los usuarios, pero se ha conservado la necesidad de una coordinación y orientación nacional. Ha sido una descentralización con centro.

En este campo se deben resaltar principalmente la ley 100 en el sector de salud y los sistemas de organización de gobiernos escolares y autonomía institucional en el sector educativo. En el nivel nacional vale la pena destacar el papel de la Misión Social, organizada por el DNP y el PNUD. Es un forma de contar con un equipo técnico que, sin estar interesado en la lucha de poder que implica la descentralización entre el nivel nacional y local, puede apoyar a los dos niveles en prepararse institucionalmente para llevarlo a cabo.



#### IV. INFORME DE COSTA RICA

##### I. INSTITUCIONALIDAD SOCIAL VIGENTE

###### 1. Breve descripción de la institucionalidad

En el caso concreto de Costa Rica, podemos afirmar que la institucionalización de la política social se inicia en los años cuarenta, cuando el gobierno de turno realiza decisivas reformas sociales en beneficio de los sectores populares. Es así como aparecen instituciones como:

- Caja Costarricense del Seguro Social: para atender las necesidades del área de salud de la población en general y especialmente de las clases más desposeídas, mediante la creación de un sistema de seguros de enfermedad.
- Patronato Nacional de la Infancia: Creado en 1930 y elevado a rango constitucional en 1949. Su objetivo primordial es la atención de los problemas de la niñez, sobre todo, de la niñez desamparada.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y con él la aprobación de las Garantías Sociales y el Código de Trabajo: con el objetivo de regular todo lo atinente a las relaciones laborales y ejecutar acciones de seguridad social en beneficio de la población más pobre. Estratégicamente, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social debía funcionar coordinadamente con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación en la atención de las necesidades de la población.

Ante el hecho de que el desarrollo económico del país era aún incipiente, a partir de 1948, el Estado costarricense buscó una complementariedad explícita entre el crecimiento económico y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, como dos vectores fundamentales para el desarrollo del país. Se trataba de poner la política social a la par de la política económica y convertirla en un motor fundamental del desarrollo.

En consecuencia, el país ha buscado aumentar la inversión en programas sociales, orientado las reformas económicas a su financiamiento, de modo que éstas tengan un papel más protagónico en la promoción del desarrollo.

Ello condujo a diversas reformas institucionales, económicas y sociales. Mediante las reformas institucionales del sector social, se buscó tecnificar y profesionalizar las instituciones, con el objetivo de brindar servicios más acordes con las necesidades de la población y ampliar el radio de acción del Estado creando nuevas instituciones.

El crecimiento y el desarrollo social que logró el país en los últimos 50 años permite distinguir dos etapas:

a) **Del 50 al 70**

Es el período de auge del modelo de industrialización substitutivo de las importaciones, lo que permite fortalecer las políticas sociales. En este campo, se busca la universalización de la cobertura de los servicios prestados por el Estado, especialmente en las áreas de salud y educación, así como el desarrollo de programas dirigidos a la población de más bajos recursos económicos; destacándose la creación de instituciones tales como:

i) **Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)** Creado en 1954, encargado de atender la demanda de servicios en el campo de vivienda, particularmente los relacionados con la población en tugurios.

ii) **Instituto de Tierras y Colonización (ITCO)** Creado en 1962, con la misión de realizar la entrega de tierras a campesinos y gerenciar el desarrollo rural.

iii) **Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)** Creado en 1965 y encargado de la formación de obreros calificados, como apoyo necesario al proceso de industrialización.

iv) **Acueductos y Alcantarillados (A y A)** Creado en 1961 con la función de efectuar y administrar el suministro de agua potable.

En esta primera etapa, puede notarse el avance que el país había logrado en política social, con la creación de instituciones y programas dirigidos a erradicar la pobreza y a proteger la clase media del país; especialmente con la búsqueda de la universalidad en los servicios de salud y educación.

b) **Después de 1970**

En la década del 70, se presentan los primeros síntomas de agotamiento del modelo de desarrollo substitutivo de las importaciones. Con ello, se inicia un período de crisis que, con altibajos, se va a mantener en los años siguientes. Ello obligó al gobierno a emprender esfuerzos para atender especialmente los sectores más pobres, con el lema "guerra a la miseria". Es importante señalar que en esta época, la clase media había acumulado una cantidad de recursos que le permitían enfrentar la crisis; mientras que la población pobre del país requería de una atención inmediata. De ahí que las políticas y los programas fueran dirigidos a la atención de esa población pobre, buscando la complementariedad de las políticas universalistas, con énfasis en la salud y la educación, con políticas focalizadas hacia los sectores en situación de pobreza.

Esta situación hace que el gobierno considere importante la creación de dos instituciones dedicadas exclusivamente a la atención de la población más desposeída de nuestro país. Aparece en primera instancia el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en 1971, el que incluye en su ley de creación la condición de institución rectora en materia de pobreza. Cuatro años más tarde, se crea el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), entidad recaudadora y canalizadora de fondos orientados a los programas sociales. Ello permitiría a las instituciones del área social remozar sus presupuestos con el objeto de ampliar la cobertura de sus servicios sociales y ofrecer mejor atención de las necesidades inmediatas de la población.

Asimismo, se creó el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, mediante la ley N. 5347, como ente rector en materia de atención a la población discapacitada del país, con la misión de

articular participación de diferentes instituciones que de una u otra manera tienen relación con la atención de ésta población.

Otros logros relevantes de ésta etapa fueron:

- La articulación de un verdadero sistema nacional de salud, mediante la universalización de los servicios de salud y el fortalecimiento de los programas de salud preventiva; acciones centradas en el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense del Seguro Social.
- La universalización de los seguros de enfermedad, vejez y muerte, alrededor de la Caja Costarricense del Seguro Social y complemento necesario del anterior.
- La extensión de la educación secundaria en las zonas rurales y el fomento de los Colegios Técnicos, orientados a llenar las necesidades de formación requerida para el desarrollo de las áreas rurales.

Al inicio de los ochenta, el país presentaba un deterioro económico que repercutió negativamente en las condiciones de vida de los ciudadanos, especialmente de la población más pobre. Algunos expertos predijeron el fin del modelo de desarrollo social, por lo que se requería de medidas urgentes para la atención de este problema. La experiencia acumulada en el campo social, llevó al gobierno a la elaboración del Plan de Compensación Social, que mitigara los efectos de la crisis sobre la población de menos recursos, conservando el modelo de desarrollo social. Este Plan estableció una sobretasa a las importaciones, con el objeto de recaudar dinero para reforzar los programas sociales, dirigidos especialmente a mejorar los niveles de la calidad de vida de la población costarricense y, de ésta manera, buscar un aprovechamiento de la experiencia acumulada en el campo social. Es importante señalar que éste plan no condujo a la creación de nuevas instituciones. Se buscó ante todo fortalecer las ya existentes para ofrecer a las poblaciones más necesitadas un apoyo que a su vez les permitiera mejorar su nivel de vida.

En 1986, ante la crisis habitacional, que afectaba especialmente a los sectores más pobres del país, el gobierno propone dar énfasis a la vivienda popular. Con ello, los recursos financieros del área social se destinan prioritariamente a este campo. Para la atención de la oferta gubernamental se crean:

- Banco Hipotecario de la Vivienda:, con el objeto de integrar y multiplicar, mediante la participación en el mercado financiero, los fondos para vivienda de los sectores más desprotegidos de la sociedad.
- La Comisión Especial de Vivienda: orientada a enfrentar, de manera rápida y ágil, el problema de la población en tugurios y la situación de las familias que no contaban con los recursos necesarios para enfrentar un crédito de vivienda.
- La Secretaría de Vivienda se transforma en Ministerio de Vivienda: con el objetivo de contar con un ente rector en la materia, que organizara todo lo relacionado con el área. Se inicia el programa de bono de la vivienda, el cual debía ser cancelado por las familias al finalizar el préstamo adquirido para terminar la construcción de su vivienda.

En este mismo año, empieza a operar el Centro de Mujer y Familia, que había sido creado en 1976, como el ente rector de las políticas gubernamentales dirigidas a la mujer.

Por otro lado, se inicia un programa de informática educativa en las escuelas rurales del país, tendiente a buscar nuevas fórmulas para revitalizar la política social, mediante la ampliación y modernización de los contenidos de la educación.

El inicio de los noventa se caracterizó por el aumento de programas asistencialistas, que buscaban satisfacer la demanda; experimentándose, a la vez, un deterioro en algunos servicios sociales. La administración de ese momento da énfasis a los programas paleativos, como el Bono Alimentario, atención a necesidades inmediatas, ( luz, agua, alquiler, otros), donaciones para infraestructura comunal y otros. Se decreta que el bono de vivienda sea gratuito.

A la vez, se creó el programa Hogares Comunitarios con visión promocional y con el objetivo de que las madres contaran con un lugar seguro cerca de su vivienda donde dejar a sus hijos, sin sacarlos del ambiente en que se desenvuelven mientras ellas trabajan. Es importante señalar que este programa fue ejecutado ofreciendo un importante apoyo asistencial a las madres comunitarias.

En 1994 el país se encuentra en un proceso de transición hacia otro estilo de desarrollo, en procura de un cambio de lo asistencial a lo promocional. Para ello, el gobierno propone el Plan Nacional de Combate a la Pobreza, como una estrategia integral e interinstitucional de atención a las familias más desposeídas, dando énfasis al aspecto promocional y, por ende, a la participación comunal en la solución de sus necesidades. En él se propone atender cinco grandes áreas: Solidaridad, Infancia y Juventud, Trabajo, Mujer y Desarrollo Local en forma integrada en las comunidades, de manera que las familias más vulnerables pudieran salir de su situación de pobreza.

El Plan propone una acción articulada desde las instituciones del Sector Social; pero a la vez reafirma el eje local como espacio de articulación de la programación y de la ejecución, entre las Instituciones y de estas con las comunidades. En esta forma, el Desarrollo Local se convierte en un imperativo de las otras cuatro áreas, a la vez que la participación activa de la comunidad aparece como una condición necesaria para el logro de los objetivos del Plan.

Todo este desarrollo en el campo social ha sido posible por la confluencia de al menos tres factores principales:

- Una decisión gubernamental, mantenida en las diversas Administraciones, de dar la importancia debida al desarrollo social, como eje fundamental para el desarrollo integral del país; decisión que se expresa claramente en los porcentajes elevados que representa la inversión social en los presupuestos nacionales.
- La existencia de un fondo (FODESAF), alimentado con recursos nacionales, orientado a financiar diversos aspectos de la seguridad social y del desarrollo social.
- El apoyo de la empresa privada y de la sociedad civil a las políticas sociales, en búsqueda de equilibrios y de una sociedad basada en la democracia y la paz social.

## **2. Algunos avances en descentralización**

En lo relacionado con la descentralización, la Constitución Política de 1948 propone un modelo mediante la creación en primera instancia de instituciones autónomas, que atiendan a nivel de todo el país las diferentes problemáticas existentes en el campo. Tal es el caso del INVU, PANI, IMAS, CCSS, MS, etc.

Este sistema ha venido operando con efectos positivos respecto a la cobertura en los diferentes campos del área social. En efecto, ha permitido diversificar los programas y dar respuesta a los diferentes tipos de demanda de servicios. La especialización en el planeamiento y en la ejecución, ha permitido mejorar y ampliar los programas y los servicios.

En la década del 70, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), estableció el Sistema de Planificación Regional, orientado a incentivar la participación de las Regiones en los procesos de planeamiento y ejecución e iniciar un proceso descentralizador. Se buscaba que los planes y programas nacionales estuvieran sustentados en planes regionales, elaborados mediante la participación conjunta de las instituciones con presencia regional, las organizaciones comunales y los gobiernos locales. Para ello, el Plan dividía al país en seis regiones.

Con todo, este Sistema no tuvo carácter vinculante para las instituciones, por lo que se aplicó solo parcialmente y solo en algunas regiones, sin producir los efectos esperados. Algunas instituciones del Sector Social acogieron, en distintos grados, los principios básicos de este Plan, desconcentrando sus servicios, mediante la creación de oficinas regionales que permitieran acercar esos servicios a las comunidades.

Actualmente, las instituciones del Sector Social que manifiestan grados más elevados de desconcentración, son el Ministerio de Educación Pública (MEP), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MSS), la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y el Ministerio de Salud (MS).

A pesar de lo dicho, este primer modelo de descentralización y las acciones de desconcentración subsiguientes han logrado integrar, solo parcialmente a un número limitado de comunidades, en los procesos de toma de decisiones sobre los servicios. Muchas decisiones relacionadas con el tipo y oportunidad del servicio se han seguido tomando en las dependencias centrales.

Actualmente la presente administración ha iniciado otro proceso de descentralización mediante el fortalecimiento de las municipalidades y de la organización comunal, con el objeto de darles el papel que les corresponde como Gobiernos Locales y como órganos coadyuvantes de la gestión local. Se está replanteando el rol de las municipalidades, como entidades locales articuladoras de las acciones institucionales y el de las organizaciones comunales como diseñadoras y ejecutoras de los proyectos locales. Para ello es necesario transferirles los recursos técnicos y económicos necesarios.

Asimismo, se ha creado el Fondo de Desarrollo Municipal, declarando a cada Municipalidad como Administradora tributaria de los impuestos sobre la propiedad. Mediante un esquema distributivo entre cantones, cada municipio debe aportar un 8% sobre lo recaudado en bienes inmuebles; dinero que se invierte en obras de infraestructura comunal, servicios u otros, según las necesidades de las localidades,

en los cantones más deteriorados o menos desarrollados del país. En este momento, se trabaja en 10 cantones.

Dentro de esta misma línea de descentralización, se inscribe el Plan Nacional de Combate a la Pobreza. Como se anotó, éste postula la participación activa de las comunidades y su empoderamiento, como condiciones necesarias para su ejecución. Para ello, las instituciones centrales deben trasladar competencias y conocimiento a los entes locales, que les permitan asumir un rol activo en el diseño y ejecución de los proyectos y servicios sociales.

## II. ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA INSTITUCIONALIDAD

### 1. Estructura y procesos para la toma de decisiones

El planeamiento y la ejecución de la Política Social en Costa Rica es responsabilidad de la Segunda Vicepresidencia de la República, siguiendo las directrices del Plan Nacional de Desarrollo y del Presidente de la República. Se cuenta con un Consejo Social, presidido por la Segunda Vicepresidencia y conformado por los jefes de las instituciones y ministerios dedicados a la ejecución de la política social del país.

Para una mejor definición de las políticas y para la articulación de las acciones, en la década del 70 se creó el Sistema de Planificación Sectorial. Este divide el Sector Social en los siguientes Sectores de Planificación: Educación, Salud, Cultura, Vivienda y Trabajo y Seguridad Social.

El Ministro Rector de cada sector es el encargado de dictar las políticas inherentes a su quehacer; lo que realiza en coordinación con la Presidencia de la República y las Instituciones que están dentro del mismo Sector. En cada uno opera una Secretaría Técnica de Planificación Sectorial, a la que corresponde apoyar técnicamente al Sector y buscar la coordinación entre las diferentes instituciones para la ejecución de los programas correspondientes.

Este Sistema no operó de manera constante, obedeciendo a la importancia mayor o menor dada al sector en período administrativo. Ello condujo, en la actual Administración a proponer un nuevo sistema de articulación, orientado al campo de la pobre y que se contiene en el Plan Nacional de Combate de la Pobreza.

### 2. Modalidades institucionalizadas de coordinación en Plan Nacional de Combate a la Pobreza

#### a) Contenido del Plan Nacional de Combate a la Pobreza

Como se mencionó anteriormente, para la ejecución de la política social el Gobierno cuenta, a partir de 1994, con el PLAN NACIONAL DE COMBATE A LA POBREZA. Este busca integrar (no segregar) a los sectores pobres de la sociedad costarricense a la corriente principal del desarrollo, considerándolos como personas activas, que accionan y reaccionan, contribuyendo a modificar su inserción o inhibiendo los cambios.

El Plan marca una diferencia sustancial en la forma de operar en el campo social, por cuanto no se fundamenta en los ejes existentes en la política social, sino que toma como eje articulador a la población a la que va dirigido y se basa en un diagnóstico de las poblaciones vulnerables. Está concebido como una estrategia de intervención integral, de carácter interinstitucional y con participación de la comunidad; lo que constituye un cambio sustantivo con relación al modelo anterior.

Las cinco áreas operativas en que está dividido, se estructuran en subáreas, que permiten especificar los niveles de intervención, según la singularidad de las poblaciones meta y de los programas.

#### **i) Infancia y juventud**

Busca fomentar la igualdad de oportunidades, facilitando el acceso de la población pobre infantil del país, a los servicios sociales provistos o financiados por el Estado, con miras a mejorar su calidad de vida y sus posibilidades de desarrollo.

**Subareas:** Desarrollo Infantil, Desarrollo Escolar, Desarrollo del Adolescente, Niños, niñas y Jóvenes en Riesgo Social, Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal.

#### **ii) Mujeres**

Busca la ampliación de oportunidades y complementar los esfuerzos realizados por las políticas públicas destinadas a las mujeres, mediante labores de capacitación y formación para el fomento de la autoestima.

**Subareas:** Atención Integral a las Mujeres Jefas de Hogar, Atención a las Jóvenes y Adolescentes.

#### **Trabajo**

Se orienta a ampliar las oportunidades de inserción laboral para los sectores pobres aumentando la productividad y proporcionándoles un mayor acceso a los recursos productivos.

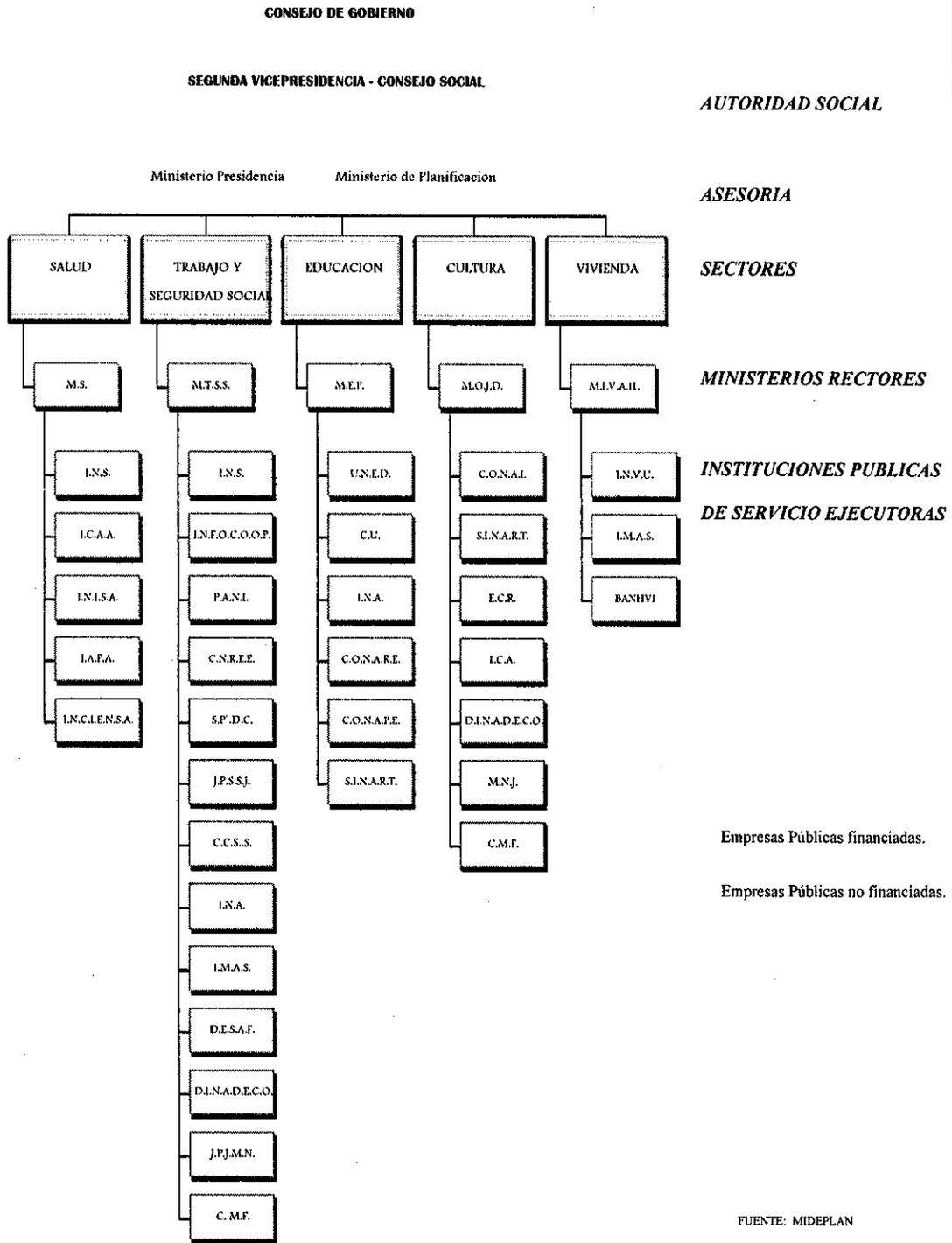
**Subareas:** Acceso Real a los Recursos Productivos, Aumento de la Productividad, Mejoramiento Condiciones Laborales, Generación de Empleo.

#### **iv) Solidaridad**

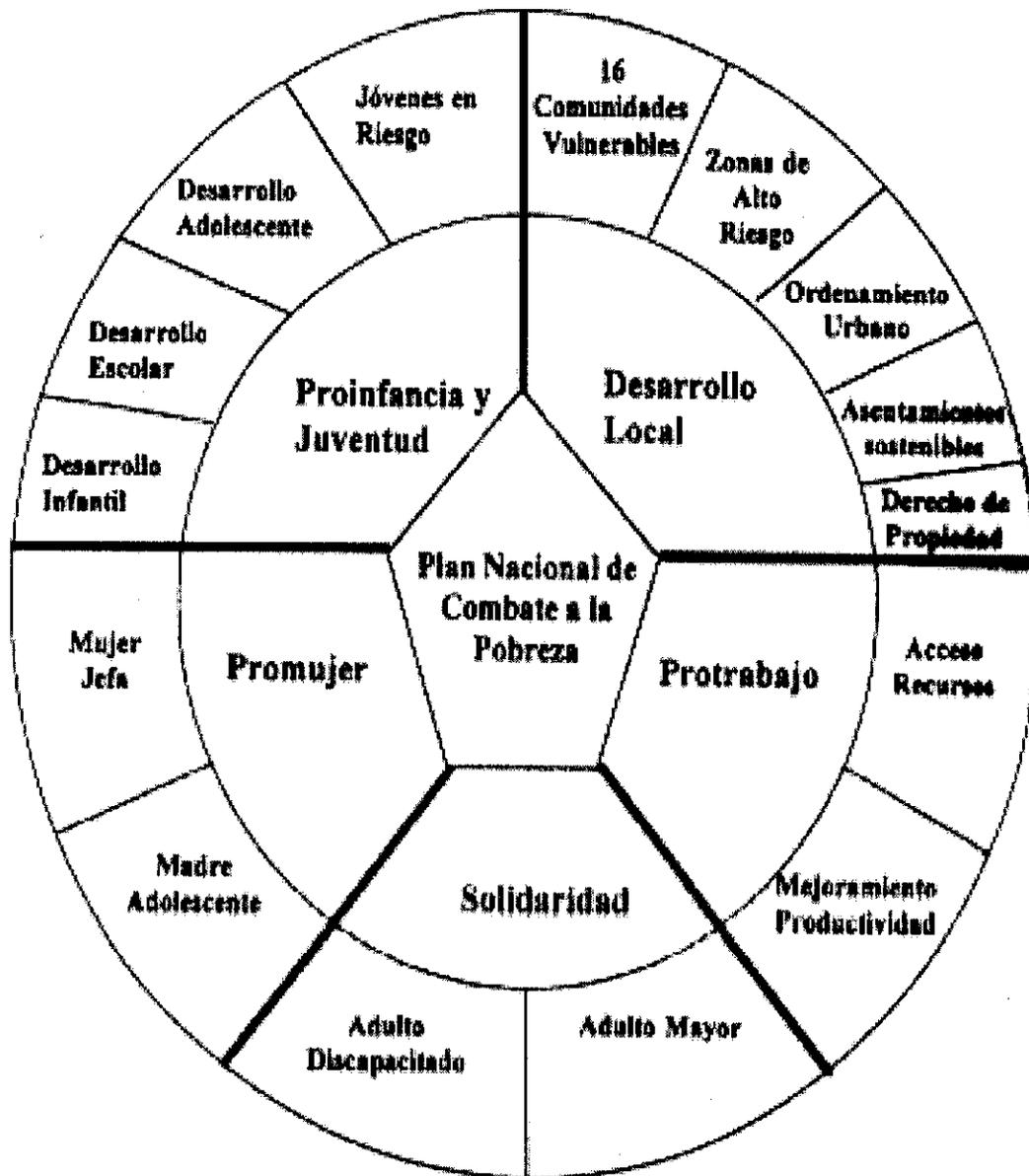
Busca garantizar una vida digna a los sectores en riesgo social, particularmente a los adultos mayores y los discapacitados. Se trata de fortalecer la seguridad social y ofrecer a esos sectores apoyos económicos y técnicos que les permitan vivir de manera digna, reinsertándose en la sociedad en actividades acordes con su condición.

**Subareas:** Desarrollo y Protección del Adulto Mayor, Desarrollo y Protección del Adulto discapacitado.

**DIAGRAMA IV-1 ORGANIGRAMA DEL SECTOR SOCIAL, 1993**



## *Plan Nacional de Combate a la Pobreza*



Sistemas de Información y Trámite para el Ciudadano  
Centros Comunales de Información  
Ventanilla Única

v) **Desarrollo local**

Se orienta a formar hogares en comunidad, restablecer la salud comunitaria, promover la organización comunal y establecer una nueva relación entre el gobierno y la comunidad, buscando mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. El Desarrollo Local se concibe como un eje metodológico que permea toda la acción en la comunidad; lo que implica una transformación progresiva de la misma comunidad y de las instituciones hacia procesos más participativos.

**Subareas:** Comunidades Vulnerables, recuperación y desarrollo en áreas consolidadas, Modelos de Intervención en Zonas de Destino, Intervención en Zonas Restringidas, Modelos de Desarrollo para Ciudades Intermedias Estratégicas, Derechos de Propiedad y Titulación.

b) **Ejecución del Plan de Combate a la Pobreza**

Este plan es dirigido por la Segunda Vicepresidencia de la República, como rectora del Sector Social, y por el Consejo Social, integrado por los Jerarcas superiores de las instituciones del Sector. El Consejo Social cuenta con una secretaría técnica que lo apoya en el diseño, seguimiento y articulación de los programas.

Existe, igualmente, un Consejo Técnico del Área, integrado por los responsables de los programas de las diferentes instituciones relacionados con el área, cuya tarea consiste en ejecutar las directrices emanadas del Consejo Social y de la Segunda Vicepresidencia de la República. Son los responsables directos del desarrollo del plan en su institución y la instancia inicial de coordinación interinstitucional.

Bajo este Consejo se ubica la secretaría Ejecutiva del área. Esta secretaría es la encargada de coordinar y darle seguimiento a las acciones de las distintas subáreas y componentes del Plan.

Está integrada por un representante de la secretaría técnica del Consejo Social, un representante del FODESAF, el encargado del área en el IMAS y los coordinadores de los diferentes comités técnicos, que se integren de acuerdo con las necesidades del Área.

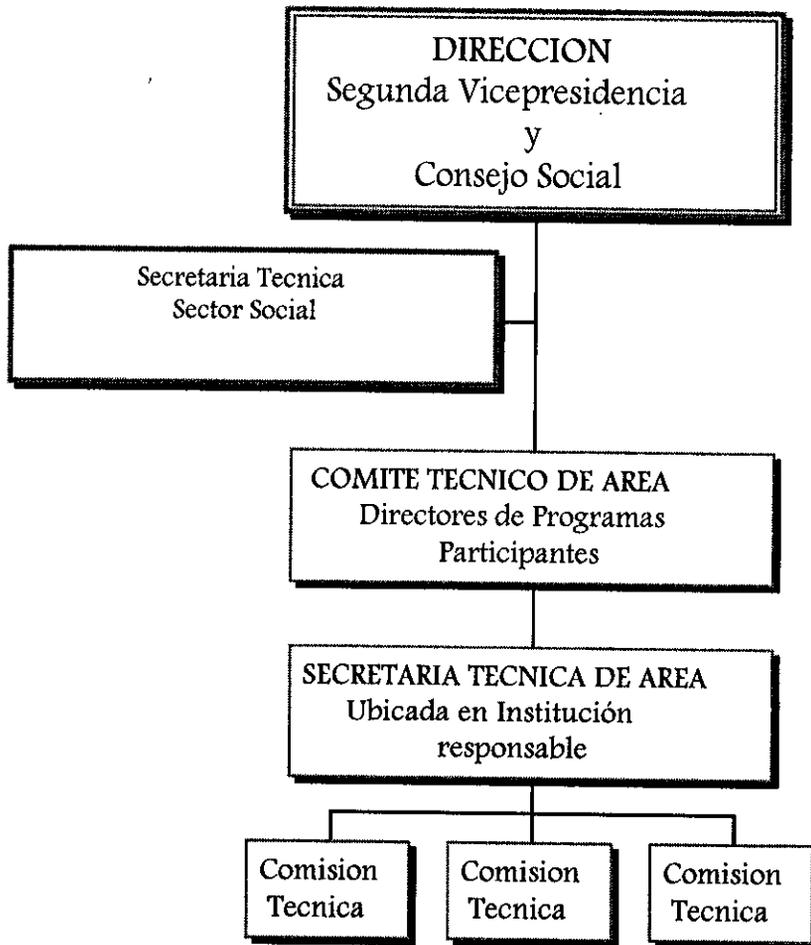
**3. Tipo de relaciones entre el sector público y el privado en el área de las políticas sociales**

a) **Relaciones institucionales**

De manera general, las relaciones institucionales entre el sector público y el privado, para la ejecución de las políticas sociales, han sido de cooperación y de trabajo conjunto en el desarrollo de diversos proyectos. Esta participación se acentúa en los últimos 10 años, cuando se produce un aumento en el número de las ONG's y una mayor orientación de las organizaciones comunales hacia la atención de la problemática social.

DIAGRAMA IV-3

ORGANIGRAMA DE EJECUCION DEL PLAN NACIONAL  
DE COMBATE A LA POBREZA



Con todo, esta relación de cooperación no ha sido uniforme con los diversos actores del sector privado. Con algunos se ha acentuado su rol financiador de los programas sociales (la empresa privada), mientras que otros participan más directamente en la ejecución de las acciones. Este es el caso de las ONG's y de las organizaciones privadas de carácter social, particularmente con aquellas que han sido definidas como de "Bienestar Social".

En consecuencia, parece necesario individualizar la descripción de esta participación, según el tipo de actor. Nos referiremos especialmente a: la empresa privada, las ONG's, las Organizaciones de Bienestar Social, las Organizaciones Comunales y los Consejos Municipales. Aunque estos últimos pertenecen al ámbito del Sector Público, se incluyen aquí, puesto que en la práctica operan de manera bastante separada del Gobierno Central.

### **i) La empresa privada**

La Empresa Privada ha estado asociada a las políticas sociales con un rol particularmente financiador. En efecto, Instituciones como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Fondo Nacional de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), reciben apoyo económico de la empresa privada, por la vía impositiva. Asimismo, la Seguridad Social se sustenta en gran parte en el aporte económico patronal.

Esta circunstancia ha facilitado otro tipo de participación de la empresa privada, particularmente de las cámaras empresariales y patronales. Esta participación, a veces un tanto informal, se manifiesta en una cierta vigilancia sobre la formulación y ejecución de las políticas sociales, de modo que estas promuevan el desarrollo de la población de menores recursos, contribuyendo a la vez a aumentar y consolidar la capacidad productiva.

En esta forma, la relación entre el sector público y la empresa privada ha constituido un importante factor estabilizador en la conformación de una sociedad democrática, pacífica y carente de grandes conflictos.

### **ii) Las ONG's**

Igual que en la mayoría de países, el desarrollo y aumento del número de las ONG's es relativamente reciente, ubicándose sobre todo en los últimos 10 años. En la mayoría de los casos, la estrategia de inserción de las ONG's se ha orientado a conquistar espacios que el Estado no puede cubrir en la ejecución de las políticas sociales.

En este sentido, su participación se ha centrado sobre todo en labores de investigación, planeamiento, capacitación, asesoría y evaluación. En algunos casos, también han participado en labores de ejecución.

La tendencia actual parece marcar dos líneas importantes en la orientación de las ONG's:

- Aumento de su participación, como efecto de la contratación más frecuente de sus servicios por parte de las Instituciones Estatales.

- Su cobertura tiende a aumentar al incursionar en nuevos campos de la problemática social de la población, particularmente en lo relacionado con el diseño y ejecución de proyectos.

### **iii) Las organizaciones de bienestar social**

En su definición jurídica, las Organizaciones de Bienestar Social no se diferencian de las ONGs, por cuanto se sustentan en la misma ley. En los dos casos, se trata de organizaciones privadas sin fines de lucro. Pero difieren considerablemente en la filosofía que las sustenta, en sus aspectos operativos y en las tareas que realizan.

De aparición anterior a las ONG's, las Organizaciones de Bienestar Social han venido desempeñando un rol importante en la prestación de servicios a la población de escasos recursos. Casi todas estas organizaciones se encuentran asociadas a instituciones privadas dedicadas a la atención de los sectores más vulnerables, tales como los menores abandonados y en riesgo, los ancianos, los discapacitados, los farmacodependientes y, recientemente, los grupos de escasos recursos que buscan adquirir su vivienda.

De acuerdo con lo anterior, estas organizaciones se han ocupado de la ejecución de proyectos orientados a la población en situación de pobreza, por lo que han operado muy vinculados a los programas del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

### **iv) Asociaciones comunales**

Se trata de organizaciones surgidas bajo el impulso de los programas de desarrollo de la comunidad. Se manifiestan en la forma de Asociaciones de Desarrollo Comunal, Asociaciones Específicas, Juntas de Vecinos y Comités de diversa índole.

Buena parte de estas Asociaciones Comunales han surgido para dar respuesta a problemas que aquejan a sus comunidades, relacionados con lo social. En este sentido, han constituido un importante medio por el que se canalizan los recursos estatales hacia las comunidades.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, su actuación ha estado orientada a resolver problemas de infraestructura física, sin mirar la problemática integral de estas. Ello ha hecho que su labor no siempre responda a las verdaderas prioridades de las comunidades, por lo que su esfuerzo y participación se han visto un tanto desvirtuadas en términos de desarrollo integral de esas comunidades.

### **v) Consejos municipales**

De manera general, la acción de los Consejos Municipales se ha orientado hacia la realización de obras de infraestructura comunal, a saber: mantenimiento de vías, recolección de basura y, en algunos casos, administración de acueductos.

Salvo excepciones, su participación en el campo de las políticas sociales se ha limitado a campos muy específicos (p. e. becas a estudiantes) y ha estado supeditada a factores y momentos coyunturales (p. e. apoyos ocasionales en programas de vivienda ejecutados por el IMAS).

Siendo gobiernos locales, legalmente elegidos y por lo mismo con autoridad y competencia en los diferentes cantones, los Consejos Municipales han permanecido casi al margen de las acciones de coordinación y articulación de los diferentes programas gubernamentales en su cantón, lo que les ha impedido desempeñar un rol relevante en el desarrollo social local. En la mayoría de las veces, su participación se ha limitado a la detección y al planteamiento de los problemas, sin tener una decisión real sobre el diseño y ejecución de las soluciones.

Esta situación tiende a cambiar actualmente, cuando se plantea una reforma al régimen municipal, que otorgue a los Consejos Municipales competencias reales y los recursos necesarios, a efecto de que se conviertan en los verdaderos articuladores de la acción gubernamental en sus jurisdicciones. Dentro de esta línea, han venido participando en la construcción de escuelas, salones comunales, plazas de deportes y centros de salud.

Actualmente, el Instituto Mixto de Ayuda Social está iniciando un proceso de trabajo integrado con asociaciones comunales y gobiernos municipales, para el desarrollo de proyectos dirigidos a la población en situación de pobreza. Ello, con el objetivo unir esfuerzos y de integrar las fuerzas vivas de las comunidades en la toma de decisiones sobre los servicios institucionales.

#### **b) Las relaciones informales**

Las relaciones informales entre el sector público y el privado pueden analizarse a través de tres situaciones particulares: la demanda individual y comunal de servicios, la acción de los grupos de presión organizados y la acción de sectores de presión no organizados.

##### **i) Demanda individual y de las comunidades**

Existe una importante demanda de parte de las familias y de las comunidades, orientada particularmente a la obtención de servicios relacionados con salud, educación, capacitación, vivienda y asistencia social. Esta demanda tiende a aumentar, conforme el nivel de ingresos de las familias y la situación socioeconómica de las comunidades desciende; lo que hace que los servicios del Estado se orienten prioritariamente a los sectores de menos recursos.

Ello es posible, por cuanto los servicios privados relacionados con servicios básicos (educación, capacitación, salud y vivienda) han aumentado en los últimos años, absorbiendo una clientela importante de los estratos altos y medios.

A pesar de lo anterior, el Estado no parece estar en capacidad, financiera y operativa, de satisfacer toda esta demanda individual, por lo que ésta continúa creciendo en términos numéricos y de intensidad, sin que ello se haya traducido aún en acciones violentas. De modo que la incorporación de nuevos actores, sobre todo las organizaciones comunales y las ONG's se hace cada vez más necesaria.

##### **ii) Los grupos de presión organizados**

Nos referimos particularmente a la fuerza sindical. La organización sindical manifestó una tendencia combativa bastante evidente a mediados de este siglo. Sin embargo, esta combatividad ha disminuido en las últimas tres décadas como efecto de dos factores principales:

- La aparición y desarrollo de las organizaciones solidaristas, que han logrado canalizar y satisfacer muchas de las aspiraciones de bienestar de los trabajadores.
- El establecimiento oficial de mecanismos para el aumento de los salarios ligado al aumento del costo de la vida y regulados mediante una comisión integrada por el Estado, los patronos y los trabajadores. Ello ha asegurado un aumento mínimo de los salarios, independientemente de la participación de los trabajadores. El punto de negociación se centra, entonces, en el monto del aumento y no en la necesidad de hacerlo.

En consecuencia, la relación del sector público con los sindicatos asume un carácter cada vez más coyuntural, centrado en situaciones de conflicto que aparecen ocasionalmente. Ello debilita la acción de los sindicatos, como actores decisivos en la regulación de los conflictos laborales y como participantes efectivos en los procesos de desarrollo social.

### **iii) Los sectores de presión no organizados.**

Nos referimos a los movimientos espontáneos de comunidades o de sectores de la sociedad, que aparecen y actúan frente a situaciones de riesgo (real o ficticio), en defensa de ventajas o logros percibidos como tales o de beneficios adicionales para su desarrollo.

Por su naturaleza, se trata de actores que aparecen en momentos coyunturales y que, por lo general, carecen de una verdadera estructuración, aún cuando a veces se apoyen en grupos organizados.

La acción gubernamental con estos sectores se ha orientado en dos sentidos:

- La prevención de las situaciones de conflicto, mediante la atención de los problemas percibidos como más graves en las comunidades, antes de que asuman la forma de conflictos reales. Esta acción de prevención se convierte así en una válvula de escape de las presiones comunales y en factor desmovilizador importante de las potenciales acciones de presión.
- La negociación con los actores presentes en los conflictos, tendiente a buscar fórmulas de compromiso y de acción conjunta, acordes con las posibilidades institucionales y que satisfagan las necesidades de las comunidades.

## **4. Prácticas ciudadanas de participación social en los programas sociales**

De manera general, puede decirse que la participación ciudadana en los programas sociales ha estado más orientada a la obtención de beneficios (visión tradicional) que a la toma de decisiones en su diseño, implementación y ejecución (visión moderna). En otras palabras, en el diseño de estos programas sociales han pesado más las estrategias técnicas y políticas procedentes de las instituciones, que la necesidad cuantificada y estructurada presentada por las comunidades.

Estas no han mostrado un grado de desarrollo suficiente para asumir la conducción de las soluciones a sus necesidades; mientras que las instituciones tampoco han demostrado un grado suficiente

de madurez para aceptar y promover la participación real de las comunidades y de los usuarios en la conducción de estos programas.

Con todo, han existido experiencias interesantes que demuestran la capacidad y el deseo de las comunidades para participar, tanto en la detección de sus propias necesidades como en la ejecución de soluciones a las mismas.

En los últimos 10 años, el Estado y las mismas comunidades y organizaciones ciudadanas, han venido tomando conciencia creciente de que la solución de los problemas comunales debe ser el efecto de la cooperación entre el Estado (efecto redistributivo de la riqueza nacional) y las comunidades (sujetos activos de cambio).

Se es cada vez más consciente de que el Estado carece de la capacidad para resolver todos los problemas y de que existen recursos en las comunidades (materiales y humanos) que deben ser reorientados hacia su propio desarrollo.

A partir de lo anotado, las prácticas ciudadanas de participación en los programas sociales se pueden dividir en dos grupos: las de corte tradicional, orientadas a la percepción de los beneficios y las modernas, que se orientan a la inserción en los procesos de toma de decisiones junto con las instituciones.

**a) Prácticas de corte tradicional**

En este grupo, se puede hablar de cuatro estrategias o tipos de participación en los programas sociales desarrollados por la población en demanda de satisfacción de sus necesidades. Como se dijo, se caracterizan por estar orientadas directamente a la obtención de beneficios y porque, por lo general, son poco participativas.

- La presentación formal de solicitudes en ventanilla: El interesado (individuo, familia o grupo) presenta su solicitud por los canales normales y mantiene un seguimiento individual sobre su trámite. Se trata de gestiones individualizadas que no se insertan ni responden a procesos participativos. La mayor parte de las gestiones para la obtención de beneficios, siguen este procedimiento.
- La búsqueda de “padrinos” que apoyen la gestión: Esta práctica se inserta dentro de una visión clientelista de la gestión del Estado y se traduce en un mecanismo de presión sobre las dependencias que distribuyen los servicios. Parte de la premisa de que la concesión de beneficios por el Estado guarda una relación directa con las estructuras de poder, resolviéndose desde las cúpulas. Esta práctica ha sido bastante generalizada, sobre todo en momentos pre y post-electorales.
- Sesiones en las comunidades para dar a conocer las necesidades: Se desarrolla mediante invitaciones formales a los líderes y funcionarios estatales para exponerles las necesidades de las comunidades y lograr que asuman allí mismo los compromisos para participar en su solución. Esta práctica se ha extendido bastante en los últimos años y constituye un inicio de inserción en procesos participativos.
- El voluntariado no estructurado como apoyo a gestiones individuales: La acción de este voluntariado se manifiesta sobre todo como apoyo a gestiones realizadas por solicitantes

de los servicios. También se manifiesta, en el caso de la atención de familias pobres, como orientación y capacitación ocasionales.

**b) Prácticas modernas participativas**

Como efecto del Programa de Desarrollo de la Comunidad, impulsado por el Gobierno desde la década del 60 y de la toma de conciencia progresiva por parte de las comunidades de su rol activo en la solución de sus problemas, éstas han venido reclamando espacios de participación no solo en los beneficios, sino en la decisión sobre los servicios institucionales.

Esta participación se manifiesta en tres formas principales:

- Las asambleas comunales: Consisten en la convocación de las fuerzas vivas de las comunidades, junto con los funcionarios gubernamentales, con el objeto de discutir juntos sobre los problemas comunales, decidir sobre sus prioridades y acordar las posibles soluciones y las formas de participación de cada uno de los actores. Por lo general, estas asambleas son precedidas de un diagnóstico comunal realizado también de manera conjunta y en ellas se establecen las estrategias para el seguimiento de los acuerdos tomados.
- Las organizaciones de segundo y tercer grado: Conscientes de la importancia de la unión de esfuerzos para la solución de los problemas de las comunidades, las organizaciones de base se integran en Federaciones o Confederaciones. Ello, sobre la base de criterios de homogeneidad geográfica (p. e. uniones cantonales o regionales), de afinidad de intereses u objetivos (p. e. uniones de Asociaciones de Desarrollo) o alrededor de algún programa de carácter integral que beneficie a la comunidad.
- Consultas populares: Recientemente se ha introducido una práctica que favorece la participación popular y que puede producir efectos significativos, en el mediano plazo. Se trata de la apertura de espacios para que los usuarios de los servicios se pronuncien sobre cambios a realizar en ellos. Tal es el caso de los cambios en las tarifas y en los precios. Dicha práctica podría extenderse a otros campos, constituyendo una consulta permanente y un espacio de participación en la gestión gubernamental.

### **III. EVALUACIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL**

#### **1. Elementos evaluativos**

A partir de lo dicho anteriormente, es evidente que el Estado y la sociedad civil costarricenses han hecho esfuerzos importantes para mejorar la implementación y ejecución de sus políticas sociales. Estos esfuerzos se han orientado a la consolidación de una estructura capaz de ejecutarlas, a su actualización y al mejoramiento de sus sistemas de coordinación y articulación de sus acciones. El Sistema de Planificación Sectorial y la estrategia de acción interinstitucional contenida en el Plan Nacional de Combate de la Pobreza son ejemplos de este esfuerzo.

También parece evidente que han existido esfuerzos orientados a lograr la articulación entre el Sector Público y el Privado, que han permitido un grado significativo de participación de la Sociedad Civil en la gestión y ejecución de las políticas sociales. Paralelamente, se registra una conciencia creciente sobre la corresponsabilidad del Estado y de las comunidades en la solución de sus problemas, teniendo como resultado una participación más activa de las segundas en los procesos de toma de decisiones sobre los programas y servicios sociales.

Ambas líneas de acción han permitido la ejecución de políticas sociales efectivas, particularmente en los campos de educación, salud, capacitación y atención de la población en riesgo social; políticas que, a su vez, han contribuido al fortalecimiento de la democracia y de la paz social.

Como se desprende de los puntos anteriores, desde 1.940, el Estado costarricense se preocupó por las necesidades de los sectores más desprotegidos de la población, logrando a finales de los setenta un avance importante en el área social como la reducción del número de familias pobres y el aumento en la esperanza de vida; se redujo la mortalidad infantil y se aumentó la cantidad promedio de años en la educación. Es importante señalar que estos logros obedecieron a la combinación de la política de cobertura general con las políticas específicas o focalizadas del gasto social.

Este avance en el área social se vio afectado al inicio de los ochenta cuando se produce un deterioro económico. Se enfatiza que el deterioro fue leve, dado que la experiencia acumulada en el área social le permitió al país tomar medidas que beneficiaran a la clase pobre y mantener las instituciones sociales.

De esta manera, Costa Rica continúa con el modelo de desarrollo social, el cual ha sido fortalecido con el Plan Nacional de Combate a la Pobreza, donde involucra activamente a la sociedad civil en la toma de decisiones. Por lo tanto, este fortalecimiento en el desarrollo social tiene presente que la política social debe ir a la par de una adecuada política económica, en procura de un desarrollo sostenible, con una economía más productiva y competitiva, fortaleciendo el empleo bien remunerado que le permita a la familia salir de su condición de pobreza.

Igualmente, aunque sin haber logrado niveles óptimos de cooperación entre el Sector Público y el Privado mediante una efectiva descentralización y potenciación de los diversos actores del segundo, se ha avanzado bastante en este campo. Por un lado, existe una clara conciencia de que la efectividad de las políticas sociales exige la acción articulada entre ambos sectores. Por otro lado, se han puesto en práctica algunos mecanismos orientados a la implementación de esta acción conjunta.

Con todo, a la luz del replanteamiento actual del rol del Estado y de las ideas de la globalización, y al ritmo a veces vertiginoso con que evoluciona la sociedad moderna, parece necesario replantear, además de las estructuras organizacionales del Estado, también los contenidos y las estrategias de la política social. Ello, con el objeto de lograr una nueva eficiencia, con una visión proactiva, conservando los valores de paz social, solidaridad y democracia; valores que sustentan el desarrollo logrado por la sociedad costarricense.

Se trata de rediseñar, consciente y planificadamente, con el mayor consenso posible y con espíritu creativo y solidario, una nueva forma de promover el bienestar social y el desarrollo humano para las próximas décadas, reconociendo los límites y las oportunidades que ofrece el entorno interno y externo. Este rediseño deberá abarcar al menos los siguientes elementos básicos:

**i) Articulación intersectorial, interinstitucional y interdisciplinaria**, a efecto de responder integral e integradamente a la complejidad de la realidad y de la problemática social. Como se anotó anteriormente, existe un número importante de instituciones públicas y de organizaciones privadas que se ocupan de la política social; pero su acción tiende a mantenerse individualizada y fragmentada, a pesar de las iniciativas conducentes a una acción articulada. Ello se traduce, muchas veces, en duplicidad de acciones y en desaprovechamiento de los recursos.

Deberán fomentarse los programas interinstitucionales e intersectoriales, en los que las instituciones, guiadas por un objetivo común, den su apoyo de acuerdo con su naturaleza y especialidad, convirtiendo sus acciones individuales en acciones integradas.

Dentro de esta línea, el Instituto Mixto de Ayuda Social ha venido ejecutando un programa coordinado con las instituciones del Sector Agropecuario y con el apoyo de las comunidades. Está orientado a ofrecer oportunidades de trabajo en su medio, a la población de bajos recursos, mediante procesos de capacitación y el financiamiento de capital de trabajo y de infraestructura productiva.

Esta experiencia, que ya ha dado resultados muy positivos, como efecto de la unión de especialidades y de la experiencia de las diferentes instituciones, podría convertirse en un modelo de integración entre los diversos sectores e instituciones, en la búsqueda de una nueva eficiencia y eficacia, mediante la realización de programas comunes.

**ii) Descentralización de la acción institucional y autonomía de las comunidades.** Para ello será necesario acelerar las reformas al régimen municipal y empoderar a los municipios, con el objeto de que asuman muchas de las tareas que realizan las instituciones centrales. Igualmente, será necesario dar a las comunidades los instrumentos teóricos, metodológicos y organizacionales necesarios para insertarse activamente en la toma de decisiones.

Hasta el momento, las experiencias realizadas en este campo se limitan casi solo a la desconcentración administrativa, y solo en pocos casos incorporan efectivamente a las comunidades a la toma de decisiones.

La incorporación de las ONG's en la ejecución de los proyectos y servicios de desarrollo social se convierte en una necesidad insoslayable. Será necesario precisar los espacios de su participación y valorar los costos de su intervención, a efecto de racionalizar el gasto y poder ampliar la cobertura de los programas. Como se anotó, el IMAS está iniciando una nueva metodología de intervención con las comunidades y las ONG's, con lo que se espera lograr una verdadera promoción de la población en situación de pobreza.

**iii) Revisión y renovación de las instituciones del sector**, en cuatro sentidos:

- Establecimiento de políticas de apoyo técnico y control, con una visión promocional, orientadas a ofrecer a las comunidades la formación necesaria para lograr una participación efectiva en la solución de sus problemas.
- Mejoramiento de los resultados de modo que sean de calidad y respondan adecuadamente a la problemática que padecen las comunidades.

- Simplificación y flexibilización de la organización institucional para que los organismos estatales sean más ágiles en la prestación de los servicios.
- Transparencia, rendición de cuentas y evaluación de impacto, con el objeto de lograr mayor eficiencia y eficacia en la acción. Ello implica la inclusión en el diseño de los proyectos de la evaluación ex-ante, a efecto de poder valorar desde el principio su viabilidad y los beneficios esperados. La comunidad está llamada también a desempeñar un rol de control sobre la acción institucional.
- Proactividad en la intervención de modo que los servicios institucionales se diseñen y ejecuten con base en diagnósticos comunales y no con base en la demanda inmediata.

**iv) Integración de las comunidades y de la sociedad organizada a la acción institucional.**

Para ello, se debe fortalecer la organización tanto de las comunidades como también de la sociedad civil en general. Igualmente, es necesario revisar y replantear los mecanismos de coordinación entre las instituciones del sector público y las organizaciones privadas, de modo que la cooperación entre ambos sectores sea permanente y sistemática.

El diseño y la ejecución de las políticas sociales no puede seguir siendo una acción del Estado y desde el Estado; sino una acción concertada con el sector privado, empresa privada, sociedad civil y comunidades) y ejecutada con su apoyo y participación.

**v) Visión prospectiva a largo plazo.** Una de las diferencias entre el Sector Social y el Sector Económico del Estado es la visión cortoplacista del primero y la tendencia a proyectar sus acciones en el mediano y largo plazo que se encuentra en el segundo. Puesto que los problemas sociales no son de corto plazo, su enfoque no puede limitarse a responder a los problemas inmediatos de manera inmediata.

La prospectiva en el mediano y largo plazo implica necesariamente un planeamiento interinstitucional en esos mismos plazos y una definición clara de los espacios y ámbitos de acción de las diferentes instituciones y organizaciones.

**vi) Potenciación de la población objetivo de las políticas sociales, particularmente de la población en situación de pobreza.** Toda política social debe conducir necesariamente a la transformación de la población a la que va dirigida. Para ello es necesario que esta población posea los instrumentos para pasar de ser objeto a ser sujeto de los programas sociales, convirtiéndose en actores de su diseño y ejecución.

En consecuencia, deberán fortalecerse programas de promoción social, orientados al descubrimiento de potencialidades y a la autoestima, de incorporación de la población a procesos productivos y de capacitación. Los sectores pobres deberán disponer de condiciones similares a las del resto de la población para su desarrollo.

La inclusión de los puntos anotados en la organización del Sector Social y en las políticas sociales deberá traducirse en:

- Una institucionalidad acorde con las necesidades modernas y una política social integral y capaz de plantear soluciones permanentes a los problemas.

- La consolidación de mecanismos de cooperación y de articulación entre las instituciones públicas y entre estas y los órganos del sector privado.
- La participación consciente, activa y responsable de la comunidad, de la sociedad civil y de la empresa privada, como actores en la solución de la problemática social.
- La superación real y efectiva de la pobreza aprovechando de la mejor forma los recursos disponibles para ello.
- La elevación de los estándares actuales de desarrollo, particularmente de aquellos que demuestran la superación de las desigualdades y de la polarización.

## **2. Aspectos a ser relevados en el Seminario Taller**

Aunque los diferentes temas incluidos en el presente documento ameritan un análisis profundo, parecen tener una relevancia mayor los siguientes:

- La participación de las comunidades y de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre las políticas sociales y en la ejecución de los proyectos y servicios en las diversas localidades.
- La renovación institucional, con una visión de eficiencia y eficacia, y en un marco de transparencia, articulación y de trabajo conjunto.
- La articulación de la política social en cuatro niveles:
  - entre el Estado y el Sector Social.
  - entre el Sector Social y la Sociedad Civil.
  - entre el Sector Social y la Comunidad.
  - al interior del Sector Social.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Presidencia de la República, Logros del Sector Social, "Un encuentro con el Presidente", Edición UNICEF, San José, Costa Rica, abril 1996.

Segunda Vice-Presidencia de la República, Plan Nacional de Combate a la Pobreza. "Hacia una Costa Rica Integrada por las Oportunidades", Edición UNICEF, San José, Costa Rica, 1996.

Trejos S., Juan D. y otros, La Lucha Contra la pobreza en Costa Rica: Instituciones, Recursos y Programas, Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, San José, Costa Rica, Marzo 1995.



## V. INFORME DE CHILE

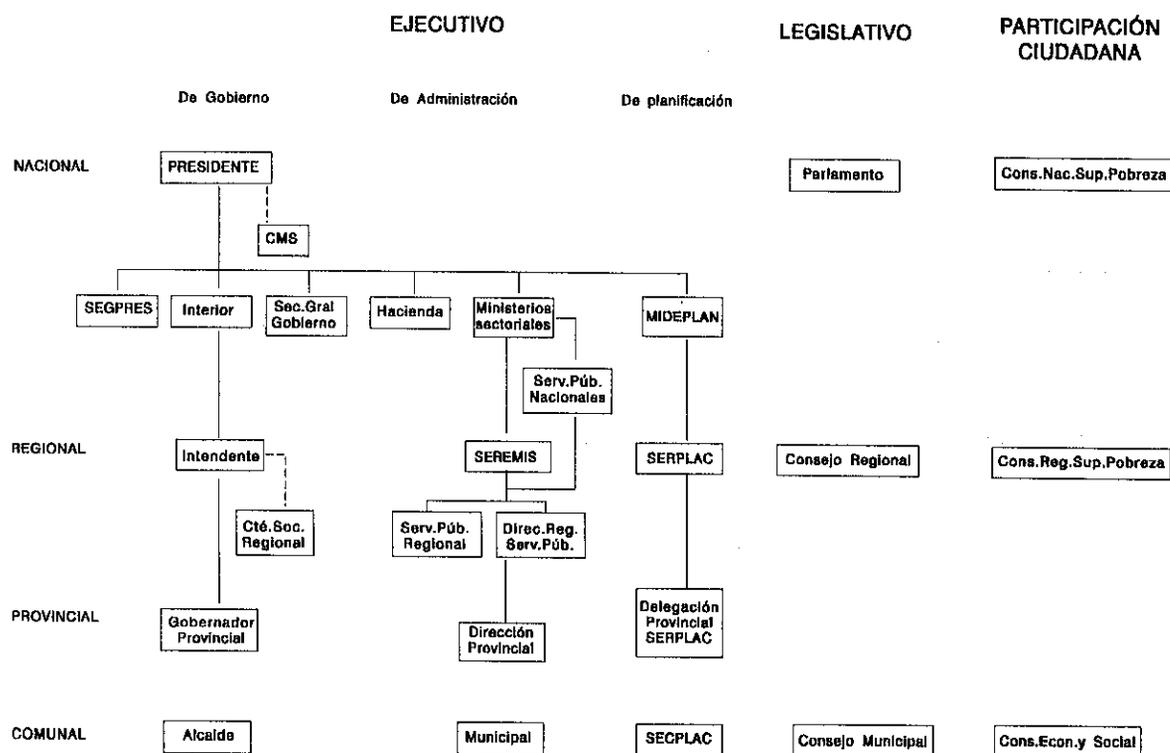
### A. INSTITUCIONALIDAD SOCIAL VIGENTE

#### 1. Institucionalidad pública social

Chile es un país con una larga tradición de estado unitario, que se encuentra en un proceso avanzado de descentralización y de desconcentración del gobierno interior y administración del Estado, el que ha tomado un mayor impulso a contar de los años noventa. La institucionalidad pública social actualmente vigente en los distintos niveles territoriales se describe a continuación, incluyéndose un esquema que la sintetiza (ver cuadro 1).

Cuadro V-1

#### CHILE: ESTRUCTURA DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA SOCIAL. 1997



Fuente: Elaborado por MIDEPLAN.

a) **Nivel nacional**

A este nivel, la estructura institucional del poder ejecutivo en el ámbito social está conformada por un conjunto de instituciones de gobierno, administración y planificación encabezado por el Presidente de la República. Para el ejercicio de sus funciones, el Presidente dispone del apoyo de ministerios y servicios en los siguientes ámbitos:

**De gobierno:**

- Ministerio Secretaría General de la Presidencia
- Ministerio Secretaría General de Gobierno
- Ministerio del Interior

**De administración:**

- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Justicia
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo
- Ministerio de Bienes Nacionales
- Ministerio de Agricultura
- Ministerio de Obras Públicas
- Servicio Nacional de la Mujer
- Instituto Nacional de la Juventud
- Comisión Nacional de Desarrollo Indígena
- Fondo Nacional de la Discapacidad
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social

**De planificación:**

- Ministerio de Planificación

A fin de lograr una mayor integralidad y coordinación de la acción pública social, las autoridades ministeriales vinculadas a lo social conforman el Comité de Ministros Social, entidad asesora del Presidente de la República, coordinado por el Ministro de Planificación y Cooperación.

Además, el Presidente cuenta, desde mayo de 1994, con el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, que constituye una instancia de reflexión, elaboración de propuestas y canalización de la participación ciudadana en los esfuerzos nacionales de superación de la pobreza.

El poder legislativo, que reside en el Parlamento y tiene representatividad política y territorial, es el órgano que tiene como función normar, fiscalizar y aprobar el presupuesto de la nación.

**b) Nivel regional**

La administración nacional se ha desconcentrado a este nivel, en un proceso que ha avanzado en la transferencia de funciones y recursos, conservando la normativa y supervisión técnica en el nivel central.

La Ley Constitucional de Gobierno y Administración del Estado, aprobada en 1993, crea los gobiernos regionales. Estos están conformados por un(a) Intendente -que lo preside- designado por el Presidente de la República y por los Consejos Regionales (CORE), instancias colegiadas cuyos miembros son elegidos por votación ciudadana indirecta.

A los gobiernos regionales se les asigna el rol de agentes del desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, tanto en aspectos de desarrollo económico como social y cultural. En consecuencia con este rol, destina recursos, distribuye presupuesto, planifica el desarrollo regional y resuelve los problemas propios del ámbito regional. Entre sus múltiples funciones se distinguen aquellas de carácter general, de ordenamiento territorial, de desarrollo social y cultural y de fomento productivo (ver Cuadro 2).

A este nivel, además del intendente, conforman el ejecutivo, las secretarías regionales ministeriales y los servicios públicos nacionales desconcentrados en direcciones regionales o provinciales.

Las secretarías regionales ministeriales están a cargo de un secretario regional ministerial, quien es un colaborador directo del intendente.

Las direcciones regionales o provinciales de los servicios públicos nacionales están a cargo de un director regional o provincial, quien depende del director nacional del servicio. No obstante, para la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional, aprobados y financiados por el gobierno regional, están subordinados al intendente a través del respectivo secretario regional ministerial.

De los ministerios nacionales, no se han desconcentrado a nivel regional la Secretaría General de la Presidencia, la Secretaría General de Gobierno y el Ministerio de Hacienda. La nómina de secretarías ministeriales y servicios está integrada por las restantes actividades mencionadas a nivel nacional.

El gabinete regional, integrado por los secretarios regionales ministeriales y directores de servicios, asesora al intendente. Forma parte de este gabinete un Comité Social Regional integrado por autoridades regionales vinculadas a esta área.

Una instancia relevante de participación ciudadana con la que cuenta el intendente es el Consejo Regional para la Superación de la Pobreza.

**c) Nivel provincial**

El nivel regional considera unidades menores, microrregionales, denominadas provincias. El gobierno y administración interior, a este nivel, está representado por el gobernador, designado también por el Presidente de la República. El gobernador cuenta con un órgano consultivo: el Consejo Económico y Social Provincial. Además colaboran con el gobernador los servicios públicos que operan en la región, para lo cual puede constituir un Comité Técnico Asesor, integrado por autoridades de dichos servicios.

**d) Nivel local**

La municipalidad es un ente descentralizado, dimensión tanto territorial, dado que ejerce sus funciones y competencias dentro del ámbito territorial, como funcional, ya que determinadas actividades, servicios o funciones del Estado se entregan a las municipalidades en el ámbito de la salud, la educación, la asistencia social, la urbanización, el aseo y ornato, la promoción del desarrollo comunitario, entre otras materias.

**Cuadro V-2**

**RESUMEN DE LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO REGIONAL**

Generales	Ordenamiento territorial	Desarrollo social y cultural	Fomento productivo
Elaboración y aprobación de políticas, planes y programas de desarrollo regional.	Establecer políticas y objetivos para el desarrollo del sistema de asentamientos humanos de la región.	Establecer prioridades para erradicar la pobreza.	Contribuir a las políticas nacionales de fomento productivo, de asistencia técnica y de capacitación laboral y aplicar las políticas nacionales a nivel regional.
Asignación de recursos regionales.	Participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento.	Participar, en coordinación con las autoridades competentes, en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos, o que viva en lugares aislados, a beneficios y programas.	Establecer prioridades de fomento productivo.
Mantener una relación permanente con el gobierno nacional y sus distintos organismos, a fin de armonizar el ejercicio de las respectivas funciones.	Fomentar y propender el desarrollo de las áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción intersectorial en la dotación de la infraestructura económica y social.	Establecer la pertinencia de los proyectos de inversión, considerando las evaluaciones de impacto ambiental y social.	Promover la investigación científica y tecnológica y preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica en la región.
		Distribuir entre las municipalidades los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales.	
		Realizar estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región.	
		Fomentar las expresiones culturales de la región y velar por la protección y desarrollo de las etnias originarias.	

**Fuente:** Elaborado por MIDEPLAN

Es el nivel que tiene el mayor grado de autonomía, y su gobierno está integrado por el Alcalde y el Consejo Municipal, ambos electos por votación popular. La municipalidad, instancia de administración y planificación, tiene las siguientes funciones mencionadas en el Cuadro V-3.

La participación de la comunidad se ha institucionalizado mediante el Consejo Económico y Social Comunal. Este consejo, compuesto por miembros de la comunidad local organizada, es un órgano de

cooperación, consulta y asesoría de la municipalidad; cuyas funciones son dar su opinión sobre el plan de desarrollo comunal, las políticas de servicios y el programa anual de acción e inversión, dar opinión sobre la cuenta anual del alcalde y del consejo y opinar sobre todas las materias que el alcalde y el consejo sometan a su consideración.

**Cuadro V-3**

Funciones de las Municipalidades	
Funciones privativas o exclusivas	Funciones compartidas o de ejecución coordinada con otros órganos de la administración del Estado
Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público dentro de la comuna.	Asistencia social.
Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización.	La salud pública.
La planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del plano regulador comunal.	La protección del medio ambiente.
El aseo y ornato de la comuna.	La educación y la cultura.
La promoción del desarrollo comunitario.	La capacitación y la promoción del empleo.
Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal, cuya aplicación deber armonizar con los planes regionales y nacionales.	El deporte y la recreación.
	El turismo.
	El transporte y el tránsito público.
	La vialidad urbana y rural.
	La urbanización.
	La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias.
	La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia.
	El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Fuente: Elaborado por MIDEPLAN

## **2. Proceso de descentralización en las políticas sociales**

### **a) Nivel regional**

La base de la reorganización espacial de la institucionalidad pública social tuvo como condición la organización territorial del país en 13 regiones y 51 provincias, establecida por un decreto ley del gobierno militar dictado en 1974. Algunos instrumentos de gestión administrativa de la política social creados en este contexto son las secretarías regionales ministeriales (SEREMIS), que son instancias

regionales de cada uno de los ministerios sectoriales, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que es un mecanismo de asignación de inversión pública propiamente regional y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, dependiente del Ministerio del Interior, creada para dar apoyo al proceso de descentralización.

Los principales instrumentos con los que cuentan las regiones para fomentar y canalizar la coherencia y complementariedad de las intervenciones sociales sectoriales son las estrategias de desarrollo regional, los planes anuales de desarrollo regional y los proyectos anuales del presupuesto regional.

Desde la década de los noventa junto con profundizarse el proceso de desconcentración territorial (principalmente al nivel regional) y de la institucionalidad social sectorial, se inicia un proceso de descentralización donde el énfasis está en el traspaso de funciones y atribuciones desde el nivel central al regional, cobrando principal importancia en este proceso el esfuerzo realizado en el traspaso de funciones de administración de recursos financieros. Este énfasis se expresa en el compromiso gubernamental de aumentar durante el actual mandato presidencial el presupuesto público social administrado por el nivel regional del 21% al 42%.

Con ese fin se han diseñado nuevos instrumentos de gestión presupuestaria: la inversión regional de asignación local (IRAL), la inversión sectorial de asignación regional (ISAR) y los convenios de programación. A la vez, y para fomentar la equidad territorial, se han aumentado los fondos públicos concursables a los que tiene acceso el nivel regional y a su interior, el comunal, y que tienen un claro carácter redistributivo: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Común Municipal (FCM).

Para impulsar la descentralización de la política e institucionalidad social, el gobierno ha impulsado, y lo seguir haciendo, programas, proyectos e iniciativas de reforzamiento de la capacidad de gestión de las instancias subnacionales (regionales y comunales), preferentemente en los ámbitos de la capacitación de los funcionarios públicos y de la dotación de equipamiento y conexión a redes de información. Paralelamente a ese esfuerzo, el nivel central ha promovido la creación y el funcionamiento de instancias de coordinación intersectorial regionales y entre el nivel regional y el comunal. A este respecto, se puede señalar también la definición de unidades espaciales comunes para la ejecución de programas intersectoriales.

#### **b) Nivel local**

Por su parte, al nivel comunal, se logró aprobar la democratización de la autoridad municipal, compuesta por un alcalde, que la preside, y la instancia colegiada del Consejo Municipal. El municipio tiene la función del desarrollo económico, social y cultural de sus territorios y, a partir de la década de los ochenta, tienen la función de la gestión de los establecimientos educacionales, de la atención primaria de salud y la administración de la red asistencial hacia la pobreza.

## B. ASPECTOS ESPECIFICOS DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL

### 1. Estructura y proceso de toma de decisiones en políticas sociales

La participación en el proceso de toma de decisiones en política social de las instituciones pertenecientes al poder ejecutivo, legislativo y de participación ciudadana, a nivel nacional, regional y local, se sintetiza a continuación, de acuerdo a las funciones que desempeñan: diseño, coordinación, asignación de recursos, ejecución, información y evaluación de políticas y programas sociales (ver cuadros V-4, V-5 y V-6).

#### a) Nivel nacional

Existe en el poder ejecutivo un número significativo de ministerios y servicios que realizan funciones de naturaleza sectorial e intersectorial en el campo social, así como instituciones de carácter interinstitucional.

En términos generales, en la formulación de las políticas y programas sociales participan los diversos ministerios sectoriales, en sus respectivos ámbitos, y el Ministerio de Planificación y Cooperación, en particular en aquellas políticas y programas orientados a la superación de la pobreza y a los grupos definidos como prioritarios. El Comité de Ministros Social cumple en este ámbito la función de priorizar y dar coherencia e integralidad al conjunto de políticas sociales.

Además de las funciones que desempeñan los ministerios sectoriales al interior de sus respectivos sectores, en la coordinación de políticas y programas interinstitucionales, participan el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Planificación y Cooperación y el Comité de Ministros Social, principal instancia de coordinación.

En el proceso de asignación de recursos destinados a programas sociales participan los ministerios sectoriales, el Ministerio de Planificación y Cooperación y el Ministerio de Hacienda, el que propone el marco presupuestario al Presidente de la República para su aprobación.

La ejecución de los programas sociales es de responsabilidad tanto de servicios dependientes de los ministerios sectoriales y del Ministerio de Planificación y Cooperación como de servicios autónomos. En esta función se incorpora el sector privado mediante convenios de cooperación o concesiones. En términos generales, los ministerios sectoriales no operan programas de manera directa.

Las funciones de información y evaluación son desarrolladas por los distintos ministerios sectoriales al interior de sus respectivas áreas. La Secretaría General de la Presidencia realiza el seguimiento de las metas ministeriales y el Ministerio de Planificación y Cooperación tiene la responsabilidad de realizar la evaluación ex-ante de los proyectos de inversión pública, de evaluar el impacto de las políticas y programas sociales y de elaborar los diagnósticos de la situación socioeconómica de la población, en particular de aquella en situación de pobreza.

El Parlamento participa en la toma de decisiones sobre la creación y aprobación de instrumentos para la implementación de las políticas y en la aprobación del presupuesto público nacional.

El Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza contribuye a la formulación, coordinación y evaluación de las políticas y programas sociales, canalizando las opiniones e iniciativas de la ciudadanía en el ámbito del desarrollo social.

**b) Nivel regional**

En el proceso de toma de decisiones en políticas sociales sectoriales e intersectoriales a nivel regional, el gobierno regional desempeña un rol fundamental: elabora y aprueba los planes de desarrollo de la región, asigna los recursos regionales, coordina con las autoridades nacionales y comunales los programas y proyectos de infraestructura, establece prioridades para la erradicación de la pobreza, coordina las acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos a los programas sociales, establece prioridades de fomento productivo y aplica las políticas nacionales en esta materia.

Para ello el gobierno regional tiene múltiples atribuciones, siendo particularmente importante en relación al proceso de toma de decisiones en políticas sociales e intersectoriales las siguientes: convenir con los ministerios, programas anuales o plurianuales de impacto regional; disponer, supervisar y fiscalizar las obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto; aplicar las políticas definidas en el marco de la estrategia regional de desarrollo; formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y evaluar programas cuando corresponda; aprobar los planes reguladores comunales e intercomunales, como asimismo emitir opinión respecto de los planes reguladores regionales y promover criterios para la distribución y distribuir, cuando corresponda, las subvenciones a los programas sociales, de acuerdo con la normativa nacional correspondiente.

Al intendente le corresponde formular las políticas de desarrollo regional considerando las políticas y planes comunales respectivos, lo cual implica una fuerte relación con la formulación e implementación de las políticas sociales intersectoriales. Además debe someter al Consejo Regional, el cual preside, los proyectos y las estrategias de desarrollo y el proyecto de presupuesto del gobierno regional.

Con respecto a la coordinación de políticas y programas, al intendente le corresponde ejercer la coordinación de los servicios públicos creados por ley para ejercer la función administrativa que operen en la región, directamente o a través de las respectivas secretarías regionales ministeriales.

Está en estudio la ampliación de las atribuciones de coordinación del intendente tanto en materias de políticas sectoriales como intersectoriales.

El presupuesto del gobierno regional está constituido por un programa de gastos de funcionamiento del gobierno regional y un programa de inversión regional, en que se incluyen los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y los demás que tengan por objeto el desarrollo de la región.

En esta materia, el intendente propone al Consejo Regional la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, así como las inversiones sectoriales de asignación regional, la celebración de los convenios de programación y de los recursos que el gobierno regional dispone.

Con respecto a la ejecución de programas el intendente debe aplicar las políticas definidas en el plan regional de desarrollo. Además debe garantizar la gestión eficiente y eficaz de los recursos de administración regional.

Cuadro V-4

## CHILE: INSTITUCIONALIDAD SOCIAL A NIVEL NACIONAL

Funciones/instituciones	Formulación políticas y programas	Coordinación de políticas y programas	Asignación de recursos	Ejecución de programas	Información y evaluación
<b>EJECUTIVO</b>					
<b>* Interministeriales</b>					
Comité de Ministros Social	X	X	X		
Comités Técnicos	X	X			
<b>Intersectoriales</b>					
<b>* Ministerios</b>					
Hacienda			X		X
Secretaría General de la Presidencia		X			X
Planificación y Cooperación	X	X	X		X
Interior	X		X	X	X
<b>* Servicios</b>					
Servicio Nacional de la Mujer				X	X
Instituto Nacional de la Juventud				X	X
Consejo Nacional Indígena				X	X
Fondo de Solidaridad e Invers. Social				X	X
Fondo Nacional de Discapacidad				X	X
<b>Sectoriales</b>					
<b>* Ministeriales</b>					
Educación	X		X	X	X
Salud	X		X	X	X
Vivienda y Urbanismo	X		X	X	X
Justicia	X		X	X	X
Trabajo y Previsión Social	X		X	X	X
Economía, Fomento y Reconstrucción	X		X	X	X
Obras públicas	X		X	X	X
Secretaría General de Gobierno	X			X	X
<b>* Servicios</b>					
Dirección de Deportes y Recreación				X	X
Oficina Nacional de Emergencia				X	X
Junta Nac. Auxilio Escolar y Becas				X	X
Junta Nac. Jardines Infantiles				X	X
Fondo Nacional de Salud				X	X
Sist. Nac. De Servicios de Salud				X	X
Servicio de Vivienda y Urbanismo				X	X
Servicio Nacional de Menores				X	X
Gendarmería				X	X
Servicio Nacional del Empleo				X	X
Dirección del Trabajo				X	X
Instituto de Normalización Previsional				X	X
Instituto Nacional de Estadísticas					X
<b>LEGISLATIVO</b>					
Parlamento	X		X		
<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>					
Cons. Nac. De Superación de la Pobreza	X	X			X

Fuente: Elaborado por MIDEPLAN.

Las secretarías regionales ministeriales elaboran y ejecutan las políticas, planes y proyectos regionales, pudiendo adoptar las medidas de coordinación necesarias y estudian, con los organismos competentes, los planes de desarrollo regional. Además, preparan el anteproyecto de presupuesto regional, realizan tareas de coordinación, supervigilancia o fiscalización sobre todos los organismos de la administración del Estado que integren sus propios sectores y ejercen las funciones que les deleguen los ministros respectivos.

Al Consejo Regional le corresponden importantes atribuciones en materia de formulación de políticas y de asignación de recursos, entre ellas se destacan: aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo regional y el proyecto de presupuesto regional sobre la base de las proposiciones del intendente, y resolver sobre la base de la proposición del intendente la distribución de los recursos regionales.

Cuadro V-5

## CHILE: INSTITUCIONALIDAD SOCIAL A NIVEL REGIONAL

Funciones/instituciones	Formulación políticas y programas	Coordinación de políticas y programas	Asignación de recursos	Ejecución de programas	Información y evaluación	Aprobación de reglamentos y fiscalización
<b>EJECUTIVO</b>						
Intendente	X	X	X			
Gabinete regional	X	X				
Comité Social Regional	X	X				
<b>CONSEJO REGIONAL</b>	X		X			X
<b>Intersectoriales</b>						
<b>* Ministerios</b>						
Planificación y Cooperación	X	X	X		X	
<b>* Servicios</b>						
Servicio Nacional de la Mujer	X			X	X	
Instituto Nacional de la Juventud				X	X	
Consejo Nacional Indígena				X	X	
Fondo de Solidaridad e Inversión Social				X	X	
<b>Sectoriales</b>						
Secretarías Regionales Ministeriales	X		X	X		
Servicios Regionales				X		
<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>						
Consejo Reg. de Sup. De la Pobreza	X	X				

Fuente: Elaborado por MIDEPLAN.

Además este Consejo aprueba el reglamento que regula su funcionamiento y los reglamentos regionales, cabiéndole además la fiscalización del desempeño del intendente regional en su calidad de presidente del Consejo y de órgano ejecutivo del gobierno regional.

En la toma de decisiones sobre las políticas sociales intersectoriales el Comité Social cumple una función de coordinación y análisis de los temas más relevantes de la región.

c) **Nivel local**

Las municipalidades en el ejercicio de sus funciones deben actuar dentro del marco de los planes nacionales y regionales de desarrollo, correspondiéndole al intendente de la región respectiva velar por el cumplimiento de esta norma. Las municipalidades son autónomas en la administración de sus finanzas.

Las principales atribuciones de las municipalidades son: ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento, elaborar, aprobar y ejecutar el presupuesto municipal y administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la administración del Estado.

**Cuadro V-6**

**CHILE: INSTITUCIONALIDAD SOCIAL A NIVEL LOCAL**

Funciones/instituciones	Formulación políticas y programas	Coordinación de políticas y programas	Asignación de recursos	Ejecución de programas	Información y evaluación	Fiscalización
Municipio	X	X	X	X	X	
Consejo Municipal	X		X			X
<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>						
Consejo Económico y Social	X					

Fuente: Elaborado por MIDEPLAN.

La ley de municipalidades establece que dos o más municipalidades podrán constituir asociaciones municipales para facilitar la solución de los problemas que les son comunes, o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

En materia de políticas sociales el alcalde debe coordinar el funcionamiento de la municipalidad con los órganos de la administración del Estado y coordinar con los servicios públicos la acción de éstos en el territorio de la comuna.

El Consejo Municipal, órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, tiene las siguientes atribuciones: aprobar de los proyectos del plan comunal de desarrollo, el presupuesto municipal y sus modificaciones; aprobar el proyecto del plan regulador comunal y sus modificaciones. También recomienda al alcalde prioridades en la formalicen y ejecución de proyectos y medidas de desarrollo comunal.

El Consejo fiscaliza el cumplimiento de los planes y programas de inversión municipal, la ejecución del presupuesto municipal, a las unidades y servicios municipales y al alcalde.

## **2. Modalidades institucionalizadas de coordinación social y sus alcances**

Las instituciones sociales del sector público se coordinan entre sí mediante dos tipos de instancias: los comités interinstitucionales y las entidades de coordinación política y técnica. Este esquema está presente a nivel nacional y regional, y se adapta en el nivel local de acuerdo a la naturaleza de su institucionalidad.

En los comités se reúnen las autoridades de las instituciones que desarrollan funciones de formulación, ejecución y evaluación de las políticas y programas sociales, con el objetivo de asesorar al Presidente de la República en la formulación de políticas y estrategias de desarrollo social, con una perspectiva integral que asegure coherencia y efectividad en la ejecución de los diferentes programas que la integran.

### **a) Nivel nacional**

A este nivel existe el Comité de Ministros Social, que está integrado por: Ministro Secretario General de la Presidencia, Ministro de Planificación y Cooperación, Ministro de Educación, Ministro de Justicia, Ministro del Trabajo y Previsión Social, Ministro de Salud, Ministro de Vivienda y Urbanismo, Ministro de Bienes Nacionales, Ministro Director del Servicio Nacional de la Mujer. La coordinación de este Comité la realiza el Ministro de Planificación y Cooperación.

Participan en calidad de invitados permanentes de este Comité: Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, Subsecretario General de Gobierno, Subsecretario de Obras Públicas, Director de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Existen además otros comités o comisiones técnicas, integrados por profesionales representantes de sus respectivos ministerios o servicios que coordinan programas de carácter intersectorial, tales como Chile Barrios, Programa de Salud Escolar, Programa de Salud Mental, Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición, Comisión Permanente Intersectorial para la Prevención y Control del SIDA, entre otros.

Las instituciones de coordinación a este nivel son: el Ministerio de Planificación y Cooperación, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda. El primero tiene el rol de Secretaría Técnica del Comité de Ministros Social y aporta antecedentes de diagnóstico, de información y evaluación de los programas sociales para la toma de decisiones sobre política y estrategias de desarrollo social, además de operar algunos programas especiales. El Ministerio Secretaría General de la Presidencia intermedia con el Parlamento para la aprobación de instrumentos normativos, que permiten operar los programas, y del presupuesto de los ministerios del sector social. El Ministerio de Hacienda, que actúa en conjunto con los otros dos y con los ministerios sectoriales, en la formulación de los presupuestos.

### **b) Nivel regional**

A este nivel existe una instancia de coordinación, el Comité Social Regional, presidido por el intendente regional e integrado por los gobernadores provinciales, el alcalde de la comuna cabecera regional, los secretarios regionales ministeriales, los directores de servicios del sector social y el secretario regional de planificación y coordinación.

La nómina de los integrantes es la siguiente: intendente, gobernadores, secretarios regionales ministeriales de planificación y coordinación, de educación, de justicia, de trabajo y previsión social, de

salud, de vivienda, directora regional del servicio nacional de la mujer, director regional del Instituto Nacional de la Juventud y el alcalde de la comuna cabecera regional

En este nivel la secretaría de planificación y coordinación (SERPLAC) tiene las funciones de coordinación y de secretaría técnica del gobierno regional, al cual apoya con la formulación de diagnósticos, la sistematización de información y la evaluación de los programas sociales para la formulación de políticas, planes y programas de desarrollo social y del presupuesto regional.

**c) Nivel local**

En este nivel el esquema de coordinación se simplifica, correspondiéndole a la municipalidad realizar esta función integrando en la estrategia de desarrollo local las actividades de los servicios y oficinas especializadas descentralizadas en la comuna. La secretaría comunal de planificación y coordinación (SECPLAC) del municipio apoya esta acción, como parte de sus funciones de secretaría técnica del alcalde y del consejo municipal en la preparación de políticas, programas y proyectos de desarrollo comunal y en la elaboración del presupuesto comunal.

**3. Relaciones entre el sector público y el privado en el área de las políticas sociales**

La empresa privada se ha integrado a la ejecución de diversos programas sociales, administrando la prestación de servicios en el área de salud, educación y seguridad social. Asimismo, ejecuta obras de infraestructura mediante concesiones, convenios de colaboración o contratos. Por otra parte, diversas empresas privadas prestan asesoría técnica en el área de estudios y evaluación.

El gobierno del Presidente Frei ha atribuido especial importancia a la incorporación de la ciudadanía y distintos actores sociales a las tareas de desarrollo social. Fue así como se creó el Consejo Nacional de Superación de la Pobreza, integrado por veinte personalidades provenientes del ámbito empresarial, laboral, poblacional, de las iglesias, de organismos no gubernamentales, organizaciones sociales y del mundo de la cultura.

Esta entidad es representativa de todos los actores de la sociedad civil y constituye una instancia de reflexión y de promoción de iniciativas privadas encaminadas a superar la pobreza. Esta entidad busca colaborar con las políticas de superación de la pobreza, a través de propuestas que hagan más eficientes e integrales las políticas sociales, complementando los esfuerzos públicos con los de la sociedad civil e incentivando su participación.

Considerada como una "tarea de país", la superación de la pobreza ha convocado a diversos sectores de la sociedad. Es así como, el gobierno ha incentivado la participación de las organizaciones sin fines de lucro en las políticas sociales. Específicamente, las organizaciones no gubernamentales (ONG), vinculadas a la promoción y al desarrollo y aquéllas orientadas a la asistencia social, fueron invitadas a integrarse a estas tareas en un plano de colaboración y complementariedad.

Institucionalmente, la articulación entre estas organizaciones y las políticas sociales asumió dos modalidades: la vinculación directa entre las ONGs y los diferentes ministerios y servicios y la coordinación entre estos dos sectores. Con estos fines se constituyó un Comité Consultivo en Política

Social, presidido por el Ministro de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). Esta entidad cuenta con la participación permanente de los representantes de las redes de ONGs sectoriales y regionales.

Por otra parte, se está estimulando la filantropía individual y empresarial, a través de donaciones directas y de mecanismos de tributación. Aunque esto es aún incipiente, tales recursos se canalizan hacia organizaciones privadas con fines públicos, las que se constituyen en colaboradoras del Estado en materia de políticas sociales. Un buen ejemplo de esta modalidad de colaboración es la labor realizada con grupos pobres y extremadamente pobres, por la organización privada Hogar de Cristo.

#### **4. Prácticas ciudadanas de participación social**

La participación ciudadana en el diseño, implementación y ejecución de los programas sociales ha constituido un objetivo importante de la política social en los años noventa. Ello obedece al doble propósito de adecuar mejor los beneficios de los diferentes programas a las necesidades de sus beneficiarios y de incrementar los recursos que invierte el sector público, al canalizar el aporte de la comunidad. Se espera, en esta forma, lograr mayor efectividad y eficiencia del gasto social.

Consistentemente con este criterio, parte importante de las modificaciones a los programas sociales vigentes al inicio de esta década, así como los nuevos programas diseñados, han procurado institucionalizar canales de participación para las organizaciones sociales, ONGs y sector privado, en las diversas etapas del proceso de implementación y ejecución de los programas. Se han creado, además, instancias consultivas para definir prioridades y alcances de la política social.

Ejemplos de este nuevo enfoque lo constituyen en el sector salud las medidas que incorporan a la familia en el equipo de salud en acciones de recuperación; el apoyo a las organizaciones comunitarias familiares y de autoayuda; la creación de consejos de desarrollo para asesorar a la dirección de los hospitales.

En el área de atención primaria de salud se han efectuado cambios en el sistema de financiamiento, para lo cual se han integrado ONGs, el sector de educación, el municipio y el personal del Programa de Atención Primaria en el diseño de los proyectos. Su acción se orienta a buscar el acuerdo y compromiso entre las autoridades locales y de los servicios de salud; realizar un catastro acabado de todas las organizaciones formales e informales existentes en el área geográfica de su jurisdicción; convocar a los grupos sociales e instituciones locales para realizar un trabajo conjunto en salud; identificar los problemas y necesidades de salud que existen en la comunidad, priorizando los más importantes; diseñar un plan integral y específico que contenga metas y procedimientos; implementar distintas instancias de organización para llevar a cabo el programa; destinar tiempo y recursos para que el equipo de salud trabaje en las acciones comunitarias.

Otra iniciativa de este ministerio es el Programa de Salud con la Gente, que otorga reconocimiento al aporte de las organizaciones comunitarias; promueve la coordinación entre las organizaciones sociales, el sistema de salud y las redes sociales; y entrega recursos financieros a algunas de éstas para fortalecer su gestión. Por otra parte, está también el Programa de Salud Rural, con cobertura nacional, y que busca facilitar la articulación entre los Servicios de Salud y Municipios para permitir la ejecución de iniciativas conjuntas, en beneficio de la comunidad y el Programa de Salud Mental, tiene por objetivo ampliar los

canales y espacios que promuevan en la comunidad una responsabilidad creciente en el cuidado de la salud mental individual y grupal.

En el área de vivienda y urbanismo se ha incentivado la organización social de los beneficiarios de sus programas habitacionales y de inversión en infraestructura urbana, mediante la postulación de grupos a los primeros y el trabajo conjunto con la comunidad en la implementación y manutención de los segundos.

Es así como en los programas de vivienda social "Vivienda Progresiva" y "Vivienda Básica" se crearon las modalidades de postulación de grupos organizados con incentivos de puntaje y de acceso a las soluciones, con el objeto de promover la organización social y la vida comunitaria en los nuevos barrios, lo que permite integrarlos en la solución de sus problemas y crear identidad colectiva barrial. En esta forma, además, se incrementan los recursos que aportan los beneficiarios -en modalidades no monetarias- y mejora la calidad de las soluciones.

En la promoción de la participación de los beneficiarios en la postulación a los programas y en la mantención y mejoramiento de sus viviendas y equipamiento comunitario, se realizaron diversos eventos: "Encuentros locales", "Mesas de trabajo" para incorporarlos en el diseño, localización y evaluación de las soluciones habitacionales.

En el área de equipamiento comunitario, parques urbanos y pavimentación de calles, la comunidad postula organizadamente y participa en el financiamiento, diseño, mantención y administración de estas obras, con la colaboración del Municipio.

En el área de educación se ha promovido la participación de la comunidad escolar así como de las comunidades locales y regionales. Ello se ha realizado con el propósito de reforzar las relaciones entre los establecimientos y su medio y favorecer al interior de las escuelas un rol profesional, activo y creador, de directivos y docentes con la colaboración de los padres.

La participación más amplia de la comunidad debe proyectar a su vez como una forma de materializar la mutua responsabilidad que la sociedad entera y el sistema educacional tienen entre sí en la formación de las generaciones futuras.

En este enfoque obedece además al principio que reconoce el derecho de todo individuo, grupo o sector de la sociedad a acceder y participar en la cultura. No se entiende al acceso en términos puros de consumo o recepción pasiva, la cultura es un proceso dinámico cuyo desarrollo requiere una participación crítica y activa. El Estado ha realizado esfuerzos por garantizar que la existencia de desigualdades no convierta esta participación en ilusoria.

Como mecanismos concretos de participación se reformaron las normas de organización y funcionamiento de los centros de padres y apoderados de los establecimientos de educación y de los centros de alumnos de educación media. Se ha prestado especial apoyo a la participación y creatividad cultural de los jóvenes.

Es importante destacar además que se crearon los Consejos Provinciales de Educación, con carácter consultivo en cada jurisdicción provincial. Presidido por el Jefe del Departamento correspondiente del Ministerio de Educación e integrado por representantes de las municipalidades, los sostenedores de establecimientos particulares, los padres de familia, los docentes y otros. Los Consejos colaboran con las

autoridades educacionales en la adaptación a nivel provincial de las políticas nacionales de educación, a la vez que contribuyen a evaluar los resultados de los procesos educacionales, a fin de tomar medidas conducentes a su mejoramiento.

Una importante línea de programas nuevos se financia por medio del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), creado con este fin. Entre otros programas destaca el de Desarrollo de Capacidades en Localidades Pobres, el cual mediante acciones que favorezcan el desarrollo de las capacidades de autogestión, genera estrategias de inversión y promoción social. Otra experiencia es el Programa de Apoyo a Iniciativas de Desarrollo Local, cuya finalidad es apoyar y financiar planes y proyectos priorizados por las propias comunidades, apoya las iniciativas de grupos organizados de localidades pobres. Finalmente, también se puede mencionar el Programa de Formación e Información para la Participación, que se basa en la capacitación de la dirigencia local para la adquisición de nuevas capacidades de liderazgo y de gestión para el desarrollo; el fortalecimiento de las formas de agrupación y articulación de las organizaciones sociales; y la organización de los esfuerzos de otras entidades públicas y privadas en torno a este tema.

En el Instituto Nacional de la Juventud, se desarrollan el Programa Formación de Monitores Juveniles, que tiene por finalidad la formación y capacitación de monitores juveniles para que potencien organizaciones juveniles y el desarrollo comunitario; principalmente este programa se orienta a la formación de formuladores de proyectos productivos, proyectos sociales, medio ambiente y comunicación social. Otras acciones dentro de este programas son las oficinas municipales de la juventud, centros de información para la juventud, y formación de líderes secundarios; programas de participación solidaria; programa de educación para la participación.

### **C. EVALUACIÓN Y DESAFÍOS DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL**

El Gobierno ha impulsado desde 1990 diversas reformas orientadas a modernizar la estructura institucional y gestión de la acción pública social.

Entre las diversas reformas que el país está llevando a cabo en materia de modernización de la política social destacan aquellas en las áreas de la coordinación interinstitucional, la descentralización, la participación, la información y la evaluación.

#### **a) Coordinación**

Los esfuerzos orientados al logro de una mayor coordinación al interior de la institucionalidad pública social para el diseño y gestión de las políticas y programas sociales han permitido avanzar hacia el logro de una mayor integralidad de la acción pública, la superación de la sectorialidad excesiva y un mejor impacto social de sus resultados.

Algunas experiencias desarrolladas en esta dirección han obtenido notables resultados, demostrando la factibilidad y deseabilidad del trabajo interinstitucional. Sin embargo, ha existido otro grupo de iniciativas que ha dejado en evidencia las dificultades que deben enfrentarse en este campo. Para actuar intersectorialmente no basta con crear instancias, o desarrollar iniciativas, que sean paralelas a la actividad regular de las instituciones públicas. Se requiere además, que dichas instituciones incorporen decididamente la intersectorialidad en sus criterios metodológicos, en su labor cotidiana y en su cultura organizacional.

Asimismo, ha quedado en evidencia que la organización ministerial y sus dinámicas institucionales no favorecen la generación de instancias suprasectoriales de coordinación. Dicha coordinación puede lograrse desarrollando un cotidiano y laborioso trabajo entre los ministerios a nivel central, regional y local, fundado en la voluntad y compromiso de todas sus estructuras, especialmente de sus máximas autoridades.

Actualmente el gobierno se encuentra desarrollando un conjunto de programas intersectoriales dirigidos a cinco grupos sociales considerados prioritarios no sólo por su vulnerabilidad sino por su centralidad en la generación de una mayor igualdad de oportunidades: jóvenes, infancia, mujeres, indígenas y habitantes de asentamientos precarios.

**b) Descentralización**

La descentralización de la gestión estatal, orientada a una mayor equidad territorial, ha permitido avanzar en la coordinación pública interinstitucional, convocar la participación de las comunidades, así como crear espacios de colaboración público-privada para impulsar acciones adecuadas y oportunas ante las carencias y oportunidades propias de esos espacios territoriales y sus habitantes.

El país se propone una intensificación de esfuerzos en la descentralización y desconcentración del Estado y, particularmente, un mayor énfasis de los mismos en las políticas y programas sociales. Para ello se asignar un rol más activo y claro a los gobiernos regionales y las municipalidades en las políticas sociales. Se fortalecer el papel del gobierno regional, a través de sus instancias regulares, en la fijación de prioridades y la distribución de las inversiones sociales. Asimismo, se reforzar el rol de las municipalidades en la articulación de la organización y participación de la comunidad, y como la contraparte natural de los ministerios y del gobierno regional en la formulación de programas y proyectos locales de inversión social.

**c) Participación**

La incorporación del sector privado y la participación activa y directa de la comunidad, aun cuando incipiente, ha sido un factor clave para el logro de resultados exitosos en distintos programas y proyectos sociales. Sin embargo, los avances en esta área están todavía por debajo de lo esperado.

El gobierno se propone impulsar decididamente la participación y para ello se asumieron las siguientes iniciativas: en cada uno de los ministerios sociales se establecieron y perfeccionaron mecanismos de participación de los destinatarios de sus políticas y servicios; se generarán mecanismos de consulta y se contemplará la opinión de los usuarios y beneficiarios en la evaluación de los programas sociales; se potenciarán y complementarán las iniciativas de información y comunicación con el público.

Simultáneamente el gobierno se propone una política más proactiva e integral desde el Estado hacia la sociedad civil y el sector privado. Esto implica fortalecer y ampliar los mecanismos de gestión compartida de programas y servicios sociales con instituciones privadas sin fines de lucro, y crear instancias de coordinación y canales de colaboración con asociaciones empresariales.

**d) Información y evaluación**

Existe un creciente consenso en relación a que los resultados de la política social dependen tanto de los recursos destinados a lo social como de la efectividad para concretar los cursos de acción elegidos.

Es por ello que entre los esfuerzos centrales desarrollados por el gobierno se encuentran aquellos orientados a aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles e incrementar la eficacia en el logro de los objetivos de los programas que se financian con ellos.

El adecuado diagnóstico socioeconómico así como la evaluación de las políticas y programas sociales constituyen componentes esenciales para el logro de estos objetivos. Así es como el gobierno ha otorgado especial relevancia al perfeccionamiento de los actuales indicadores de las condiciones de vida de la población, especialmente de aquella en situación de pobreza e indigencia, así como de los indicadores para la evaluación de la política y programas sociales como instrumentos esenciales para retroalimentar la toma de decisiones en materia social.

## VI. INFORME DE MÉXICO

### Introducción

La pobreza es resultado de un conjunto complejo de causas, su persistencia constituye uno de los mayores retos que tienen los países de Latinoamérica donde, de acuerdo con estimaciones de la CEPAL, alcanza actualmente a 210 millones de personas, la cifra más alta de la historia.

La magnitud de la pobreza, pero sobre todo su intensidad, exige de una revaloración sobre el concepto mismo de desarrollo y de las estrategias de crecimiento económico hasta ahora adoptadas. La existencia de la pobreza y sus mecanismos de reproducción entre generaciones, cuestiona la capacidad de la sociedad para alcanzar mejores niveles de vida para los grupos de la población que la integran.

En México el principal desafío que se enfrenta en el umbral del siglo XXI es disminuir la pobreza y moderar la desigualdad, problemas que, si bien tienen un origen estructural común, requiere de políticas diferenciadas y a la vez complementarias.

La desigualdad se expresa en una inequitativa distribución del ingreso y su solución requiere de acciones múltiples que permitan combinar el logro de metas económicas con el alcance de objetivos sociales.

Por su parte la superación de la pobreza requiere, además de un marco económico favorable, generador de empleo y de ingreso suficiente, de acciones específicas encaminadas a resolver las graves carencias que enfrentan amplios grupos sociales en pobreza y pobreza extrema.

Por ello, en la relación indisoluble entre la política económica y la política social, el crecimiento económico equilibrado, sostenido y sustentable es un requisito para atacar los problemas de desigualdad y pobreza. Se reconoce que, si bien es indispensable, no es suficiente para resolverlos, por lo que se requiere la promoción de un crecimiento económico con equidad que permita la consolidación de políticas sociales con un enfoque de largo plazo.

La posibilidad de obtener ingresos más elevados depende, entre otros factores, del incremento de la productividad, lo cual requiere, a su vez, impulsar el desarrollo pleno de las capacidades y potencialidades de los individuos, sobre todo de quienes más lo necesitan. La política para la superación de la pobreza, como parte de la política social, contribuye a crear las condiciones que amplían las oportunidades de desarrollo de las personas y facilitan su acceso al disfrute de los beneficios derivados del crecimiento económico. Por ello, la superación de la pobreza y la promoción de la equidad constituyen un imperativo político, económico y ético.

A pesar de los avances sociales alcanzados subsisten elevados niveles de pobreza originados por complejas causas de difícil remoción. No obstante, erradicar la pobreza es una legítima aspiración de la humanidad y un objetivo alcanzable mediante acciones estratégicas que incluyan corresponsablemente el

esfuerzo de sociedad y gobierno y conforme una nueva institucionalidad que sea la base para lograr que la disminución de la pobreza sea un proceso irreversible y sostenible.

El gobierno tiene la responsabilidad de establecer las condiciones generales que permitan el despliegue de esfuerzos productivos de la población.

## A. INSTITUCIONALIDAD SOCIAL

Con la promulgación de la Constitución Política de 1917, el Estado mexicano asumió como responsabilidad garantizar a la población los derechos sociales que toda vida digna demanda, entre los que destacan el derecho a la salud, a la educación y al disfrute de una vivienda decorosa. Estableció también la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer y la garantía de justicia a los pueblos indios.

México cuenta con una fuerte tradición en materia de política social. La elevación de la calidad de vida es un propósito que ha estado presente a lo largo de nuestra historia moderna y se ha traducido en numerosas instituciones y programas que vienen operando desde hace varias décadas.

La política de desarrollo social y en particular la orientada a atender a la población de menores recursos, ha pasado por diversas etapas en la historia reciente de nuestra Nación. Consumada la Revolución Mexicana de 1910 la política social adquiere un sentido de reconstrucción y emergencia; durante las cuatro décadas que siguen a 1920, el Estado asegura a la población los servicios básicos para el bienestar social construyendo instituciones que permitieron un crecimiento sostenido de la economía y ampliaron gradualmente la cobertura de atención en materia de servicios básicos.

Entre aproximadamente 1960 y antes de la crisis de principios de los ochenta, se desarrolló una estructura de promoción y fomento social mediante la creación y consolidación de diversas dependencias públicas orientadas a ofrecer servicios de acceso universal y gratuito, como en el caso de la educación y la salud, o de instituciones enfocadas a sectores específicos de la población, como en seguridad social y vivienda.

De las principales experiencias de esa época destaca el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) que entre 1973 y 1981 operó a partir de regiones específicas detectadas por sus rezagos sociales o productivos. Su objetivo fue lograr un desarrollo rural integral a través del incremento en la producción agropecuaria, la diversificación de fuentes de empleo y la construcción de infraestructura social, con el fin de arraigar a la población en sus lugares de origen. Sus acciones representaron una experiencia de gran importancia en la programación de inversiones públicas en zonas rurales, aunque enfrentó algunos problemas de coordinación y de insuficiente participación social.

Con la creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en 1977, se llevaron a cabo importantes acciones en las zonas rurales pobres en materia de salud, educación, abasto alimentario, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleos, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina, desde el crédito hasta la asistencia técnica y comercialización. La Coordinación del Plan, dependía de la Presidencia de la República y en ella participaban distintas dependencias y organismos públicos, sin embargo su acción fue relativamente centralizada.

A finales de la década de los setenta se puso en marcha el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), con el objetivo de lograr la autosuficiencia en alimentos básicos y alcanzar mínimos nutricionales para la población que más lo requería. El Programa se implantó como estrategia intersectorial con el propósito de integrar la producción, distribución y consumo de alimentos básicos y de atender las necesidades alimentarias de varios millones de mexicanos con deficiencias nutricionales. Aunque tenía una orientación predominantemente productiva, el SAM se concebía como parte de una estrategia en la cual el logro de la autosuficiencia se asociaba a la superación de la pobreza rural.

El Programa Nacional de Solidaridad 1989-1994, tuvo como propósito dar respuesta a quienes viven en pobreza extrema como son los campesinos, los indígenas y los grupos de colonos que habitan en zonas populares, se conformó con acciones de ejecución inmediata que gradualmente permitieron atender rezagos en servicios públicos y fortalecer la capacidad productiva de los grupos marginados, para impulsar su incorporación en mejores condiciones a los beneficios del desarrollo. El Programa contó con una Comisión que presidía el titular del Ejecutivo Federal y participaban en ella diferentes dependencias de la administración pública federal. Esta Comisión contó también con un Consejo Consultivo formado por representantes de las dependencias y entidades que formaban la Comisión; los representantes de los núcleos indígenas y de los sectores social y privado, así como reconocidos especialistas en el campo de las ciencias sociales.

México también tiene una larga tradición en la lucha por la democracia, la nueva institucionalidad entiende su profundo sentido histórico y es propósito de los mexicanos consolidarla.

El Gobierno de la República mantiene el apego a los principios que promueven la democracia, pues ésta es el sustento básico para la estabilidad y el bienestar social. La institucionalidad se mantiene con base en la relación respetuosa entre los Poderes de la Unión; en la coordinación con los gobiernos estatales y municipales; en el diálogo con la ciudadanía; en la modernización de la Administración Pública; y en el respeto a las libertades individuales y colectivas.

Por ello, la política de desarrollo social para el período 1995-2000 parte de un enfoque integral, que atienda las necesidades insatisfechas, propicie la elevación de las condiciones de vida; además de que incida en los aspectos productivos que permitan disminuir la pobreza. El objetivo de la política social que impulsa el Gobierno de la República es propiciar la igualdad de oportunidades para lograr hacer realidad los derechos sociales de todos los mexicanos y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y exclusión social. Es una política nacional, integral, participativa y federalista que plantea la renovación de las instituciones de bienestar social y de las relaciones entre el Estado y la sociedad. La política social es integral porque asegura la convergencia de todas las instituciones públicas en forma organizada en atención a las comunidades que más lo necesitan.

Es incluyente porque permite a todos los individuos y grupos participar de los beneficios del desarrollo, a través del ejercicio de sus capacidades.

Es participativa porque promueve la cooperación de los mexicanos en su propio beneficio, y es federalista porque acerca las decisiones y los recursos a donde están las demandas y las necesidades sociales.

Un avance de la institucionalización de la política de desarrollo social se presenta en 1992 cuando el Congreso de la Unión aprobó las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,

entre las que destaca la creación de la Secretaría de Desarrollo Social como responsable de formular y conducir la política general de desarrollo social para el combate a la pobreza.

Como parte del cambio institucional orientado hacia una política social más coordinada y eficiente, a partir de enero de 1995 se incorporaron a la coordinación de Sedesol las entidades responsables del abasto social con programas orientados a atender a la población de menores recursos.

Este fue el caso de entidades como Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, Sistema de Distribuidoras Conasupo, Leche Industrializada Conasupo y el Fideicomiso para la Liquidación de la Tortilla (FIDELIST), las cuales se integraron al esfuerzo que ya venían realizando el Instituto Nacional Indigenista (INI), el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART), el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), que en conjunto constituyen el sector coordinado por la Secretaría que cuenta además con los órganos desconcentrados: Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, el Instituto Nacional de Solidaridad y las 31 Delegaciones Sedesol.

En el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social formular, conducir y evaluar la política de desarrollo social para la superación de la pobreza, en particular a la atención a los grupos sociales de menores recursos, hacer más efectivas las acciones institucionales y más racionales los recursos presupuestales, profundizando en la descentralización y democratización de la inversión social, así como continuar con la atención prioritaria de las entidades de mayor rezago social, en coordinación con los recursos de los gobiernos estatales y municipales, para generar fórmulas de participación comunitaria.

La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) cuenta para la ejecución de sus funciones con dos Subsecretarías, una encargada de diseñar, promover y evaluar los programas de desarrollo regional, así como las acciones orientadas a la superación de la pobreza. La segunda, es responsable de formular, conducir y evaluar las políticas sobre asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional cuenta para el cumplimiento de sus atribuciones con cinco unidades orgánicas en quienes recae la responsabilidad de coordinar las acciones para la superación de la pobreza. Las funciones que se desarrollan son: planeación y presupuestación, diseño y desarrollo de programas sociales y de impacto regional, promoción y concertación social, así como las de evaluación y seguimiento de la política para la superación de la pobreza. Cuenta además, con unidades administrativas cuya función sustantiva es la de diseñar, promover y coordinar programas y acciones en beneficio de grupos de población específicos, entre las que destacan las Coordinaciones de Jornaleros Agrícolas, de Estímulos a la Educación Básica y la de Maestros Jubilados.

Por su parte, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda está integrada por cuatro unidades administrativas responsables de normar y proyectar el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, emitir los lineamientos, normas y procedimientos para ejecutar la política general de vivienda, diseñar y promover programas y proyectos de infraestructura y equipamiento urbano, así como establecer la política crediticia para el financiamiento de programas de desarrollo urbano y vivienda.

La Sedesol opera también con tres organismos desconcentrados, La Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, responsable de brindar apoyo a los proyectos productivos que el Gobierno de la República promueve como mecanismo fundamental para la superación de la pobreza, El Instituto Nacional de Solidaridad, en quien recae la responsabilidad de

fomentar la participación y organización social que sustenta de manera fundamental la ejecución de las obras y proyectos orientados al combate a la pobreza, y las delegaciones estatales de la Sedesol, que la Secretaría tiene en cada uno de los 31 estados de la República.

La Sedesol, coordina también a ocho organismos responsables de administrar los apoyos que el Estado brinda a regiones y grupos específicos. Entre ellos el Instituto Nacional Indigenista (INI), responsable de diseñar y ejecutar la política indigenista dirigida a los grupos étnicos. La Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA), encargada de proveer de servicios básicos como agua para consumo doméstico, distribución de raciones alimenticias, rehabilitación de caminos rurales y mejoramiento de vivienda a las comunidades en condiciones de pobreza crítica. El Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART), cuya atribución es impulsar el empleo productivo que coadyuve al establecimiento de mejores condiciones de bienestar económico y social para los artesanos, el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), a través del cual se atiende a la población de escasos recursos, mediante el otorgamiento de créditos para el mejoramiento de vivienda; así como las entidades ya citadas encargadas del abasto social.

En México se han creado gabinetes especializados mediante los cuales se coordinan las propuestas y se evalúan las políticas del gobierno federal, en materias en donde participan varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Su propósito es el integrar y dar mayor congruencia y cumplimiento a las acciones que cada Secretaría realice o se proponga realizar, en determinada materia, para mejorar el nivel de respuesta de la organización gubernamental a las necesidades de la población en su conjunto.

En el seno del Gabinete Social, creado el 5 de junio de 1992 se coordinan e integran los esfuerzos sectoriales que realizan todas las instituciones públicas para el desarrollo social.

Asimismo, en la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social se amplían los espacios de coordinación entre las instituciones federales que tienen a su cargo programas de impacto social, especialmente orientados a la superación de la pobreza. En esta Comisión se identifican recursos y acciones, se complementan programas y se orienta su evaluación y seguimiento, contribuyendo a otorgarle un carácter integral a la política social. En congruencia con la institucionalización de la política social en el contexto federal, los gobiernos estatales están impulsando al interior de sus jurisdicciones la creación de Secretarías de Desarrollo Social. El tercer orden de gobierno existente en nuestro país, el municipal, mediante un esquema de coordinación con las otras dos esferas de gobierno, impulsa la participación ciudadana caracterizada en la formación de Consejos de Desarrollo Social como órganos responsables de planear, programar, ejecutar y evaluar los proyectos y acciones específicos en materia de superación de la pobreza.

Otra expresión de la institucionalidad de la política social en México, es el Convenio de Desarrollo Social, como instrumento jurídico-administrativo, a través del cual el Gobierno Federal y los gobiernos estatales realizan la programación, presupuestación y financiamiento de las obras y proyectos que ambas instancias determinan como prioritarias para el desarrollo social, desde dos ópticas, la nacional por un lado y la local por el otro.

## B. GASTO SOCIAL

La importancia y prioridad que el Gobierno de la República otorga al desarrollo social se manifiesta claramente en los recursos crecientes asignados a este concepto y a su mayor peso dentro del presupuesto público y en la economía en su conjunto.

En lo que va de esta década, con excepción de 1995, año de crisis financiera y económica, las tasas reales de crecimiento anual del gasto en desarrollo social han sido positivas y superiores a las alcanzadas por el gasto programable del sector público y el producto interno bruto (PIB).

En el período 1990-1997 los recursos para desarrollo social se incrementaron 8.3 por ciento en términos reales, el presupuesto público programable, 2.6 por ciento y el PIB, 2.4 por ciento.

En la actualidad el gasto social representa el 56 por ciento de los recursos públicos (la proporción más alta en los últimos 25 años) y 9 por ciento del PIB (porcentaje de los más elevados en el período 1970-1997). Su monto en 1997 asciende a más de 32 mil 500 millones de dólares.

Los recursos para el desarrollo social se destinan a los siguientes conceptos: educación (44 por ciento), salud (24 por ciento), seguridad social (19 por ciento), laboral (1 por ciento), abasto y asistencia social (5 por ciento) y desarrollo regional y urbano (8 por ciento).

En cuanto al Ramo 26, Superación de la Pobreza (que se encuentra clasificado en el renglón de desarrollo regional y urbano), de 1990 a 1994 los recursos que se le destinaron se incrementaron año con año en términos reales. En el mismo período, la participación del Ramo 26 en el PIB, en el gasto programable del sector público y en el desarrollo social fue en ascenso. Por ejemplo, como proporción del PIB aumentó su contribución sustancialmente de 1990 (0.4 por ciento) a 1994 (0.7 por ciento). Lo mismo sucedió con respecto al gasto programable, al pasar dicha relación de 2.8 por ciento a 3.8 por ciento.

En 1995 México enfrentó una de sus más graves crisis económicas, lo que incidió desfavorablemente en el comportamiento de la oferta y demanda agregadas, así como en las variables más representativas que impactan en forma directa en la calidad de vida de la población. En ese año el PIB cayó 7 por ciento en términos reales, el gasto programable del sector público, 14 por ciento, el gasto en desarrollo social, 12.6 por ciento, y los recursos del Ramo 26 en 20 por ciento. Cabe denotar que con todo y las restricciones que impuso la crisis, el Gobierno Federal no dejó de refrendar su vocación social, ya que del presupuesto público programable, más del 50 por ciento se destinó al desarrollo social.

La recuperación del crecimiento iniciada el año pasado, cuando el producto aumentó 5 por ciento en forma real, ha permitido fortalecer la prioridad que representa la política de desarrollo social. Por otro lado, cabe señalar que del total de la inversión física presupuestaria del sector público, actualmente una tercera parte corresponde a desarrollo social.

No obstante lo anterior, el decremento real acumulado que ha presentado en estos últimos años el ramo presupuestal encaminado directamente a la superación de la pobreza ha exigido enfrentar la problemática mediante la reorientación de subsidios generales hacia acciones focalizadas, de manera que complementen programas y acciones en un marco de descentralización institucionalizada.

Por otro lado, los recursos para superar la pobreza son complementados con inversiones directas de los gobiernos de los 31 estados de la República, lo cual coadyuva al sentido de equidad y visión estratégica de las acciones para superar la pobreza.

### **C. INSTRUMENTOS DE LA INSTITUCIONALIDAD ACTUAL**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 26 define como columna vertebral al Sistema de Planeación Democrática. Se dispone, así mismo, la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo, el cual establece las bases para que el Gobierno de la República recoja conjuntamente con los gobiernos de las entidades federativas y la participación de las organizaciones sociales, las aspiraciones y demandas de la sociedad, así como la coordinación para la elaboración y ejecución del Plan y los programas que se deriven de éste.

En el Sistema Nacional de Planeación convergen el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Estatales, a través de los cuales se vincula el interés colectivo con el desarrollo de las entidades y las regiones del país.

La coordinación entre las Secretarías de Estado es un factor estratégico que garantiza el cumplimiento de los objetivos y asegura que el esfuerzo institucional se encamine a resolver las carencias de la población de forma más eficiente y eficaz al señalar prioridades y orientar las acciones.

#### **1. Convenio de Desarrollo Social**

El Convenio de Desarrollo Social (CDS) es el documento jurídico-administrativo, programático y financiero, mediante el cual el Ejecutivo Federal y los ejecutivos estatales establecen las bases para la ejecución de acciones en el ámbito de sus respectivas competencias. Tiene como propósito coordinar la definición y ejecución de las acciones y la aplicación de los recursos en materia de desarrollo social y regional, vivienda y superación de la pobreza, así como fortalecer la participación social, vigorizar el municipio y otorgar mayor dinamismo al sistema federal mediante la descentralización de los programas sociales.

El Convenio se fundamenta en el Pacto Federal consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el respeto a la soberanía y autonomía de los estados.

El Ejecutivo Federal y los gobiernos de cada una de las 31 entidades federativas acuerdan suscribir Convenios de Desarrollo Social año con año, lo que ha permitido formular estrategias de corto y mediano plazos que articulan los esfuerzos institucionales y sociales en la definición, ejecución y evaluación de los programas sociales de alcance local, municipal, regional y estatal.

Destaca en este instrumento jurídico la importancia que se otorga a las acciones de coordinación intergubernamentales para la superación de la pobreza, privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que presentan las más graves desventajas económicas y sociales. Los esfuerzos institucionales convenidos dan prioridad a determinadas regiones, cuya definición es resultado de un trabajo conjunto en el plano interinstitucional así como con los gobiernos de los estados para identificar

a las regiones y municipios que por sus altos niveles de pobreza requieren de atención inmediata, considerando los rezagos que existen en materia de alimentación, educación, salud, servicios básicos, condiciones de la vivienda, infraestructura para la producción, ingreso y de manera relevante, aquellas zonas de baja productividad agrícola o áridas y asentamientos de importantes grupos indígenas.

A la fecha en los 31 estados de la República se han definido 91 regiones prioritarias que incluyen 1,376 municipios. En ellas reside poco más de la cuarta parte de la población total del país y la mitad de la población en pobreza extrema, así como cuatro quintas partes de la población indígena nacional. Alrededor de poco menos de 3 cuartas partes de las localidades de las regiones prioritarias tienen menos de 100 habitantes.

De este conjunto de regiones se han seleccionado 25, las cuales se localizan en 14 estados de la República conformadas por 689 municipios que constituyen el universo de acción inmediata en la operación de la estrategia para atender a los grupos sociales.

## **2. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE)**

Los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado, son organismos colegiados estatales que promueven y coadyuvan en la formulación, actualización, implementación y evaluación de los planes estatales de desarrollo; representan un mecanismo de coordinación a nivel local, de los esfuerzos de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, orientados a la toma de decisiones de inversión pública y representan el medio de enlace entre los sectores de la sociedad y los órganos de gobierno.

En las entidades de la República el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado promueve la planeación del desarrollo social, al jugar un papel fundamental en la tarea de mejorar las condiciones de vida de la población, al ser receptor de las demandas generadas de la población y al incorporar una propuesta integral de la política social en el Plan Estatal de Desarrollo.

También es la instancia para la coordinación interinstitucional, en la medida en que recoge las propuestas de las acciones sectoriales en materia de desarrollo social como salud, educación, vivienda y superación de la pobreza que los propios ayuntamientos definen y representa el enlace entre órdenes de gobierno para definir prioridades y acciones que atiendan a las necesidades de la población.

Dentro del COPLADE, las instituciones sectoriales cuentan con el espacio de convergencia a través del Convenio de Desarrollo Social, para realizar las acciones en materia de desarrollo social y de superación de la pobreza, y al promover la celebración de acuerdos para el logro de los objetivos de desarrollo social entre los gobiernos estatal y municipal.

Asimismo, esta instancia promueve la coordinación entre los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) y los Consejos de Desarrollo Municipal (órganos que representan la organización y participación comunitaria y a las autoridades locales) para coadyuvar en la definición e instrumentación de las acciones de mayor prioridad en las regiones de agudo rezago social.

### 3. Acuerdos de coordinación, anexos de Ejecución y Convenios de Concertación

La ejecución de proyectos específicos entre los Ejecutivos Federal y Estatal, se realiza mediante la suscripción de convenios de coordinación y anexos de ejecución, los cuales estipulan obligaciones y compromisos entre los suscriptores en el marco del Convenio de Desarrollo Social.

Por su parte, en los convenios de concertación, se coordinan esfuerzos para la realización de las acciones previstas en los planes y programas sociales, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares asociados, mediante estos convenios de concertación el Ejecutivo Federal, directamente o con la intervención del Ejecutivo Estatal y ayuntamientos, asumen obligaciones con las diversas organizaciones sociales para la ejecución de proyectos encaminados a mejorar las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos, también en el marco del Convenio de Desarrollo Social.

#### D. ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN

Una estrategia para la superación de la pobreza lo constituye la **descentralización** de funciones y recursos, contribuyendo a la ampliación de espacios de participación democrática para un mejor aprovechamiento de la recuperación y el desarrollo económico.

La descentralización emprendida en México se ha realizado de **manera gradual**, reorganizando los servicios de salud, educación y transfiriendo recursos, facultades y responsabilidades a los estados y municipios en lo que destaca la descentralización de atribuciones y recursos para superar la pobreza. La descentralización es una estrategia fundamental porque responde mejor a las necesidades locales, hace posible que los servicios se distribuyan y brinden con mayor equidad, posibilita una mejor vigilancia de las acciones, asegura que los programas se adapten mejor a las metas programadas, ahorra costos de administración, crea arraigo en la población e incrementa la eficiencia de los fondos sociales.

##### 1. Descentralización en materia de salud y asistencia social

En agosto de 1996 el Gobierno Federal, los gobiernos de los 31 estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, suscribieron el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, cuyos propósitos principales son: reducir las brechas existentes en la calidad de la prestación de los servicios de salud a nivel regional; elevar la calidad de la atención médica y ampliar su cobertura, así como fomentar una mayor participación social.

El Acuerdo prevé la creación de un Organismo Público Descentralizado en cada entidad federativa, encargado de recibir los recursos humanos, materiales y financieros involucrados en el proceso de descentralización, así como de prestar los servicios correspondientes. Al concluir 1996 se habían establecido 22 organismos.

Como resultado de este Acuerdo, el Gobierno Federal transfirió a los estados personal médico, paramédico, de enfermería y administrativo así como instalaciones físicas.

Asimismo, se estableció una fórmula para la asignación del presupuesto por estado, la cual considera el rezago en la atención de la demanda, los costos y las condiciones epidemiológicas a nivel regional. Con base en este mecanismo en 1997 se transferirán a los estados 952 millones de dólares.

En 1997 se incorpora al proceso de descentralización el Programa IMSS-Solidaridad, que ofrece servicios preventivos y de atención curativa en zonas de alta marginación de 17 estados de la República y el Distrito Federal, con el concurso de médicos, paramédicos y personal de apoyo.

Adicionalmente, existen programas como los del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, para la operación de los Centros de Distribución y Educación Especial y los desayunos escolares para los niños de preescolar y primaria, cuyos recursos son ejercidos a través de los gobiernos locales para la prestación de apoyos a población de escasos recursos.

De esta manera y considerando los recursos que se ejercen en forma descentralizada de otros programas y acciones del sector salud y del de asistencia social, en 1997 los recursos que se transferirán para ser ejercidos por las autoridades estatales asciende a 1,405 millones de dólares.

## **2. Descentralización en educación**

Como avance de un proceso emprendido hace varios años, en 1996 se inicia la transferencia de los recursos del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) en los niveles y modalidades de educación preescolar, telesecundaria y secundaria técnica, mediante la firma de convenios con cada uno de los gobiernos de las entidades federativas. Asimismo, se tiene previsto que en este año inicie el proceso de descentralización del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

En el marco de la descentralización de los bienes y servicios culturales, en 1996 se renovaron 21 fondos bajo el esquema de cofinanciamiento entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales, lo que permitió entregar apoyos a proyectos de artistas, intelectuales, investigadores y promotores culturales.

## **3. Estrategia de descentralización para la superación de la pobreza**

El Ramo 26, Superación de la Pobreza, es una partida presupuestal descentralizada que tiene como finalidad contribuir a superar la extrema pobreza y a estimular el desarrollo regional mediante la suma de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y la sociedad.

El objetivo es que al mismo tiempo que se garantice una conducción nacional de la política social, se propicie la intervención activa de las comunidades y los gobiernos locales.

La descentralización del Ramo 26 está representando un valioso instrumento para fortalecer la capacidad de atención y respuesta directa a las demandas de la población.

El proceso de descentralización de las acciones para superar la pobreza se orienta por los siguientes propósitos:

- Distribuir los recursos con transparencia
- Garantizar equidad en la asignación a estados y municipios
- Evitar discrecionalidad
- Fortalecer la capacidad de decisión de los Ayuntamientos.

Desde 1996, el 65 por ciento de los recursos del Ramo 26 vía el Fondo de Desarrollo Social Municipal se asignan para su operación directa en los ayuntamientos y este año ascienden a más de 964 millones de dólares.

Con un principio de equidad, desde 1996 los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal se distribuyen a estados y municipios a través de una fórmula que considera indicadores de pobreza, la cual es producto del esfuerzo colectivo en el que participan especialistas e instituciones de investigación y enseñanza superior, la fórmula y sus asignaciones son presentadas a la Cámara de Diputados y son publicadas en el Diario Oficial de la Federación a principios de cada año. A su vez los gobiernos estatales tienen la responsabilidad de elaborar sus propias fórmulas de asignación a los municipios con criterios similares y también se publican oficialmente.

Estos recursos sólo se utilizan para inversiones en materia de agua potable; alcantarillado; drenaje y letrización; urbanización; electrificación; construcción y conservación de infraestructura educativa básica; construcción y conservación de infraestructura básica de salud; construcción, mejoramiento y conservación de caminos; apoyos e infraestructura productiva rural.

En 1997 los recursos totales del Ramo 26, Superación de la Pobreza, ascienden a 1,483 millones de dólares. El 35 por ciento de los mismos apoya la ejecución de acciones específicas en beneficio de grupos sociales como los indígenas, jornaleros agrícolas, mujeres, microempresarios, a fin de generar condiciones para la producción y obtención de empleo e ingresos.

Se estima que del total del gasto público programable el 19.4 por ciento se descentraliza en 1997 a estados y municipios, considerando lo expuesto en materia de salud, educación y superación de la pobreza principalmente. Cabe señalar que estos recursos descentralizados en 1997 son mayores en 12.4 por ciento real con respecto a 1996.

## **E. ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL**

Ninguna acción de tipo social podrá tener éxito sin la participación de la sociedad. La relación entre el poder público y la ciudadanía se sustenta en el impulso a la participación en los asuntos de carácter público, mediante la organización ciudadana. Política pública no significa política gubernamental, sino involucramiento de la sociedad en los temas que a ella interesan. En este sentido, el Gobierno de la República confía en que la contribución de los organismos no gubernamentales ayudará a identificar los asuntos de interés colectivo, respetando la libertad de asociación, expresión e información. Asimismo, la participación de las comunidades en los programas sociales encaminados a resolver sus carencias, resulta de fundamental importancia para el logro de los objetivos de actuar en el tipo de obras y acciones que ellos requieren y efectivamente resuelvan sus problemas.

## **1. Consejo de desarrollo municipal**

Para la aplicación de los recursos del Ramo 26, existe el Consejo de Desarrollo Municipal que es el órgano de planeación del Fondo para el Desarrollo Social Municipal, y es quien decide democráticamente el destino de sus recursos, es también responsable de la promoción, selección, programación control, seguimiento y evaluación de las acciones del Fondo.

Este organismo está integrado por el Presidente Municipal, representantes comunitarios de barrios y colonias de los municipios, los cuales son electos democráticamente en asambleas comunitarias, un Vocal de control y vigilancia designado por los miembros del Consejo, el cual nunca podrá ser un servidor público, y un equipo asesor compuesto por el Tesorero municipal, el Director de obras públicas del municipio, y representantes del gobierno estatal y de la Secretaría de Desarrollo Social.

El Consejo tiene como funciones: promover e impulsar la organización social, realizar la selección de obras, apoyar la operación del Fondo, efectuar el control y el seguimiento, respaldar la planeación municipal, y alentar las estrategias de desarrollo del municipio.

A la fecha en la mayoría de los 2,418 municipios del país opera el Consejo de Desarrollo Municipal o el Comité de Planeación del Desarrollo Municipal.

## **2. La Contraloría Social**

Cada vez con mayor fuerza, la sociedad y sus organizaciones se integran en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los programas sociales.

La sociedad desempeña más activamente la función de vigilancia en la ejecución de los programas y recursos destinados al bienestar social. Se trata de arraigar y hacer más eficaces las funciones de contraloría social, mediante la participación ciudadana para que tenga capacidad para supervisar y evaluar la gestión de los programas sociales y el uso de los recursos destinados al desarrollo social y fundamentalmente para superar las condiciones de pobreza en que vive gran parte de la población del país.

La dinámica generada por el Gobierno mexicano para elevar los niveles de bienestar de la población en condiciones económicas y sociales desfavorables, promovió la integración de comités comunitarios en las localidades en donde se ejecutaban las obras y acciones para el beneficio de sus habitantes.

Las acciones y esfuerzos concentrados entre la federación, estados, municipios y la comunidad, permitieron fortalecer la actitud ciudadana que reclamaba con mayor insistencia la honestidad, transparencia y eficiencia de la actividad gubernamental en las acciones que les permiten acceder a los servicios básicos.

Ante esa demanda se creó la figura del vocal de control y vigilancia quien forma parte activa del Consejo de Desarrollo Municipal encargado de supervisar la ejecución y la calidad de la obra conforme

a lo planeado, vigilando de manera directa que los recursos financieros se suministren y ejerzan oportuna y eficientemente.

La Contraloría Social además de ser un órgano vigilante de la actividad gubernamental mediante la participación directa y organizada de la comunidad, es por su propia naturaleza un control de las actividades que corresponde desarrollar a los grupos sociales beneficiados.

### **3. Consejo Consultivo Nacional**

Para promover las actividades de los grupos organizados, el gobierno ha perfeccionado conjuntamente con éstos, los procedimientos de consulta en los puntos que son de su competencia e interés, tratando de llegar al mayor acuerdo posible, sin perder de vista el interés público general.

Muestra de ello lo constituye la integración del Consejo Consultivo Nacional de Desarrollo Urbano en el que participan miembros de las Cámaras de Diputados y Senadores, representantes de cada uno de los tres órdenes de gobierno; de colegios profesionales, de instituciones de educación superior, académicos y de organizaciones no gubernamentales.

El Consejo Consultivo es un espacio en donde el gobierno y la sociedad buscan el acuerdo en la determinación y conducción de políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, en un marco de encuentro y confluencia, mediante una actitud comprometida de quienes lo integran.

La réplica de esta organización se da en un número importante de ciudades de la República Mexicana como elemento básico de un proceso permanente de expresión social que supera la manifestación espontánea y promueve la participación directa, ordenada y responsable de la comunidad.

### **4. Participación y consulta**

Diversas han sido las acciones realizadas en coordinación con las organizaciones sociales, entre ellas destacan la promoción de una mayor colaboración entre los sectores social y productivo; la realización de reuniones de trabajo y encuentros regionales y nacionales para vincular a los grupos académicos e investigadores al propósito de mejorar las tecnologías, procedimientos técnicos y apoyar los proyectos de inversión para el desarrollo social; asimismo, se constituyeron foros permanentes con las organizaciones comunitarias para decidir en la identificación y jerarquización de necesidades y en la orientación y ejecución del gasto, básicamente en los programas de superación de la pobreza.

Se promueve la participación plural de los jóvenes, mujeres e indígenas, en diversas acciones orientadas a elevar sus niveles de bienestar en los ámbitos económico, político, académico, cultural y de salud.

La Ley de Planeación dispone que para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales “tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones”. Este marco ha dado como resultado

que la política social se fundamente sobre el consenso y las acciones a realizar sean adoptadas al interior de las comunidades beneficiadas.

## F. EVALUACIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL

Durante el presente gobierno se han producido cambios fundamentales en la concepción y forma de operar la política social, en especial aquella que se vincula con los grupos más necesitados. Las transformaciones y ajustes introducidos en las finanzas públicas, han redefinido las prioridades a las que se asigna el gasto público.

En los últimos años ha habido significativos logros en cuanto al abatimiento de rezagos en México. En general, se observan avances en varias áreas, en los cuales contribuyó de manera significativa el Ramo 26 con acciones específicas para superar la pobreza.

### 1. Abatimiento de rezagos sociales 1990-1995

Se aprecian tres tendencias centrales en la evolución sociodemográfica del país:

En primer lugar, a pesar de que la población creció en casi 10 millones de personas en la primera mitad de la década de los noventa, en aspectos sociales como analfabetismo, asistencia escolar, disponibilidad de agua potable, electricidad y drenaje, los rezagos disminuyeron considerablemente en términos relativos, con diferencias importantes entre los estados.

En segundo lugar, el incremento de la población se tradujo en una mayor dispersión demográfica, lo que se refleja en la existencia de un número creciente de localidades en el país.

En tercer lugar, persisten los problemas estructurales como la concentración del ingreso, la caída del salario real, el desempleo y el subempleo. Esto muestra que se requiere avanzar en las variables asociadas directamente al bienestar social general.

Para constatar la reducción de rezagos, se cuentan entre los principales indicadores los siguientes:

i) **Analfabetismo**. En 1995, el 10.6 por ciento de la población de 15 años y más era analfabeta, lo que refleja una mejoría frente a 1990, cuando ese indicador alcanzaba 12.4 por ciento.

ii) **Población con primaria incompleta**. A nivel nacional la proporción de población de 15 años y más con primaria incompleta disminuyó casi 2 puntos porcentuales, al pasar de 22.8 por ciento a nivel nacional en 1990 a 21.1 por ciento cinco años después.

iii) **Asistencia escolar**. Uno de los avances más significativos se observa en la asistencia escolar. En 1995 el porcentaje de población en edad escolar que no asiste a la escuela disminuyó casi a la mitad, al pasar de 13.3 por ciento al 7.8 por ciento entre 1990 y 1995.

iv) **Agua entubada.** En la actualidad (1995) el 15.3 por ciento de los ocupantes de las viviendas no dispone de agua entubada a nivel nacional. Cinco años antes la proporción era de 21 por ciento, es decir, el déficit disminuyó en una cuarta parte.

v) **Viviendas sin drenaje.** En 1995 el 27.4 por ciento de las viviendas carecían del servicio, mientras que en 1990 era el 36.7 por ciento, lo que refleja que el rezago, con ser todavía alto, se redujo en una cuarta parte.

vi) **Construcción de viviendas.** En 1990 el número de viviendas a nivel nacional era de 16 millones 197 mil 802; para 1995 la cantidad ascendió a 19 millones 412 mil 123 viviendas, lo que representa haber construido en cinco años 3 millones 214 mil 321 nuevas viviendas.

El incremento logrado equivale a haber construido en promedio 642 mil 864 viviendas anualmente durante el período 1990-1995 en beneficio de más de 3 millones de personas al año, si consideramos el promedio nacional de ocupantes por vivienda de 4.7 miembros.

vii) **Hacinamiento.** El promedio de ocupantes por vivienda a nivel nacional es uno de los indicadores básicos del bienestar. Este indicador disminuyó en estos cinco años, al pasar de 5 a 4.7 personas y el promedio de personas por cuarto de 1.5 a 1.3. Todos los estados del país registraron reducciones con estos promedios, es decir el nivel de hacinamiento a nivel nacional decreció.

viii) **Viviendas con piso de tierra.** Uno de los indicadores de la calidad de la vivienda es el tipo de piso con que cuentan. A nivel nacional de 1990 a 1995 el porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra disminuyó del 20.8 al 17.3 por ciento, es decir que en 1990 por cada mil habitantes 209 de ellos ocupaban viviendas con piso de tierra, y esta proporción se redujo a 173 personas en 1995.

ix) **Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica.** En cuanto a este servicio, la situación muestra un avance significativo, ya que todas las entidades federativas tuvieron mejoría. La diferencia a nivel nacional entre 1990 y 1995, en ocupantes en viviendas sin energía eléctrica pasó de 13 a 7 por ciento.

## **2. Principales resultados de las acciones para Superar la Pobreza 1995-1997**

Aunque los rezagos han disminuido, existen marcadas diferencias regionales en su atención. Estas diferencias son las que confirman la viabilidad de la orientación de la política social en dos vertientes una de acciones amplias de beneficio general y otra para superar la pobreza.

Entre los principales resultados con esta última, destaca el impulso de acciones concertadas entre sociedad y gobierno, para la construcción, rehabilitación y equipamiento de planteles educativos. Así, en el bienio 1995-1996 se construyeron, equiparon 33,560 espacios educativos. Para 1997 se estima construir y equipar 17,530 espacios educativos.

En el bienio 1995-1996 se ejecutaron trabajos de rehabilitación y mantenimiento de 18,093 planteles escolares con acciones en todo el país. En 1997 las escuelas rehabilitadas ascienden a 5,293, principalmente del nivel educativo básico.

Asimismo, a través del Programa Estímulos a la Educación Básica, se apoya la permanencia de los alumnos en educación primaria, al otorgar becas integrales las cuales consisten en un estímulo económico y una despensa básica por mes, así como atención médica al becario; en el período de referencia la cifra máxima alcanzada fue de 857,711 niños atendidos, también se han otorgado 15,568,611 despensas y 4,612,649 consultas médicas. En 1997 el monto de becas otorgadas alcanzará 768,892, así como 9,113,496 despensas y 2,306,676 consultas médicas.

Dentro de las estrategias para romper el círculo de la pobreza, se privilegia la atención primaria a la salud, como el instrumento principal para elevar los niveles de salud de la población, en especial aquella en condiciones de pobreza y la que por su ubicación geográfica se encuentra aislada.

Durante los dos primeros años del presente gobierno se han ampliado, rehabilitado, construido y equipado 1,558 Centros de Salud y 559 Unidades Médicas Rurales; en cuanto a las unidades hospitalarias, durante el mismo período fueron atendidas 117 y se mejoraron las áreas de espera y atención general en 86 nosocomios más. En 1997 con la ejecución de similares acciones se atienden 927 centros de salud, 486 unidades médicas rurales, 28 hospitales y la dignificación de 9 nosocomios más.

La estrategia para superar las condiciones de pobreza se ha orientado a la atención de las comunidades rurales, de esta manera durante 1995-1996 se electrificaron 1,315 colonias y 4,164 poblados rurales. En 1997 la acción focalizada permitió dar atención a 1,020 colonias urbano-populares y el aumento de la disponibilidad y acceso a este servicio a 2,145 poblados rurales.

Lo anterior abre la posibilidad de que los habitantes de las 2,335 colonias y de los 6,309 poblados electrificados en el trienio dispongan de la energía eléctrica como un factor que posibilita el mejoramiento de sus ingresos y la alternativa de diversificar sus actividades productivas.

El servicio de agua potable y alcantarillado para atender a las comunidades en situación de pobreza se hace con un enfoque de integralidad para evitar que los residuos de agua al fluir a cielo abierto, además de alterar nocivamente las condiciones ecológicas se convierta en un foco de infección para la población. Durante el bienio 1995-1996, con recursos para superar la pobreza, se construyeron, ampliaron y rehabilitaron 13,659 sistemas de agua potable, así como 8,054 sistemas de alcantarillado en toda la República. Para 1997 se habrán realizado obras en 7,408 sistemas de agua potable y en 5,020 sistemas de alcantarillado más.

Mediante la operación de los Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas se financian directamente las iniciativas productivas de las comunidades autóctonas. A través de estos instrumentos, las organizaciones de productores cuentan con un respaldo financiero para materializar sus iniciativas de desarrollo en sus lugares de origen, comprometiéndose también a que con las recuperaciones se capitalicen estos Fondos y en el mediano plazo logren su autonomía. Durante el período 1995-1996 y gracias al establecimiento y operación de 147 Fondos en 23 estados del país se financiaron 6,753 proyectos productivos de las organizaciones participantes, beneficiando a un total de 688 mil 554 indígenas. En 1997 se constituyeron 4 Fondos para sumar un total de 151 con los que se están respaldando 1,948 proyectos productivos en 2,044 localidades para beneficio de casi 177 mil productores indígenas.

El Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (Fonaes) apoya los esfuerzos de las organizaciones sociales de escasos recursos del medio rural y de los grupos urbano-populares, con el propósito de materializar sus propuestas de inversión y proyectos productivos, en empresas sociales que

incrementen el flujo de bienes y servicios, reactiven las economías regionales y generen empleos e ingresos. Así, se apoyan las actividades agrícolas, agroindustriales, comerciales, extractivas, pecuarias, forestales y pesqueras, así como al sector microempresarial. En el bienio 1995-1996 se apoyaron casi 6 mil empresas y se generaron más de 23 mil empleos permanentes a nivel nacional. En 1997 se estima apoyar 1,560 empresas, de las cuales 800 recibieron capital de riesgo de FONAES y 760 contaron con líneas de crédito de Fondos de Financiamiento y garantía.

A principios de 1995 se puso en marcha el Programa de Empleo Temporal con el objetivo de apoyar a regiones y personas afectadas por el desempleo mediante la ejecución de acciones y obras de beneficio comunitario. Las acciones benefician a hombres y mujeres en edad de trabajar y su cobertura incide en las áreas más pobres del medio rural y de las áreas urbano-marginadas. Durante su desarrollo, el programa ha registrado cambios significativos, en un principio revistió un carácter emergente y transitorio y en la actualidad se ha establecido como una estrategia permanente que, además de generar puestos de ocupación, amplía la cobertura de la infraestructura social y productiva. En los dos años del presente gobierno se han generado alrededor de 1.2 millones de empleos temporales. Para 1997 se estima alcanzar más de 467 mil empleos temporales principalmente en zonas prioritarias de algunos estados de la República.

El Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas procura el mejoramiento integral de las condiciones de vida y de trabajo de la población jornalera migrante, mediante la ejecución de acciones en las áreas de vivienda y saneamiento ambiental; alimentación y abasto; salud y seguridad social; empleo, capacitación y productividad; y procuración de justicia. En 1995-1996 el programa operó en 168 municipios pertenecientes a 14 entidades federativas con problemática de población jornalera migrante, donde se desarrollaron 14,035 proyectos integrales en beneficio de más de 366 mil personas que laboran en 924 unidades de trabajo. En 1997 el Programa incrementará su radio de acción a 188 municipios donde se desarrollaron 8,121 proyectos en beneficio de más de 608 mil jornaleros que laboran en 1,029 unidades de trabajo.

Dentro de la estrategia para superar la pobreza se encuentra la atención privilegiada a las regiones y grupos con mayores desventajas económicas y sociales. Entre los grupos de población vulnerables destaca el representado por las mujeres pobres, tanto en las comunidades rurales como en las zonas urbanas. Entre las principales líneas de la política para superar la pobreza están la ampliación de las capacidades de las personas y la atención a todas las formas de exclusión social, enfatizando en las acciones la perspectiva de género.

El Programa del Ramo 26, Superación de la Pobreza, dirigido especialmente a Mujeres constituye un instrumento del Gobierno Federal para brindar apoyo a las mujeres del medio rural y urbano que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Durante 1995-1996 se ejecutaron más de 12 mil 200 proyectos en beneficio de casi 43 mil mujeres. Dentro de los proyectos que se llevan a cabo destacan los de carácter productivo. En 1997 se apoyan a 16 mil 881 mujeres mediante la generación de 1,710 proyectos.

Para aumentar la disponibilidad y acceso de los servicios de transporte y comunicaciones, en comunidades aisladas, remotas y marginadas, en el período 1995-1996 se construyeron 11,692.5 kilómetros de caminos rurales y 1,362.1 de carreteras alimentadoras, se reconstruyeron 14,474.8 kilómetros de caminos rurales y reconstruyeron y modernizaron 1,969.3 de carreteras alimentadoras, además se realizaron acciones de conservación en 47,328.4 mil kilómetros de caminos y en 34,385.2 kilómetros de carreteras. Los trabajos ejecutados permitieron una mayor integración regional y detonar el crecimiento de las

comunidades con mayor rezago social. En 1997 se alcanzará una meta de construcción de 5,050 kilómetros de caminos y 1,286 de carreteras, reconstrucción de 7,700 de caminos rurales y 326 de carreteras, conservación de 15,237 de caminos y 11,284 de carreteras alimentadoras.

El desarrollo urbano comprende la interrelación de los diversos aspectos de la vida social que genera el impulso del desarrollo regional, mediante una explotación eficiente y racional de los recursos. Dentro de las principales obras de urbanización realizadas con recursos del Ramo 26, durante bienio 1995-1996, se construyeron aproximadamente 18 millones de metros cuadrados de calles y 3.8 de banquetas, se pavimentó una superficie de 22.9 millones de metros cuadrados de calles y se instalaron más de 113 mil luminarias. Durante 1997 se construyen cerca de 10.9 millones de metros cuadrados de calles y 2.6 de banquetas, se pavimentan más de 12.3 millones de metros cuadrados de calles en colonias populares y se instalan 107.9 miles de luminarias.

Con la política federalista se han vigorizado las relaciones entre la Federación y los estados y municipios, estableciendo con mayor claridad y equilibrio las responsabilidades de cada uno de los órdenes de gobierno. Así se ha ratificado la voluntad de impulsar al municipio y favorecer las relaciones entre los ayuntamientos y las comunidades.

La coordinación interinstitucional para llevar con mayor eficiencia las acciones sociales tiene un carácter integral, no es posible resolver los problemas de rezago educativo, sin atacar los problemas derivados de la alimentación y los de la salud en general.

De esta manera, tres Secretarías de Estado (Desarrollo Social, Educación, y Salud) participaron en el diseño de un Programa de Alimentación, Salud y Educación (PROGRESA), para atender a las personas que viven en pobreza extrema. Bajo un enfoque integral este programa se pone en marcha este año, con una cobertura preponderantemente rural que atiende en una primer etapa a 160 mil familias en extrema pobreza con énfasis en las madres, las niñas y los niños bajo tres ejes de acción: una transferencia de recursos base para apoyar el consumo alimentario familiar; atención básica a la salud; y becas educativas para impulsar la permanencia y conclusión de la educación básica. Se espera que al finalizar 1997 se cubra un total de 400 mil familias.

Las tres Secretarías de Estado y otros organismos públicos supervisarán que las acciones se lleven a cabo con la mayor eficiencia, manteniendo una coordinación con los gobiernos de los estados y con sus municipios.

El método de reformas impulsado en el presente gobierno ha permitido construir nuevos equilibrios. Las comunidades rurales y urbanas han encontrado espacios para su acción, de tal manera que organización social y participación constituyen un soporte importante en el diseño de nuevas políticas públicas, en particular de las que se aplican para la superación de la pobreza.

En el México de hoy los municipios viven una profunda revalorización de su papel social, político y económico. La participación coordinada de los tres órdenes de gobierno ha sido una condición indispensable para garantizar el éxito de las políticas y los programas públicos. La corresponsabilidad social y ciudadana no sólo es una tradición, sino un hecho irreversible que ha posibilitado la construcción de un proyecto colectivo con la consecuente lucha para superar la pobreza.

### **3. Lo que falta por hacer**

No obstante los continuos esfuerzos realizados por el Estado y la sociedad mexicana para mejorar los niveles de vida de la población y los avances registrados, aún persisten desigualdades y niveles de pobreza extrema que representan un obstáculo para hacer realidad los derechos sociales constitucionales.

Por ello es necesario consolidar la estrategia económica sustentable en cuyo centro de las acciones figure el ser humano, atendiendo no sólo las necesidades de la sociedad presente, sino también prever las de las generaciones futuras.

Son necesarias nuevas fórmulas que permitan lograr una integración armónica entre las políticas económica y social, alcanzar un crecimiento económico con sentido social y, dentro de ello es de la mayor importancia que en el presupuesto federal se continúe privilegiando el gasto destinado al desarrollo social en su conjunto y de manera particular el canalizado a la superación de la pobreza.

Otro aspecto fundamental que es necesario atender, es el relativo a la creación de mecanismos que impidan que los programas de ajuste económico afecten el desarrollo de los programas y acciones sociales en general y, particularmente, de aquellos cuyo propósito específico es el de la superación de la pobreza.

Algunas iniciativas de inversión han dado preferencia al financiamiento de proyectos con mayor rentabilidad económica, de cuyos resultados sólo una parte de la población resulta beneficiada, haciéndose presente un desequilibrio cuya repercusión alcanza niveles no deseables para el bienestar social y la equidad que promueve el Estado.

Por ello, es necesario mejorar la coordinación entre los programas y acciones desarrolladas por el Estado y los sectores social y privado en materia de generación de empleo y acciones específicas de superación de la pobreza, con el fin de racionalizar el uso de los recursos y de potencializar sus beneficios. Es necesario continuar promoviendo un desarrollo regional, buscando progresivamente compensar los desequilibrios socioeconómicos que aún existen en nuestro país.

Es fundamental, fortalecer mediante la promoción de un marco jurídico, la organización social y participación ciudadana al quehacer público orientado a la superación de la pobreza, con el fin de que la sociedad participe democrática y activamente en la búsqueda de mecanismos que permitan la expresión de sus necesidades e intereses en el establecimiento de prioridades en los programas y acciones desarrollados en su beneficio.

También es preciso consolidar la política de descentralización de programas sociales y para la superación de la pobreza, mediante la transferencia de mayores responsabilidades, facultades y recursos hacia los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, a fin de elevar la capacidad de respuesta del Estado a las demandas sociales.

Es necesario que como parte de la política de descentralización, se fortalezcan los sistemas de control, seguimiento y evaluación institucional, a fin de garantizar que los recursos orientados al desarrollo social, se apliquen con mayor oportunidad y eficiencia en beneficio de la población destinataria.

Con el propósito de garantizar un beneficio directo y de largo plazo a la población en mayor pobreza y rezago social, se requiere impulsar la reforma a la política de subsidios generalizada, por una de carácter focalizado a nivel de regiones, grupos de población y miembros específicos del núcleo familiar.

A fin de impulsar un desarrollo social de mediano y largo plazos que rompa el círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza se requiere privilegiar la inversión en las personas, mediante la orientación selectiva del gasto en los renglones de alimentación y nutrición, salud, educación y capacitación para el trabajo.

El desarrollo social de cualquier país requiere de fuentes alternas de financiamiento, por ello, es necesario que el sector privado participe de manera más significativa en la ejecución de los programas y acciones de infraestructura social.

Asimismo son de relevancia las acciones de cooperación internacional que incluyan proyectos productivos y capacitación.

## **G. PROPUESTAS DE DISCUSIÓN**

- La relación entre una política social y la política económica que puedan llevar a la superación de la pobreza y a mejorar el nivel de vida de los habitantes de América Latina.
- Una coordinación más estrecha entre dependencias públicas de las áreas económica y social, así como entre gobiernos federal, estatales y municipales.
- La política de descentralización y la participación social en la generación de proyectos.

El fomento de proyectos productivos generados de empleos permanentes e ingresos reales.

- Las acciones del desarrollo de las capacidades individuales de los habitantes en mayor desventaja.

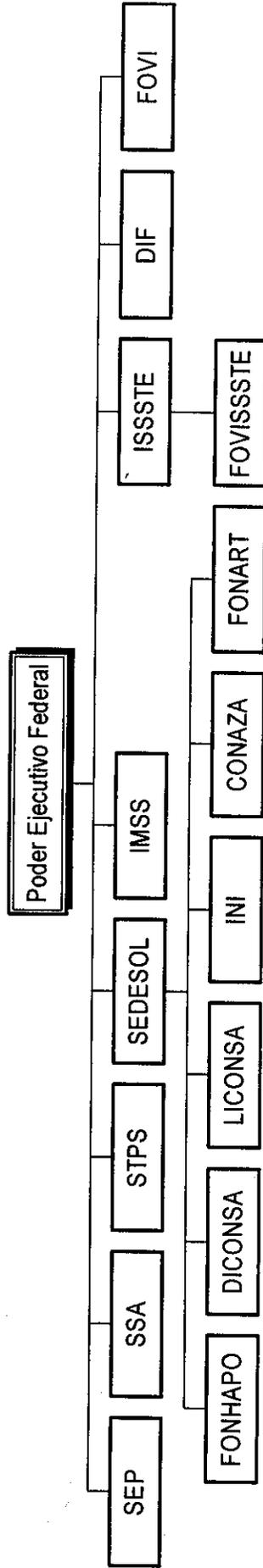
Evaluación del impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida.

**ANEXO**



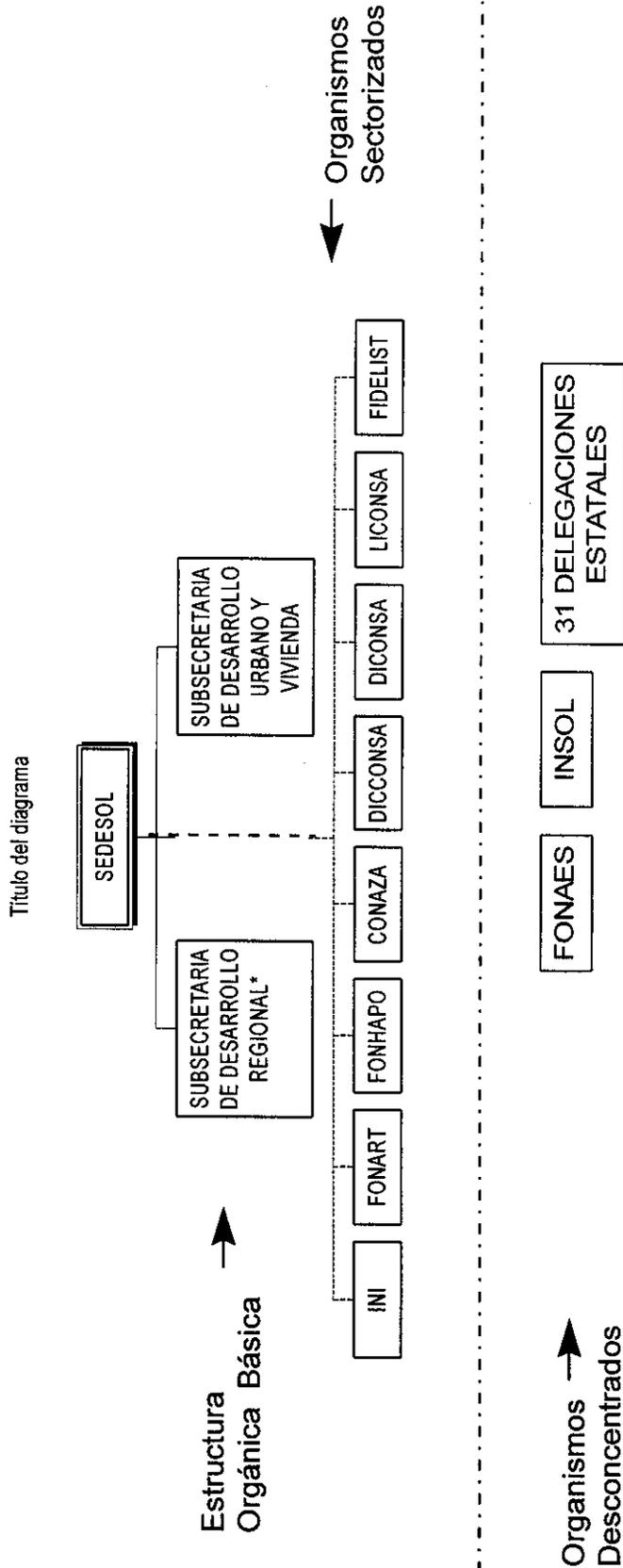
Diagrama VI-1

**México: Secretarías de Estado y principales Entidades del sector presupuestal Desarrollo Social**



- SEP      Secretaría Educación Pública
- SSA      Secretaría de Salud
- STPS     Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- SEDESOL    Secretaría de Desarrollo Social
- IMSS      Instituto Mexicano del Seguro Social
- ISSSTE     Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- DIF        Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- FOVI      Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
- FONHAPO    Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
- FONART     Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
- DICONSA    Sistema de Distribuidoras Conasupo, S.A. de C.V.
- LICONSA    Leche Industrializada Conasupo, S.A.
- INI        Instituto Nacional Indigenista
- CONAZA    Comisión Nacional para las Zonas Áridas
- FOVISSSTE Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

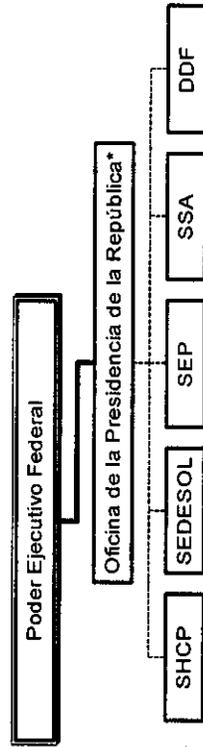
Diagrama VI-2  
**Secretaría de Desarrollo Social**  
**Estructura orgánica por áreas principales 1997**



- INI Instituto Nacional Indigenista
  - FONART Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
  - FONHAPO Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
  - CONAZA Comisión Nacional de las Zonas Áridas
  - DICCONSA Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. DE C.V.
  - DICONSA Sistema de Distribuidoras Conasupo
  - LICONSA Leche Industrializada Conasupo, S.A.
  - FIDELIST Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla
  - FONAES Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad
  - INSOL Instituto Nacional de Solidaridad
- \* Encargada del programa mexicano para superar la pobreza

Diagrama VI-3

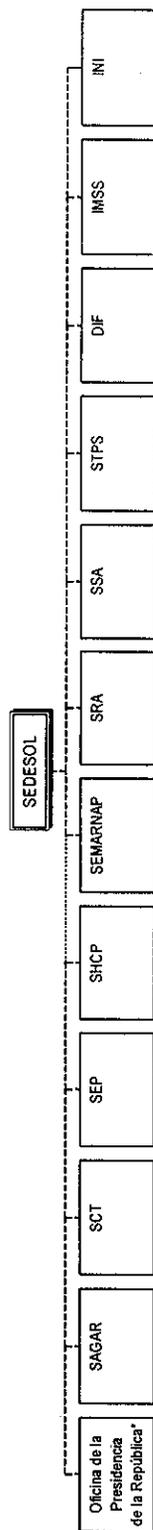
### México: Dependencias que integran el Gabinete de Desarrollo Social



- SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social
- SEP Secretaría de Educación Pública
- SSA Secretaría de Salud
- DDF Departamento del Distrito Federal
- \*
- Secretariado Técnico

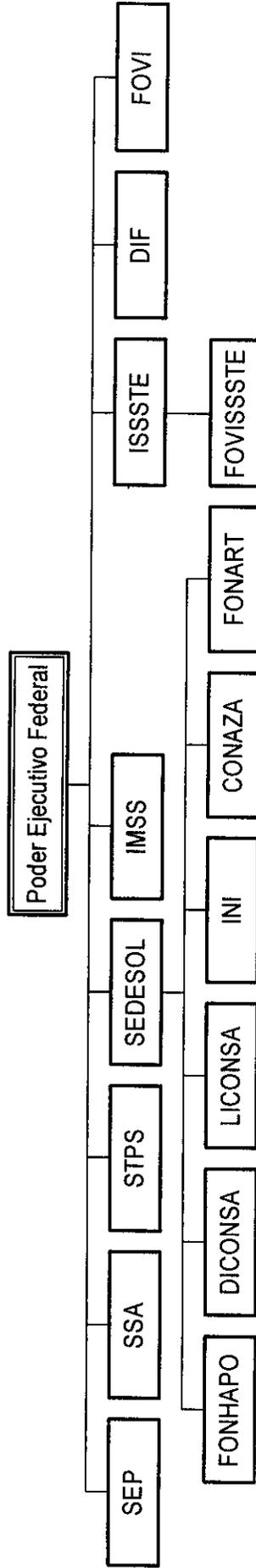
Diagrama VI-4

**México: Instituciones Gubernamentales que integran la Comisión Intersecretaral de Desarrollo Social**



- SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social
- SAGAR Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
- SCT Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- SEP Secretaría de Educación Pública
- SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- SEMARNAP Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- SRA Secretaría de la Reforma Agraria
- SSA Secretaría de Salud
- STPS Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- DIF Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- IMSS Instituto Mexicano del Seguro Social
- INI Instituto Nacional Indigenista
- \* Secretariado Técnico del Gabinete de Desarrollo Social

**México: Secretarías de Estado y principales Entidades del sector presupuestal Desarrollo Social**



- SEP Secretaría Educación Pública
- SSA Secretaría de Salud
- STPS Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social
- IMSS Instituto Mexicano del Seguro Social
- ISSSTE Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- DIF Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- FOVI Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
- FONHAPO Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
- FONART Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
- DICONSA Sistema de Distribuidoras Conasupo, S.A. de C.V.
- LICONSA Leche Industrializada Conasupo, S.A.
- INI Instituto Nacional Indigenista
- CONAZA Comisión Nacional para las Zonas Áridas
- FOVISSSTE Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado



## VII. INFORME DE PARAGUAY

### A. SITUACIÓN SOCIO-ECONÓMICA DEL PARAGUAY. ASPECTOS GENERALES

La consolidación del régimen democrático en el Paraguay ha incidido favorablemente para la concreción de una creciente y armónica participación de los diferentes grupos y estratos sociales del país, lográndose una mayor descentralización en la toma de decisiones, así como una mayor equidad en la distribución de los costos y beneficios del desarrollo.

Así también, éste proceso ha implicado en una mayor transparencia y visibilidad de los problemas sociales que enfrenta la población.

Un desafío importante de los gobiernos de la transición ha sido asegurar la gobernabilidad, mediante una agenda que garantice el respeto a los derechos políticos y humanos fundamentales y que fortalezca la legitimidad de los órganos políticos del Estado.

Al igual que en el plano político, el cambio de régimen inaugura una nueva etapa económica. Se implementan reformas orientadas a mejorar el manejo macroeconómico y proveer un entorno facilitador para la inversión.

La reestructuración del Estado ha sido, sin embargo, lenta y de limitado alcance, particularmente en el mejoramiento de los servicios, el traspaso de actividades al sector privado y la racionalización administrativa. Diversas presiones sobre el Gobierno han restringido las posibilidades de llevar adelante de manera más decidida la reforma del Estado. Así mismo, el caudillismo heredado del pasado autoritario también es una amenaza, siendo tarea del Gobierno resistir esa presión para fortalecer la democracia y reforzar la viabilidad política de la agenda de reforma.

Otro hecho relevante fue la firma del Tratado de Integración del MERCOSUR ya que el mismo plantea tanto oportunidades como riesgos, y levanta el desafío de cómo enfrentar la inserción, respecto a lo cual aun no existe el consenso nacional necesario.

En la actualidad, la agricultura es la principal actividad económica del Paraguay. Esta genera alrededor del 25 % del producto geográfico bruto, emplea el 37 % de la PEA y produce el 90% de las exportaciones registradas en el país, de estas alrededor de la mitad son de tipo primario sin procesamiento alguno. Ha sido un sector especialmente dinámico durante la pasada década, si bien en los años 90, en comparación con otros sectores de la economía paraguaya, dicho dinamismo ha disminuido.

Queremos hacer un especial énfasis a la institucionalidad requerida para el buen funcionamiento del Plan Estratégico de Acción Social que está muy bien reflejado en el documento y está expresado de la siguiente manera:

Junto al valor que para el país tiene la democracia, su profundización y estabilidad requieren una condición de funcionalidad para las estrategias de desarrollo, principalmente en dos sentidos: la eficiencia

de las políticas y su legitimación participativa. La eficiencia de las políticas puede lograrse solo cuando existe la garantía de la continuidad político-institucional. Con ella se cubre el requisito temporal que toda política de desarrollo exige para ver cubierto su ciclo de formalización, ejecución, impacto y evaluación, independientemente de los cambios de partidos y coaliciones en el Gobierno. El marco de la discontinuidad es el peor escenario para llevar a cabo políticas exitosas, pues los Gobiernos operan en un escaso margen de tiempo y en un ambiente marcado por la cultura de la impaciencia y la desconfianza. La legitimación participativa, por su parte, solo puede tener expresión cabal en sistemas democráticos y debe ser entendida como una vinculación entre instituciones políticas y la sociedad civil.

La atención sobre la institucionalidad del Gobierno es indispensable para contribuir al doble requerimiento de la profundización y estabilidad democrática. En primer lugar, la eficiencia, producto de la continuidad de las políticas, depende en grado importante de los mecanismos institucionales que se establezcan para vincular la transitoriedad de los Gobiernos con la continuidad del Estado.

En segundo termino, sobre la legitimidad participativa el ámbito de las instituciones del Gobierno abarca temas desde el mejoramiento de los mecanismos de representación hasta la organización institucional de la participación social y territorial. Obviamente, quizás el tema de mas instituciones del Gobierno sea el mas importante de la consolidación democrática. Lo importante es considerar este imperativo como supuesto del desarrollo y no solo como un aspecto del mismo.

La superposición y falta de racionalidad institucional implica marcadas carencias de coordinación entre los servicios. Por otra parte, ha sido tradicional que muchas direcciones e instituciones publicas han tenido una enorme cantidad de atribuciones y competencias técnicas, políticas y administrativas, pero han carecido de competencia financiera. En cambio otras instituciones publicas han tenido atribuciones para prioridad las políticas e inversiones sociales, pero no han obligado los recursos, ni han contado con la capacidad técnica para determinar los criterios sociales de estas inversiones.

Un punto muy importante a ser tenido en cuenta es el proceso de Participación y Descentralización ya que la fuerte primacía que mantiene Asunción y su área aledaña, constituye una expresión directa de la concentración que prevalece en el país desde su misma constitución como Estado Independiente, lo que a su vez cabe explicarse por la estructura fuertemente centralizadora de la administración colonial.

Uno de los puntos centrales de la agenda política tanto de los gobiernos de la transición como de los partidos políticos y las organizaciones sociales ha sido el de la descentralización. La Constitución de 1992 es muy clara al respecto ya que expresa en su primer artículo que “ El Paraguay se constituye como un Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado”. A la vez. La Carta Magna, instituyó una nueva figura político-administrativa con la creación de las gobernaciones y la elección directa de las autoridades municipales, intendentes y concejales.

El Gobierno del Paraguay a través de la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República presentó en el mes del octubre del año 1996 el **Plan Estratégico de Desarrollo Social del Paraguay**, realizado con la colaboración del PNUD y la CEPAL y la participación de todos los estamentos de la Sociedad Paraguaya. Este documento provee los lineamientos mediante los cuales el Paraguay debe promover y alcanzar el Desarrollo Social. Tales lineamientos son de tres tipos.

En primer lugar, el **por qué** del Plan Estratégico de Desarrollo Social fundamenta que el desarrollo social es una condición necesaria para el crecimiento económico y la profundización de la democracia.

Seguidamente, el **que** del Plan establece las políticas y áreas de acción que posibilitaran alcanzar los fines del desarrollo social .

El **como** del plan , por su parte postula los requisitos políticos e institucionales que hacen viable el Plan de Desarrollo Social.

Las políticas contenidas en el Plan estratégico tienen distintas dimensiones temporales. Algunas pueden concertarse en el corto plazo , mientras que otras requieren un horizonte temporal mas amplio.

El documento contiene cinco capítulos. El primer capítulo, a modo de diagnóstico, describe la situación social del Paraguay y su entorno económico y político. El segundo, fundamenta la estrategia y define sus componentes esenciales.

El tercero, establece las condiciones transversales para modernizar la política social. El cuarto capítulo postula los requisitos institucionales y políticos necesarios para hacer viable el Plan Estratégico de Desarrollo Social y el último establece las líneas de acción para abordar tres áreas prioritarias del desarrollo social en el Paraguay, relacionadas a las siguientes necesidades más acuciantes de la sociedad paraguaya: el acceso a los servicios sociales, a la mitigación de la pobreza e integración social y la generación de empleos productivos.

## **B. EL ACCESO A LOS SERVICIOS SOCIALES**

En materia de acceso a la educación se ha logrado un importante aumento de la cobertura en la primaria, siendo que alrededor del 95% de los niños llegan a matricularse en el primer grado, sin embargo se tiene el desafío de incrementar la retención y mejorar la calidad de la educación básica, aspectos que son encarados con la reforma educativa.

La atención de la salud presenta todavía importantes déficits en términos de cobertura y calidad, razón por la cual se busca la implantación del Sistema Nacional de Salud, a fin de aunar los esfuerzos y apuntar hacia el mejoramiento de las acciones del sector público y privado, a través de la coordinación y descentralización de los servicios.

Las mayores carencias de la población paraguaya aparecen en el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento. La cobertura de agua potable sólo alcanza a 27% de la población nacional y, en materia de saneamiento sólo el 15% de la población urbana cuenta con servicios de alcantarillado sanitario.

En este sentido, las instituciones públicas relacionadas dan especial atención al fortalecimiento del sistema de distribución de agua potable y alcantarillado sanitario.

En relación al acceso a la vivienda se estima un déficit acumulado de más de 350.000 viviendas, siendo que cerca del 30% de la población vive en condiciones de hacinamiento.

Esto ha llevado a la implementación del programa de subsidio habitacional directo, que constituye una ayuda estatal para la solución del problema de la vivienda de interés social.

Por otra parte, destaca el bajo acceso de la población al sistema de seguridad social, cuya cobertura alcanza a sólo el 19%, el régimen vigente presenta además problemas de orden técnico-administrativos y financieros, por lo cual el gobierno nacional busca llevar adelante una reforma estructural del sistema.

### C. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y SU INTEGRACIÓN SOCIAL

En los últimos años se ha detectado un alto índice de pobreza en el país (el 64% de la población tiene al menos una necesidad básica insatisfecha y cerca del 15% no satisface sus necesidades de subsistencia); de acuerdo a las estimaciones el 70% de los pobres y el 85% de los extremadamente pobres viven en el área rural.

El gobierno nacional ha elaborado en 1996, un Plan Estratégico de Desarrollo Social, que da especial énfasis a la formación de recursos humanos para revertir las condiciones de pobreza.

Al mismo tiempo, se halla en etapa de inicio la implementación de un Programa de Inversiones Sociales que tiene como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y extrema pobreza.

Además, el Gobierno no ha descuidado la asistencia en salud, nutrición y el otorgamiento de ayuda en términos de insumos y materiales de subsistencia a las familias y comunidades afectadas por las contingencias climáticas (inundaciones, sequías, etc.)

Cabe agregar que el Gasto Público Social Presupuestado ha aumentado de forma significativa, pasando en términos per capita de 55 US\$ en 1990 a 194 US\$ en 1996, lo que representa un incremento de 3,5 veces en este lapso, siendo que gran parte del mismo se ha canalizado hacia la salud y la educación.

El Gobierno Nacional ha realizado ingentes esfuerzos por atender a los sectores mas vulnerables de la sociedad entre ellos: campesinos, pueblos indígenas, mujer, infancia, discapacitados, entre otros.

Respecto al **campesinado** se han hecho esfuerzos por solucionar el problema de la tenencia de la tierra, priorizándose la asistencia técnica y crediticia para la diversificación y la obtención de mayores niveles de productividad agrícola, a fin de sobrellevar los problemas relacionados al cultivo de algodón (precios, plagas, clima), el cual constituye el rubro de renta más importante de los campesinos. A inicios del período parlamentario del presente año, el Poder Ejecutivo ha presentado como propuesta un conjunto de leyes para el mejoramiento del marco legal relacionado a la asistencia técnica, crediticia, estructura institucional y acceso a la tenencia de tierra, para incrementar la eficiencia de la acción pública en favor del área rural.

En cuanto a los **pueblos indígenas**, se dio especial énfasis a la defensa del patrimonio indígena, lográndose un incremento sostenido en la reincorporación de la tierra para el hábitat indígena.

Otros avances importantes en este área han constituido el apoyo para la producción de rubros de autoconsumo y el mejoramiento de la infraestructura comunitaria de los indígenas, especialmente en lo que se refiere a la provisión de agua potable.

En relación a la situación de la **mujer** prosiguen las intensas actividades para el mejoramiento de su posición y condición en la sociedad, en la búsqueda de la igualdad de oportunidades y en la eliminación de todo tipo de discriminación.

Es importante destacar el inicio de un programa de fortalecimiento institucional de la Secretaría de la Mujer, que ha estado trabajando activamente para la incorporación de la perspectiva de género en el diseño y gestión de las políticas públicas.

Un avance significativo ha constituido el fortalecimiento del rol de la mujer en lo que se refiere a la educación, salud, empleo, capacitación laboral y participación política.

Además, se han realizado propuestas para la reforma de los Códigos Penal, Laboral y Electoral, a fin de mejorarlos en función de las necesidades de las mujeres. Al respecto se ha constituido un grupo de estudio dentro del proyecto Igualdad ante la Ley para adecuar la legislación nacional acorde a la Constitución Nacional, con perspectiva de género.

Cabe agregar, que se ha dado un fuerte impulso a la implementación de un Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Violencia contra la Mujer.

En cuanto al tema de la "**infancia**" se prosigue la ejecución del Plan Nacional de Acción por la Infancia con logros considerables en la educación, salud, nutrición y la atención integral de los derechos del niño.

Además, se prevé para este año el inicio de un programa para el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños trabajadores de la calle.

Cabe resaltar, entre otros logros, la creación de un Centro Nacional de Defensa de los Derechos de la Infancia y las gestiones para el mejoramiento de la legislación relacionada a este grupo de alto riesgo.

Por otro lado, el Gobierno Nacional ha elaborado un Plan Nacional de la **Juventud**, priorizando las acciones que atiendan los problemas y aprovechen las potencialidades de este importante estrato de la población.

En este sentido, se da especial énfasis a la educación, salud, empleo e integración de la juventud al desarrollo nacional.

Particular atención se halla prestando a la población **discapacitada**, dándoles un cuidado especial en términos de educación, salud y promoviendo su inserción laboral.

En cuanto a las personas de la **tercera edad**, se ha elaborado recientemente un Plan Estratégico Nacional que se halla en proceso de implementación.

#### **D. GENERACIÓN DE EMPLEOS PRODUCTIVOS**

A pesar de que el desempleo abierto apenas llega al 3.4% a nivel nacional, se estima que el 16.7% de la fuerza de trabajo está subempleada, parte importante de la cual realiza actividades informales de escasa productividad e ingresos.

Con el objeto de favorecer las condiciones de la oferta de mano de obra y mejorar sus posibilidades de acceso al mercado de trabajo el Gobierno Nacional ha priorizado la ampliación de la cobertura de la formación profesional.

Así, se han iniciado las actividades relacionadas con el Proyecto de Formación y Capacitación Laboral, que tiene por objetivo perfeccionar los conocimientos y habilidades de los trabajadores ocupados, como también dar capacitación, a los desempleados, y mejorar la capacidad de gestión de los pequeños empresarios.

Cabe agregar, que de modo a incentivar la creación de empleos productivos se ha estado promoviendo la asistencia técnica y crediticia a las pequeñas y medianas empresas (PYMES).

Finalmente, la estabilidad macroeconómica alcanzada en los últimos años, así como los incentivos fiscales y la reducida carga tributaria, constituyen elementos de suma importancia para estimular las inversiones privadas y por ende al incremento del ritmo de generación de nuevas fuentes de trabajo.

#### **E. EL GASTO PÚBLICO SOCIAL 1980 - 1996**

De acuerdo a los datos proporcionados por la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República de la serie de datos disponibles (1980/96) se puede deducir que el Gasto Público Social ha tenido un comportamiento variable en el mismo tiempo con dos etapas bien diferenciadas: de niveles sumamente bajas del mismo hacia los años 80, se ha incrementado en forma notoria en los últimos años.

En efecto, la relación Gasto Social/PIB ha pasado de cerca del 4% en los primeros años de la serie a cerca del 9% en los últimos años, registrándose los aumentos mas considerables desde el año 1991 hasta el presente.

Lo anterior se ha logrado gracias al incremento del gasto publico social, en cerca de 4 veces, pasando de 27.814,8 en 1980 a 110.741,1 millones de guaraníes constantes de 1982 en el año 1996 , lo que a su vez ha significado un aumento del gasto social total per cápita de 53,8 US\$ en 1980 a 193,7 US\$ en 1996 , esta variable ha pasado por una etapa muy critica entre los años 1985/89 con niveles por debajo de los 30 US\$ per cápita .

Por otra parte, si bien la participación del gasto social total en el presupuesto general de gastos de la Nación, también se ha incrementado, el mismo no ha sido significativo pasando del 16,5% en los primeros años de la serie, a cerca del 20 % en los últimos años.

Uno de los factores que tienen incidencia en el nivel del gasto público social constituye la presión tributaria, la cual ha sido históricamente muy baja (cerca del 8%) , pero en los últimos años presenta una tendencia creciente, estimándose en 13% para 1996.

En la estructura del gasto social de la administración social históricamente ha destacado la alta participación de los gastos destinados al Ministerio de Educación y Culto, el cual alcanza a cerca del 18 % del gasto de la administración central en los últimos años.

Le sigue en importancia el gasto destinado al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social con alrededor del 7 % del presupuesto del Gobierno Central en la actualidad.

Las otras instituciones públicas del Gobierno Central poseen escasa participación en el Gasto Público Social, sin embargo cabe resaltar la aparición de nuevos organismos como la Secretaria de la Mujer, la Secretaria de Repatriados, el Comité de Emergencia Nacional y la Secretaría de Acción Social.

## **F. INSTITUCIONALIDAD SOCIAL VIGENTE**

### **1. Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República**

Creada mediante el Decreto No. 9235 del 8 de Junio de 1995 a fin de utilizar con mayor propiedad los recursos disponibles destinados a promover las condiciones de bienestar social de la población, para lo cual existe la necesidad de coordinar, orientar, programar e impulsar las acciones conjuntas entre los sectores públicos y privados.

Es la institución encargada de atender las acciones en favor del bienestar de la población, la asistencia a los sectores vulnerables y la cobertura de ciertos servicios sociales como la vivienda, la educación, la nutrición, la seguridad social, las necesidades de pequeños productores del campo, a la asistencia técnica y crediticia, la organización e implementación de políticas de mercadeo de productos agropecuarios y otros, además de incentivar la promoción de la mujer en el desarrollo, fomentando la eliminación de todo tipo de discriminación, incluyendo a los pueblos indígenas, a la juventud, a la minoridad, a los discapacitados y a los indigentes, y, al mismo tiempo promover con las Gobernaciones, Municipios y Organismos Privados, la participación de asociaciones y grupos en las acciones encaminadas a atender su problemática y situación de carencia.

Uno de los puntos centrales de la agenda política tanto de los gobiernos de la transición como de los partidos políticos y las organizaciones sociales ha sido el de la descentralización. La idea subyacente es que la participación ciudadana y la profundización del proceso democrático supone como uno de sus requisitos esenciales el debilitamiento de esta matriz de rígida centralización. Una expresión de este consenso está representado por un artículo incorporado en la Constitución de 1992, que estableció en su primer artículo que "El Paraguay se constituye como un Estado social de derecho unitario, indivisible y descentralizado".

**PARAGUAY: MATRIZ INSTITUCIONAL DEL ÁREA SOCIAL**

Nivel/área	Central	Departamental	Local
Poder Ejecutivo	Presidencia de la República	Gobernaciones	Intendencia Municipal
Consejo Ministros	Secretaría Técnica Planificación •Secretaría Acción Social	Secretarías Sociales por Sectores	Departamentos Sociales por Sectores
Equipo Económico	Secretaría de la Mujer •Secretaría Repatriados		
Consejo de Coordinación Desarrollo Social	Comité Emergencia Nacional Ministerio de Educación y Culto Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social Ministerio de Justicia y Trabajo Entidades descentralizadas DIBEN (Asistencia Social) •CONAVI (Vivienda) •UNA (Universidad Asunción) •UNE (Universidad C. del Este) •UNP (Universidad del Pilar) •SNPP (Capacitac. Profesional) Empresas públicas CORPOSANA (Agua y Alcantarillado) •IPS (Seguridad Social)		
Poder Legislativo	Cámara de Senadores Cámara de Diputados Comisiones Sociales por Sector (trabajo, salud, educación, etc.)	Junta Departamental Consejos	Junta Municipal Consejos
Poder Judicial	Corte Suprema de Justicia Justicia Electoral Ministerio Público Consejo Magistratura	Circunscripciones Departamentales	Juez de Paz Local

Fuente: Departamento de Programas y Proyectos Sociales (DIPES/STP).

A la vez, la Carta Magna instituyó una nueva figura político - administrativa con la creación de las gobernaciones y, en la misma línea, modificando la legislación electoral con el establecimiento del voto directo para la elección - más de los gobernadores y las juntas departamentales - de los intendentes y concejales.

Estas instituciones representativas del poder local, afrontan serios problemas para su plena afirmación. Uno de los problemas centrales constituye la definición de los límites de su competencia con relación al poder central. Sin embargo, el avance inicial está dado en tanto que se destina recursos del presupuesto nacional para el funcionamiento de las gobernaciones. En el caso de los municipios, le ha sido conferida la recaudación del impuesto inmobiliario. En 1995 fue promulgada una ley de descentralización y posteriormente, por iniciativa del Parlamento Nacional, fue constituida una comisión especial con el fin de incentivar dicho proceso.

Las difíciles condiciones, internas y externas, en las que el país tiene que desenvolverse en esta coyuntura de transición, ha puesto serias dificultades al avance de la descentralización. En ese orden, y teniendo en cuenta el énfasis y el empeño que se ha venido dando a este tema tanto de parte de los sectores gubernamentales, políticos y las organizaciones de la sociedad civil, el balance demuestra que los logros son todavía insuficientes. Sin embargo, debe resaltarse que en diversas áreas se están dando iniciativas que, de cobrar fuerza, serán de suma relevancia para afirmar dicho proceso. En este sentido, cabe mencionar las reformas que está impulsando el Ministerio de Hacienda a nivel fiscal y administrativo. Asimismo, el Ministerio de Educación y Culto, a través del **Plan Estratégico de la Reforma Educativa**, ha definido como uno de los ejes centrales de la reforma, el de la descentralización pedagógica y administrativa. A su vez, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, está aplicando una parte importante de su esfuerzo en la ejecución de un vasto programa de descentralización administrativa y organizacional. La base de esta iniciativa gubernamental es la creación de un nuevo Sistema Nacional de Salud, basado en una ampliación significativa de la participación comunitaria.

## **G. ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL**

El Plan Estratégico de Desarrollo Social presentado por el Gobierno Nacional el 24 de Octubre de 1996 contempla la estructura y el proceso de la toma de decisiones en políticas sociales sectoriales e intersectoriales de la siguiente manera: Secretaría de Acción Social, creada en el año 1995 y definida en el ítem VII.1.. Se tiene prevista la creación de un Comité Interministerial Social, presidido por el Presidente de la República y en el cual actuará como Secretario Ejecutivo el Secretario de Acción Social. Este Comité reunirá a los Ministerios de Salud Pública y Bienestar Social, Obras Públicas y Comunicaciones, Agricultura y Ganadería, Hacienda,

Educación y Culto, Secretaría Técnica de Planificación y Secretaría de la Mujer a fin de definir las políticas del sector social y hacer las readecuaciones en las actividades y orientaciones de los diferentes Ministerios.

De la misma forma y para lograr mayor consenso y concertación sobre las diferentes políticas y orientaciones del desarrollo social, el Ejecutivo apoyará mediante los mecanismos que estén a su alcance la creación y fortalecimiento de un ente privado que represente una real interlocución con la sociedad civil y que se constituya en un Consejo Asesor de la Secretaría de Acción Social. Dicho Consejo Asesor, de la más alta representatividad, tendrá una interlocución periódica con el Ejecutivo y participará en algunas reuniones del Comité Interministerial. Estará compuesto por representantes de cada uno de los siguientes estamentos: Gobernaciones, Intendencias, Mundo Académico, ONGs, Sindicatos de Trabajadores, Campesinado, Pueblos Indígenas, Iglesias Católica y otras Iglesias

Con lo anterior, se quiere establecer una nueva forma de relacionamiento entre el Sector Público y la Sociedad Civil.

Se pretende con ello, dejar de lado la perspectiva monopólica del Estado en el ámbito de la acción social, invitando a la Sociedad Civil a ser partícipes en las actividades orientadas a la superación de la pobreza y en la lucha contra las desigualdades y la discriminación.

Tal como fue descrito en el ítem anterior, hasta la creación de la Secretaría de Acción Social no existía un ente coordinador de las políticas sociales, sin embargo tanto los Ministerios del Area Social como entidades de la Sociedad Civil estuvieron trabajando sin coordinación atacando muchas veces un mismo problema entre varias entidades y descuidando totalmente otros. La Secretaría de Acción Social es de reciente creación y sus efectos están empezando a notarse aunque todavía con poca fuerza por problemas presupuestarios debido a no haber recibido en su momento de creación un apoyo del Parlamento, que en la actualidad y luego de la presentación del documento sobre el Plan Estratégico para el Desarrollo Social, existe la posibilidad de un apoyo Parlamentario.

Durante la época de la dictadura no existía un buen relacionamiento entre los sectores públicos y privados, desde luego que ese gobierno no aceptaba la existencia de los problemas sociales. Desde el inicio del período democrático y sobre todo del gobierno actual, se profundizaron los diagnósticos y se realizaron trabajos conjuntos entre los distintos sectores.

Para la confección del Plan Estratégico participaron representantes de todos ellos, aparte de eso, el gobierno convoca normalmente a los sectores de la Sociedad Civil para participar de los diferentes planes. En la creación del Fondo de Inversión Social, se contempla un Comité de Proyectos formado por el Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Acción Social, un representante de la Universidades, un representante de las ONGs. y un representante de las Iglesias. El convenio para dicho Fondo ya fue firmado con el Banco Interamericano de Desarrollo y se encuentra en el Parlamento para su aprobación.

La falta de coordinación hace todavía que se realicen diversos tipos de prácticas ciudadanas de participación social en los programas sociales por lo que no se puede dar un parámetro exacto de las mismas. Haciendo un análisis por instituciones de los dos sectores se podrá quitar una conclusión de los sistemas utilizados.

Los Ministerios con responsabilidades básicas en la implementación de programas sociales son el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio de Educación y Culto y el Ministerio de Justicia y Trabajo.

Otros Ministerios como el de Agricultura y Ganadería, intervienen como corresponsables en la ejecución de Programas que tienen componentes sociales atendiendo a los aspectos específicos de sus funciones y eventualmente, como responsables presupuestarios de la ejecución de tales programas. En el caso por ejemplo, del Programa de Consolidación de Colonias Rurales, que es un programa integral con componentes de saneamiento que requieren afectaciones presupuestarias específicas en ese campo. Otro caso es el relativo al Programa Nacional de Alimentación (PAEN), en el que el Ministerio de Agricultura interviene en las instancias de importación de alimentos, en tanto que la Unidad Ejecutora encargada del almacenamiento y distribución depende funcionalmente de este Ministerio, si bien coordina sus actividades con el Ministerio de Salud y el de Educación.

A nivel de organismos descentralizados que intervienen en el área social, se cuenta con la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN), cuyo objetivo es ayudar a la población pobre en la satisfacción de sus necesidades humanas, el CONAVI a cargo de los proyectos urbanos y de vivienda, el Instituto de Bienestar Rural (IBR), cuyas funciones están vinculadas a transferencias de tierras a poblaciones rurales. Otros organismos con carácter social son, el Instituto de Previsión Social (IPS), que tiene por objetivos la atención de salud y la administración de cajas de jubilaciones y pensiones, el Instituto Nacional del Indígena (INDI) dependiente del Ministerio de Defensa, que es el responsable de los programas destinados a la población aborígen.

La Corporación de Obras Sanitarias (CORPOSANA) es una empresa pública responsable de los programas de agua potable y alcantarillado en zonas urbanas de más de 4.000 habitantes, y SENASA atiende a las de menor población.

Las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) tienen una creciente actividad en el Paraguay, habiéndose relevado en 1995 una cantidad aproximada de 166 organizaciones privadas de importancia. Las ONGs cubren un campo amplio de actividades, principalmente en proyectos de capacitación y educativos. Otras actividades cubiertas por las ONGs se vinculan a proyectos de salud y algunas tienen por objetivo la atención de mujeres.

No existe en la actualidad una política explícita del Gobierno respecto a las ONGs, particularmente en lo que respecta al apoyo técnico y financiero para el desarrollo institucional y expansión de las mismas.

No existen entre las ONGs mecanismos de coordinación e intercambio interinstitucional, aunque se registran cuatro federaciones agrupadas por tipo de actividad: la "Red para la Infancia y la Familia" que promueve programas destinados a niños, jóvenes y familias, la "Red Rural" para el desarrollo comunitario rural, la "Red de Ecologistas del Paraguay" involucrada en aspectos ambientales, y la "Coordinadora de INGs para la Prevención de la Fármaco - dependencia", vinculada a los aspectos de la drogadicción.

Entre las ONGs importantes por la extensión de su labor en el área social, se encuentra la Pastoral Social que agrupa ONGs vinculadas a la Iglesia Católica, principalmente en el área de salud. "Fe y Alegría", es otra importante ONG vinculada a la Iglesia Católica para la entrega de servicios educativos a los pobres.

La participación comunitaria es importante en la prestación de servicios educativos y de saneamiento. En el campo educativo, la "Junta de Padres" tiene responsabilidades en la construcción y mantenimiento de escuelas, con el apoyo técnico y material del Ministerio de Educación. Su área de intervención es amplia a nivel de país.

Otro ejemplo importante de intervención comunitaria está constituido por las juntas locales de saneamiento, que participan activamente en la construcción, financiamiento y administración de los sistemas de agua y saneamiento a nivel rural, con apoyo del SENASA en sus fases iniciales de operación.

## **H. EVALUACIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL**

De lo expuesto anteriormente, se considera que con la puesta en marcha del Plan Estratégico de Desarrollo Social y el buen funcionamiento de la Secretaría de Acción Social se podrán mejorar los sistemas de coordinación y se logrará obtener una mayor focalización y apoyo en las acciones sociales, sobre todo a medida que se vayan fortaleciendo las instituciones descentralizadas para que la efectividad sea mayor.

Los aspectos del informe que deberían ser relevados en las reflexiones del Seminario Taller son: el fortalecimiento de las instituciones involucradas en la descentralización y los mecanismos de coordinación interinstitucional entre el sector público y la sociedad civil, como base para lograr un mejor desarrollo social.

## VIII. PERÚ

### A. INSTITUCIONALIDAD SOCIAL VIGENTE

#### 1. Breve descripción de la Institucionalidad gubernamental en el área social, a nivel nacional (central) y subnacional (a niveles desconcentrados)

Desde agosto de 1990, el Gobierno Peruano ha venido ejecutando una serie de acciones ; en un primer momento, se implementó un plan de estabilización social para aliviar la situación de pobreza y luego, ha ido sustituyéndolas por otras de superación o lucha contra la pobreza, que están más directamente vinculadas a la ampliación del aparato productivo, la capacidad de generación de ingresos y la inversión en capital humano, entre otras.

En agosto de 1991, se creó el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), institución que responde al proceso de modernización de la política social, atendiendo de manera directa a la población más pobre del país a través del financiamiento de proyectos de inversión social en las líneas de Asistencia Social, Infraestructura Social, Infraestructura Económica y Desarrollo Productivo.

En febrero de 1992, el gobierno creó el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) con la finalidad de brindar asistencia y apoyo alimentario a las áreas urbano - marginales y zonas rurales deprimidas del país.

En junio de 1992 se crea el Ministerio de la Presidencia, el cual reunió a las diferentes instituciones que venían ejecutando acciones sociales. Tiene como función, atender las necesidades de la población a partir del desarrollo de programas sociales y proyectos de infraestructura. Dentro de este Ministerio, existía el Vice Ministerio de Desarrollo Social, cuyas funciones pasarían a formar parte del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, el cual tenía a su cargo la proyección y ejecución de acciones de apoyo social a través de organismos como el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), Oficina Nacional de Cooperación Popular (COOPOP), Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF) y el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INFES).

Asimismo, el Ministerio de la Presidencia cuenta con un Vice Ministerio de Infraestructura y un Vice Ministerio de Desarrollo Regional. El primero está encargado de promover sistemas de auto construcción de viviendas de interés social, y del desarrollo y ejecución de obras de habilitación urbana como electrificación, saneamiento y agua potable. El segundo, orienta su acción a proponer políticas de descentralización y promoción de las regiones, apoyo a los gobiernos locales y regionales para una eficiente administración y manejo de los servicios que brinda.

En noviembre de 1993, se aprueban los Lineamientos Básicos de la Política Social, los cuales orientan la acción del Estado para el desarrollo social y cuyo objetivo general está

orientado a promover la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país ; se prioriza la satisfacción de necesidades básicas indispensables para un desarrollo integral. Estos lineamientos son puestos en ejecución a través del Plan de Mejora del Gasto Social Básico, que busca eficiencia y calidad de los servicios sociales en salud, educación, justicia y complementación alimentaria para grupos de mayor riesgo. Este Plan es coordinado a través de un Grupo Técnico de Coordinación Intersectorial, en el que participan los ministerios directamente involucrados, así como invitados permanentes y eventuales que son representantes de organismos relacionados con el Desarrollo Social.

En octubre de 1996 se crea el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH), con los objetivos principales de promover la equidad en el acceso a la educación, salud, ocupación y empleo para los grupos objetivo de competencia del sector; y fomentar la participación de la mujer y la familia en la sociedad, así como en los programas orientados a su desarrollo y en la lucha contra la pobreza. Con la creación de Promudeh, pasan a formar parte de él, el Vice Ministerio de Desarrollo Social del Ministerio de la Presidencia, así como PRONAA, INABIF y COOPOP, entre otros organismos.

La Política Social del Estado Peruano, es coordinada a nivel central a través del Comité Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), presidido por el Presidente del Consejo de Ministros e integrado por los Ministros de Educación, Salud, Justicia, Trabajo y Promoción Social, Presidencia, Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano y Economía y Finanzas.

A nivel subnacional, cada Ministerio cuenta con órganos desconcentrados y organismos públicos descentralizados, los mismos que son convocados por los Consejos Transitorios de Administración Regional – CTAR'S para la implementación de las políticas sociales al interior del país.

## **2. Breve descripción de los avances y del proceso de descentralización en las políticas sociales**

Desde 1990 el gobierno ha venido realizando un notable esfuerzo de estabilización y reestructuración de la economía, acciones de pacificación y reinserción en la comunidad económica internacional. De manera paralela, ha venido cumpliendo con su compromiso con la población pobre del país. En los primeros 5 años, puso en ejecución una Estrategia Nacional de Alivio a la Pobreza, cuyo objetivo era atender las necesidades más apremiantes de la población más pobre, afectada en mayor grado por la grave crisis económica que sufrió el país en la segunda mitad de la década de los ochenta.

Los avances han sido elocuentes y se verifican a través de la reducción de la población en pobreza de 54% a 47% entre 1991 y 1994, así como de la población en pobreza extrema de 22 a 19.5% en ese período. Según los últimos datos que corresponden al año 1995, la pobreza se ubicaría en el 45.3% y la pobreza extrema en 19.3%

El contexto económico y social del Perú en el momento actual es significativamente diferente al de los años precedentes. El país se dirige hacia el año 2000 con una economía estable y en crecimiento ; va dejando atrás el problema de la violencia y cuenta con el apoyo

de la comunidad internacional para consolidar su proceso de desarrollo y ejecutar acciones de lucha contra la pobreza.

El reto al año 2000 es la consolidación del proceso de desarrollo. Se requiere para ello la priorización de acciones que fomenten la producción, el incremento de la productividad y la generación de empleo. En este proceso, cobran singular importancia las acciones dirigidas a atender las necesidades urgentes de la población más pobre y eliminar las barreras que impiden una participación en igualdad de condiciones en la economía del país.

En efecto, la reducción de la pobreza extrema que aún afecta a cerca del 20% de la población peruana, hace necesaria la intervención específica del Gobierno a través de una Estrategia de Inversión Social dirigida a este segmento de la población. Estas acciones focalizadas complementarán la labor de carácter universal desplegada por los sectores salud, educación y justicia, mediante el Programa de Mejora del Gasto Social Básico y los proyectos específicos de mejoramiento de la calidad de los servicios públicos.

En otras palabras, la política social entra en una etapa donde los elementos claves a considerar son:

- el desarrollo del capital humano; es decir, la formación de hombres y mujeres como uno de los elementos claves para el desarrollo del país.
- la creación de condiciones para la igualdad de oportunidades que promuevan la responsabilidad individual y la participación comunal;
- la promoción de incentivos económicos para el incremento de la producción y productividad y para el desarrollo de nuevas actividades productivas de bienes y servicios como fuentes de generación de ingresos que permitan a las familias muy pobres dejar de serlo.

Para el logro de los objetivos de la Política Social en el período 1996-2000, se ha elaborado una Estrategia Focalizada de Lucha Contra la Pobreza, la cual define los mecanismos de focalización, las prioridades y los productos que brindarán los organismos e instituciones del sector, a la población más pobre del país. El fomento de la igualdad de oportunidades constituye el eje de la estrategia.

Cabe aclarar que la estrategia debe considerarse como parte de un compromiso nacional de lucha contra la pobreza, liderado desde el Estado, pero dentro de los límites económicos y políticos de aquello que el sector público puede y está en condiciones de hacer. Por ello, en este desafío, cobra relevancia la participación de la propia comunidad beneficiaria, del sector privado, de la cooperación internacional y de toda la sociedad civil.

## B. ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL

### 1. Breve descripción sobre la estructura y el proceso de toma de decisiones en políticas sociales sectoriales e intersectoriales (a niveles nacional y subnacional)

Como ya se mencionó anteriormente, todos los ministerios sociales integran el CIAS, que cuenta con un Secretario Técnico Ad Hoc para Asuntos Sociales, cuya función es coordinar el diseño y ejecución del Programa de Mejora del Gasto Social Básico - PMGSB.

Por otro lado, los ministerios cuentan con órganos desconcentrados y organismos públicos descentralizados, que tiene sedes en los departamentos del país y que se coordinan a nivel descentralizado, a través de los Consejos Transitorios de Administración Regional - CTAR'S, con la finalidad de poner en ejecución los lineamientos y políticas sociales emanadas del nivel central; por otro lado, sirven de canal de retroalimentación del funcionamiento de las políticas a nivel local, al estar en contacto directo con la población beneficiada.

Las coordinaciones que se realizan a nivel de Comité de Coordinación Interministerial de Asuntos Sociales -CIAS, se efectúan a través de reuniones semanales de los Ministros que lo conforman, presididos por el Primer Ministro.

Teniendo en cuenta que una de las metas prioritarias del Gobierno Peruano es la de reducir la extrema pobreza en un 50% al año 2000, se viene desarrollando acciones que permitan por un lado, el aumento de la eficiencia del gasto social básico y por otro, avanzar en el logro de una mayor equidad, mediante una inversión social que posibilite ampliar las oportunidades y capacidades de los sectores más pobres del país.

En el seno del CIAS se ha implementado el Plan de Mejora del Gasto Social Básico, el cual consolida los programas de educación, salud y justicia básica para todos. La coordinación del Plan está a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros y la ejecución a cargo de los Ministerios de Educación, Justicia y Salud.

Por otro lado, se cuenta con la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza 1996-2000, del Ministerio de la Presidencia, cuyos lineamientos básicos consideran los siguientes aspectos:

- la identificación de los más pobres utilizando un Mapa de Pobreza, habiendo identificado 419 distritos en extrema pobreza;
- la identificación y priorización de necesidades, en especial en materia de alimentación, Infraestructura social y económica;
- la concentración de esfuerzos en torno a planes integrales de acción local, con la participación activa de la población;
- el desarrollo de una estrategia de ciudades intermedias que permita atraer a los inversionistas privados;

- continua evaluación del Impacto de las acciones para el logro de la meta al 2000.

La creación del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano – Promudeh, obedece a que el Estado considera de especial importancia el aporte de la mujer peruana en la pacificación y desarrollo del país, así como en la lucha contra la pobreza a través de su liderazgo en las organizaciones sociales de base y el papel protagónico que cumplen en la vida nacional.

Es cada vez más evidente la importancia de la mujer en el desarrollo de los pueblos, debido a que su calidad de vida repercute en la calidad de vida de sus hijos y por ende en el capital humano con que cuentan los pueblos para su progreso.

Por su relación privilegiada en el ámbito familiar, las mujeres desempeñan un papel crucial en el aspecto de la educación, la salud, los valores y los principios que son inculcados desde la infancia.

Por lo tanto, elevar la condición de la mujer mediante la mejora de su calidad de vida, es una de las mejores inversiones que hay que hacer en el país. Se trata de una inversión de alta rentabilidad. Es importante no sólo para hacer más lento el crecimiento de la población, sino también para promover el crecimiento social y económico del Perú. El mejor vehículo es asegurar el acceso de la mujer a la educación, ya que la educación es el principal instrumento de la sociedad para dotar a sus integrantes de los valores y conocimientos necesarios para su pleno desarrollo tanto a nivel personal como social, respetando la diversidad de intereses, culturas e identidades.

Históricamente ellas han demostrado ser especialmente solidarias con la población que depende de ellas y con las personas de su entorno. Ello hace que el efecto multiplicador de la acción en favor de la mujer sea mayor que en otros segmentos de la población. Teniendo en cuenta esta circunstancia, el Gobierno ha decidido que en el Plan Nacional de Alfabetización se dé prioridad a la alfabetización de las mujeres.

Cabe señalar que se están haciendo esfuerzos para la incorporación de la perspectiva de género en el diseño y ejecución de las políticas sectoriales y sociales.

## **2. Breve descripción sobre las modalidades Institucionalizadas de coordinación social y los alcances reales de estas coordinaciones (a niveles nacional y subnacional)**

Las coordinaciones institucionalizadas que se realizan al más alto nivel se dan en el seno del Comité de Coordinación Interministerial de Asuntos Sociales –CIAS.

Existen coordinaciones intersectoriales a nivel técnico para temas específicos, como por ejemplo alimentación y nutrición, alfabetización, planificación familiar, población indígena, promoción de la mujer, entre otros. De estas coordinaciones se derivan líneas de acción y compromisos para su implementación. Una manera de efectivizar estos compromisos es a través de la suscripción de Convenios que generalmente se hacen entre dos instituciones.

**3. Breve descripción del tipo de relaciones (institucionales y/o informales) entre el sector público y el privado (empresarios, ONG's, organizaciones sociales, etc.) en el área de políticas sociales**

Se mantiene comunicaciones fluidas y participación activa de las organizaciones sociales de base a través de programas sociales y proyectos productivos. En el caso de las ONG's, se las ha convocado para la formulación de planes y plataformas de carácter nacional, como por ejemplo el Plan Nacional por la Infancia, la Plataforma para las Cumbres Sociales; asimismo se les hace partícipe de proyectos productivos como Unidades Ejecutoras, cumpliendo funciones de monitoreo y evaluación.

El rol del Estado será eminentemente promotor de las iniciativas privadas, de los Organismos No Gubernamentales y Organizaciones Sociales de Base así como también de Organizaciones Voluntarias.

**4. Breve descripción de las distintas prácticas ciudadanas (institucionalizadas y/o informales) de participación social en los programas sociales (caracterizar si son prácticas participativas organizadas o individuales)**

La participación social en los programas sociales se da principalmente de manera institucionalizada y organizada. Se tienen los Comedores populares y los clubes de madres, conformadas y dirigidas por mujeres; las comunidades campesinas y las comunidades nativas; todos ellos son organizaciones sociales de base.

También se tienen ONG's, Instituciones Privadas sin fines de lucro, Instituciones Religiosas. Los principales programas que se tienen son de alimentación y nutrición; de salud; de justicia y de educación básicas; de apoyo al Repoblamiento y de Desarrollo de Zonas de Emergencia; de salud reproductiva y planificación familiar; de capacitación en formación y gestión de microempresas; capacitación laboral; y capacitación para el acceso al crédito.

**C. EVALUACIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL**

Evaluación acerca de la correspondencia existente entre la Institucionalidad social gubernamental vigente y los resultados esperados de las políticas sociales en la superación de la pobreza y la equidad

Actualmente, a la luz de los puntos desarrollados, se puede apreciar que se estarían dando las condiciones tanto políticas como organizativas para llevar a cabo con éxito las políticas sociales del país. Un aspecto importante que es necesario tener en cuenta es el monitoreo y evaluación permanentes de los programas, a fin de poder detectar a tiempo los problemas para adoptar las medidas correctivas necesarias. Otro tema importante es la

incorporación de la perspectiva de Género en el diseño y ejecución de las políticas sociales y sectoriales.

**1. Sugiera qué aspectos temáticos de su Informe Nacional deberían ser relevados en las reflexiones del Seminario Taller**

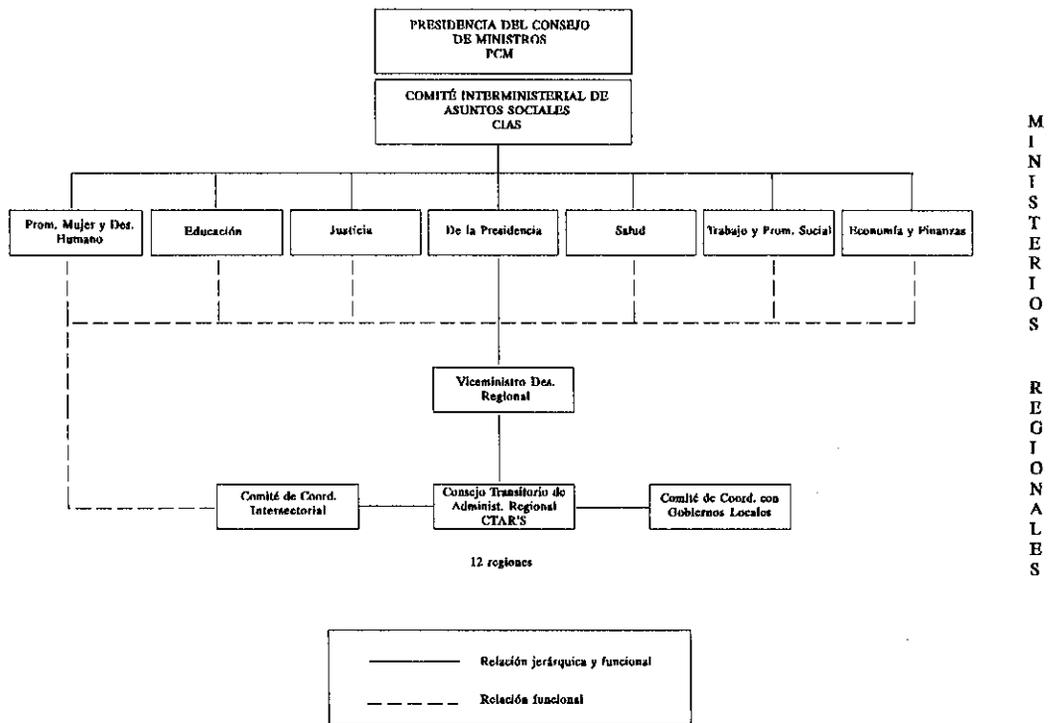
Los aspectos temáticos que deben considerarse podrían ser:

- la participación de la mujer en la lucha contra la Pobreza .
- la participación del sector privado
- la participación de las organizaciones civiles

D. APÉNDICE CON INFORMACIÓN SOCIAL BÁSICA

1. Organigrama de la Institucionalidad Social (a nivel nacional y subnacional)

Diagrama VIII-1



**2. Niveles absolutos y relativos (cantidad de personas y porcentaje de la población de pobreza e indigencia o extrema pobreza ( para el último año disponible, señalar el año). Indicar el método de medición utilizado**

Para el año 1995, la población estimada del Perú fue de 23 millones 532 mil habitantes. De esta cifra, el 19,3% se encontraban en situación de extrema pobreza ; es decir, 4 millones 542 mil personas. En cuanto a las personas en situación de pobreza, éstas alcanzaron a 10 millones 660 mil habitantes, lo que representa el 45,3% de la población del país.

El objetivo de la medición de la pobreza es conocer en cifras e identificar geográficamente a las poblaciones en condición de pobreza y determinar sus perfiles y características.

**La pobreza** es una situación en la cual los gastos del hogar no alcanzan a satisfacer un conjunto de necesidades mínimas (alimentarias y no alimentarias), contenidas en la canasta Mínima de Consumo (CMC).

La medición de la pobreza se aplica a todos los hogares del país utilizándose los siguientes criterios:

- Se determina el valor de una Canasta Mínima de Consumo de bienes alimentarios y no alimentarios (CMC).
- El valor de la CMC representa la Línea de Pobreza.
- Se considera pobre, a un hogar cuyo gasto per capita resulta inferior al valor de la Línea de Pobreza Per capita.

Los hogares se clasifican en dos categorías: "1" si es pobre y "O" si es no pobre.

Será pobre (1) si el gasto per capita del hogar es menor que la línea de pobreza per capita.

Será no pobre (O) si el gasto per capita del hogar es mayor que la línea de pobreza per capita.

**Pobreza Extrema** es la situación en la cual el hogar no cuenta con los gastos suficientes para adquirir una Canasta Mínima de Consumo Alimentario (CMA), que satisfaga los requerimientos mínimos nutricionales en términos de calorías y proteínas.

La medición de la pobreza extrema se aplica a todos los hogares del país utilizándose los siguientes criterios :

Se determina el valor de una Canasta Mínima de Consumo Alimentario (CMA). Se establece el valor de la Línea de Pobreza Extrema, en función al valor de la Canasta Mínima de Consumo alimentario.

Se considera pobre extremo, a un hogar cuyo gasto per capita resulta inferior al valor de la línea de pobreza extrema.

**La Línea de Pobreza** representa el monto mínimo necesario para satisfacer una Canasta Mínima de consumo Alimentaria y No Alimentaria. Esta canasta satisface tanto los requerimientos mínimos nutricionales como los demás rubros del consumo corriente. El INEI ha estimado el presupuesto requerido a nivel de 7 ámbitos geográficos, para una Canasta Mínima de Consumo (CMC), tomando como base el valor de la Canasta Mínima de Consumo Alimentario (CMA) y la relación normativa existente entre el proporción de gasto destinado a la alimentación y los demás gastos de consumo, de la distribución de gastos observada por ámbito geográfico.

Las canastas mínimas nutricionales han sido elaboradas siguiendo los siguientes criterio:

- Tamaño familiar promedio nacional.
- Composición por sexo y edades de la población
- Determinación de la familia tipo
- Necesidades calórico - proteicos de la familia tipo
- Hábitos de consumo regionales
- Disponibilidad de los alimentos por región natural y área de residencia

Todos los criterios excepto el referido en el punto (d), tuvieron como antecedente la Encuesta Nacional de Hogares sobre niveles de vida y pobreza, realizada entre setiembre y diciembre de 1995.

### **3. Porcentaje de desocupación por género y edad (para el último año disponible, señalar el año)**

Según cifras del Censo de 1993, el porcentaje de población desocupada de 15 años y más fue de 7.11%, siendo la PEA para este universo, 7'010,662 de personas. El mayor porcentaje de Desocupados se concentra en el grupo etéreo de 15 a 29 años alcanzando el 4% ; en este grupo los hombres alcanzan el 2.54% y las mujeres el 1.46%.

### **4. Gasto social (incluida la inversión social)**

#### **a) Monto del gasto social ( presupuesto 1996 en dólares), composición interna de este gasto social (partidas presupuestarias sectoriales que la integran)**

El Gasto Social para el año 1996 alcanzó la cifra de 3 mil 986 millones de Dólares. Los sectores que tuvieron más presupuesto el año pasado fueron : Presidencia con mil 853 millones de Dólares ; Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción con 423

millones de Dólares ; Salud con 218 millones de Dólares ; y Educación con 211 millones de Dólares.

b) **Variación porcentual (aumento o disminución) del gasto social en 1996 respecto del gasto social 1995**

El Gasto Social del Perú en 1996 fue de 3 mil 986 millones de Dólares, 18% superior al del año 1995. Los sectores que registraron mayores incrementos porcentuales fueron Salud, Transportes, Justicia y Educación.

c) **Porcentaje que representa el gasto social con relación al gasto público (1996)**

El Gasto Público en 1996 fue de 10 mil 108 millones de Dólares y el Gasto Social, 3 mil 986 millones de Dólares. En consecuencia, el Gasto Social representó el 39.4% del Gasto Público.

d) **Porcentaje que representa el gasto social (1995) con relación al PBI de ese año**

El PBI en 1995 fue 58 mil 285 millones de Dólares y el Gasto Social en dicho año alcanzó la cifra de 3 mil 383 millones de Dólares ; es decir, 5.8% del PBI.



## IX. INFORME SOBRE URUGUAY

### A. LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL EN EL URUGUAY <sup>11</sup>

#### 1. Ordenamiento institucional. Antecedentes

Hasta comienzos de los años sesenta, las políticas sociales en el Uruguay se caracterizaron por la multiplicidad de programas, así como su autonomía y falta de coordinación. A comienzos de esa década, la CIDE -Comisión Interministerial de Desarrollo Económico- realizó un primer diagnóstico y elaboró un primer Plan de Desarrollo, abarcando no solamente los sectores económicos, sino también los sectores sociales: educación, salud, vivienda, desarrollo urbano, agua y saneamiento, y seguridad social. Muchas de sus propuestas, especialmente en materia de reformulación de objetivos, racionalización de políticas y coordinación institucional, inspiraron posteriormente leyes y políticas.

En el campo de las políticas sociales, eso ocurrió especialmente en vivienda, pero también en educación, salud y seguridad social. En 1966 se incorporó a la Constitución dos **instituciones particularmente importantes para posibilitar un sistema coordinado de políticas sociales: la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, O.P.P.**, al nivel de la Presidencia de la República; y el **Banco de Previsión**, que reunió Cajas y Servicios, hasta entonces autónomos, de la seguridad social.

En el cuarto de siglo transcurrido desde la creación de la O.P.P., -han predominado concepciones que, en la práctica, condujeron a la exclusión de su ámbito de estudios, la realización de diagnósticos y la elaboración de planes relativos al desarrollo social y a las políticas sociales. De hecho, el desarrollo mencionado en el texto constitucional, con el sentido amplio que le daba la CIDE, se estrechó a la idea de crecimiento económico y más aún a la consideración de temas presupuestales, fiscales, monetarios, de comercio exterior y de endeudamiento.

Las políticas sociales quedaron libradas al arbitrio de los ministerios o directorios respectivos; o subordinadas, por sus condicionamientos financieros, a decisiones del equipo económico orientadas a otros fines; o, como ocurrió muchas veces en el período militar, sujetas a consideraciones de "seguridad". Los intentos realizados durante el anterior período de gobierno, para reconstruir una coordinación de las políticas sociales -por ejemplo en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-, en general no pudieron vencer las reticencias de las distintas instituciones, si bien se obtuvieron algunos logros de cooperación

---

<sup>11</sup> Este documento ha sido realizado basado en: "La Reforma Social: Una propuesta" de Santiago González Cravino. Montevideo, Uruguay. BID/OPP.

entre las políticas alimentarias, de salud y de educación; y en particular, la cooperación establecida, bajo auspicios de UNICEF en torno al plan CAIF.

## **B. PRINCIPIOS ORIENTADORES PARA LA INSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS SOCIALES**

A partir del retorno a la democracia en 1985, las PP.SS. han merecido creciente atención en la opinión pública y los niveles de decisión. Ello ha sido resultado,- entre otros factores-, del agravamiento de la situación social en el período 1982-1984 y la presencia persistente de contingentes de pobreza estructural, así como de la recuperación de los derechos civiles y ciudadanos en el proceso de democratización.

En particular, el diseño y ejecución de políticas orientadas a la superación de las situaciones de pobreza crítica, han tenido un desarrollo significativo desde 1985.

A partir de 1990, se encara la tarea de reestructuración de la Política Social para todo el país desde un enfoque que no sólo atienda a dar respuestas de coyuntura a los efectos negativos asociados con el ajuste, sino también establezca condiciones institucionales para un desarrollo autosostenido de mediano y largo plazo.

En tal sentido y como punto de partida, se define a la Política Social como un conjunto de decisiones surgidas del sistema político, mediante el ordenamiento institucionalizado del poder estatal, en tanto que asigna imperativamente valores en relación al logro de la igualdad de oportunidades que debería ofrecer una propuesta democrática a los miembros de la sociedad.

### **1. Objeto de las políticas sociales**

Principios básicos:

#### **a) Considerar la política social como factor de desarrollo**

El papel de las PP.SS. en la creación de condiciones de formación y capacitación -de capital humano se constituye en una inversión social básica para el desarrollo.

La complementación de las acciones orientadas al mantenimiento de las condiciones de vida y aquellas de combate a las formas extremas de pobreza, van en ese sentido.

La eliminación de las condiciones de exclusión debe permitir a los grupos carenciados, incorporarse en los esfuerzos generales de promoción que tienen el cometido de favorecer la participación en el patrimonio social, cultural y político, a la vez que fomentar la capacidad productiva.

Se favorecerá de esa manera el logro de la estabilidad social y política, factor esencial para un desarrollo económico democrático.

**b) La igualdad de oportunidades como problema permanente**

El tema de la igualdad de oportunidades,- en la perspectiva del desarrollo-, no puede restringirse a invertir en capital humano en la temprana edad, con prescindencia relativa de otras etapas del ciclo vital. Ello excluiría considerar: la asistencia de carencias específicas; y el vínculo entre igualdad de oportunidades y las posibilidades de empleo, las condiciones de trabajo o de pertenencia a determinados grupos o comunidades.

Las características demográficas específicas y los previsibles efectos sociales de la reconversión productiva, apuntalan la necesidad de considerar con perspectiva amplia esta cuestión.

**c) Reducir las diferencias sociales y aumentar la igualdad de oportunidades**

i) **La focalización.** La viabilización de esta estrategia supone diseñar las políticas y constituir los mecanismos capaces de garantizar que los programas y proyectos sociales beneficien efectivamente a esos sectores a los que están específicamente destinados: definiendo la población objetivo, seleccionando los servicios más adecuados y garantizando la facilidad de acceso a, los mismos.

La determinación de los "destinatarios específicos" puede encararse de diferentes maneras. En particular, es posible referirse a:

- niveles de ingreso o satisfacción de necesidades básicas de individuos u hogares considerados aisladamente; o
- las comunidades en que están inmersos.

El acceso a la prestación, supone que se conocen su existencia y las formas de acceso. Los esfuerzos para aumentar el conocimiento del beneficio por las poblaciones objetivo, se justifican en términos del aumento de la eficacia que se puede lograr.

ii) **La subsidiariedad.** Las PP.SS.,- como acción pública-, suponen la transferencia unilateral de recursos como forma de corregir legítimamente situaciones de inequidad. La presencia de este tipo de transferencias que no obedecen a los criterios del mercado plantea ingentes problemas para validar su eficacia utilizando criterios de costo beneficio.

El subsidio se sustenta en la necesidad de garantizar el acceso de determinados sectores sociales al goce de un beneficio; adecuando el costo del servicio a los recursos de los beneficiarios, durante el lapso en que se verifiquen desajustes. Aquel debe ser visible y estar expresamente vinculado a una prestación concreta.

Tal vez un aspecto importante en el desarrollo de las políticas sociales es el lograr que el subsidio no encubra ineficacias de las prestaciones. En ese sentido la cuestión no puede disociarse del problema de la focalización, entendida en sentido amplio.

d) **Ampliar los mecanismos de participación ciudadana**

Toda propuesta de desarrollo que tenga como referencia permanente la igualdad social, deberá establecer mecanismos que propendan a la participación de todos los ciudadanos en los procesos de negociación y transacción social preservando la libertad de cada uno para conformar individualmente su destino.

La lógica ciudadana inscrita dentro de procesos de desarrollo social, identifica cuatro actores: el Estado en la función de orientador facultativo, los destinatarios o beneficiarios en la función de receptores de propuestas, el conjunto de los ciudadanos en la función de intervenir en la fijación de las estrategias , y los ejecutores de las políticas (públicos o privados) en la función de establecer líneas de complementariedad.

El rol sustancial del Estado es por lo tanto el de garantizar eficiencia y equidad en la prestación de servicios sociales, pero posibilitando que el ciudadano tenga opción de intervenir y de desarrollar su elección individual dentro de una orientación común de bienestar social que no implica la adhesión a modelos o esquemas previamente dados atribuidores de finalidades sociales.

e) **Acción integral por parte del sector público**

Las PP.SS. deben cubrir tanto aspectos asistenciales como de promoción de los grupos sociales. La promoción de la capacidad endógena de los grupos sociales para encarar aspectos sociales y productivos, supone un cambio en el énfasis del que hacer público en el área social. Ello requiere repensar los mecanismos para hacer frente a este tipo de cuestiones.

f) **Acción integrada por parte del sector público**

Las PP.SS. han de constituir una instancia efectiva de coordinación como factor eficiente de lograr la promoción de los grupos carenciados, mediante un "paquete" coherente de programas y proyectos que concilien y potencien las aptitudes sectoriales. Este principio reconoce que la política social pública es sólo una parte de las PP.SS.. Favorecer el desarrollo y alcances de los servicios sociales privados, impone al sistema público la consideración explícita de las formas de coordinación y complementación con la sociedad.

## 2. **La coordinación de las políticas sociales**

Para la coordinación de las PPSS se requiere lograr la conciliación de la "asistencia de situaciones críticas de pobreza", con la constitución de acciones orientadas al desarrollo del capital humano en el sentido pleno de los derechos de ciudadanía. Al mismo tiempo, es esencial organizar y gestionar los recursos humanos y materiales disponibles para responder

a las necesidades y demandas sociales de la población en el momento actual y en el horizonte previsible del próximo decenio.

Desarrollo de la capacidad de negociación con conocimiento de causa, aumento de la eficiencia del gasto, redefinición de la oferta de servicios y mejoramiento de la capacidad de gestión, constituyen aspectos centrales de la redefinición de las PP.SS. La misma, parte de la idea básica que esa capacidad está asociada,- en lo político y en lo técnico-, a una visión coordinada de dichas políticas.

Estas cuestiones obligan a considerar estos dos aspectos complementarios:

- el de los propósitos y objetivos de las PP.SS.: que garantice el mantenimiento de las condiciones mínimas de vida,- sin menoscabo de la preocupación por los carenciados-, orientándolas con conocimiento de la realidad y redefiniendo las prestaciones en función a las reales necesidades, y
- el de las transformaciones institucionales y organizativas necesarias para generar servicios que respondan efectivamente a las necesidades y demandas, sociales. La cuestión del "gasto público social" es un aspecto central de este abordaje, pero no exclusivo.

a) **Primeros instrumentos**

El Uruguay ha estimulado el desarrollo de espacios que atienden al desarrollo de una concepción de políticas sociales basada en los principios mencionados.

i) **Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)**. La crítica situación económico-financiera que se presentara en 1990, planteó la necesidad de encarar urgentes acciones. El alto nivel alcanzado por el déficit fiscal y parafiscal a partir de la crisis de la deuda en los primeros años de la década de los ochenta fue gradualmente reducido hasta ubicarse el mismo en el 4.1 % del PBI en 1987. A partir de este mínimo, diferentes factores presionaron a su alza, elevándolo sobre el 6% del PBI para el año 1989.

La reforma relativa al ajuste de las pasividades de fines de 1989-, generaría un incremento sustancial del gasto y por consiguiente, un relevante efecto de acrecentamiento del elevado déficit. Ello produciría fuertes presiones a contraer un mayor endeudamiento del sector público con un ineludible costo sobreviviente que habría de pesar en el déficit de ejercicios posteriores y sobre el nivel general de precios, incidencias que a la vez involucrarían alteraciones de precios relativos, reticencia en las decisiones de inversiones de riesgo e ineficiente asignación de recursos productivos, y en definitiva, condiciones incompatibles con un proceso de crecimiento sostenido.

Frente a esta situación, el Poder Ejecutivo adoptó medidas inmediatas de orden fiscal en términos de ajustes tributarios y de recaudación, sin perjuicio de otras que sobre la acción del Estado tendieran a orientarse tanto a una racionalización del gasto público que posibilite el brindar mejores servicios a menor costo, como a un mayor control de la evasión tributaria que conlleve a una mayor justicia del sistema.

Ambas áreas de acción exigían sin embargo un período relativamente prolongado de instrumentación, lapso incompatible con la urgencia en las soluciones que la gravedad de la situación imponía. Dadas las presiones sobre el gasto que se adicionaban a un déficit fiscal que a partir de 1988 se encontraba en ascenso, se enfatizaba especialmente el carácter de urgencia con que debían encararse soluciones.

Más allá de las medidas económicas propuestas (racionalización del gasto público y un mayor control de la evasión tributaria y la aplicación de reformas en el régimen tributaria) era de esperar que algunas de sus consecuencias recayeran sobre el poder adquisitivo del ciudadano y afectara la calidad de vida de personas y grupos.

En este sentido, se crea en 1990 el Fondo de Inversión Social de Emergencia en atención a estos tres aspectos:

- una forma de acción del Estado para hacer frente a los costos del ajuste a través de un instrumento que complementa las acciones asistenciales del Estado en lo social;
- la búsqueda de nuevas formas de acción que privilegian la participación y la descentralización;
- una respuesta, a partir del propio Estado a la ineficiencia o limitaciones de la Administración Pública en atender las manifestaciones coyunturales de la pobreza.

El FISE fue, en buena medida, no sólo una respuesta a la burocracia y a la lentitud del aparato estatal sino también a las condiciones heterogéneas de las situaciones de pobreza, a través de la aplicación de criterios flexibles que permiten una acción ágil, expedita, rápida y directa; dirigida a grupos objetivos predefinidos o a la solución de determinados problemas.

El Fondo fue así concebido institucionalmente como un organismo administrativamente pequeño y en extremo operativo, destinado a financiar proyectos sociales, surgidos desde los propios beneficiarios con procedimientos sociales de nuevo tipo, tales como los de descentralización, participación, integralidad y complementariedad de acciones públicas y privadas, gubernamentales y no gubernamentales.

La institución FISE no implicó el ataque sistémico a la pobreza, aunque lo viabilizó a través de la generación y apoyo a programas de reforma estructural. Una acción inspirada en los principios que animaron la creación del Fondo, no necesariamente logra la superación de la pobreza estructural, en la medida que brinda soluciones de alcance más puntual.

**ii) Programa de Inversión Social (PRIS).** El Programa de Inversión Social implicó la definición de un espacio institucional capaz de conectar fluidamente a las más altas jerarquías del Estado con las necesidades prioritarias de la población. En el medio del eje jerarquía política/necesidades de la población, se ubican las instituciones gestoras del área social del propio Estado y las organizaciones no gubernamentales.

El PRIS no constituyó un órgano ejecutor de políticas sociales y sí un instrumento ordenador, planificador, evaluador y catalizador.

En tal sentido, el Programa de Inversión Social, dada la prioridad emergente por la coyuntura explicitada, enfrentó con carácter de urgencia el ataque a la pobreza crítica, y desarrolló paralelamente instrumentos, potenciales de institucionalización como base para el desarrollo de la política social en su conjunto, especialmente con el énfasis en el enfrentamiento a la pobreza estructural.

**iii) Programa de fortalecimiento al área social.** Es así que el presente gobierno ha establecido el enfrentamiento de la pobreza crítica a través de programas que son destinados a lo que esquemáticamente podemos denominar población en estado de riesgo y sectores marginales o de pobreza estructural.

### **3. Definición, objetivos y descripción**

El FAS está dirigido a iniciar un proceso de reforma social del Estado a los efectos de transformar y/o fortalecer los mecanismos públicos a los cuales acceden los grupos familiares para satisfacer sus necesidades más inmediatas, y a incidir en el mismo sentido en los componentes de mediano y largo plazo que actúan sobre los bienes y servicios que tengan impactos incrementales en las capacidades de los distintos grupos familiares, especialmente los más carenciados.

El Programa se visualiza por lo tanto como una intervención global a nivel de las áreas de Educación, Salud, Trabajo y Justicia (así como Nutrición), presentando como propósito común el mejoramiento de la eficiencia, cobertura, calidad y equidad social. El cumplimiento de tales propósitos requiere cambios y/o reformas que causen impacto en el reordenamiento funcional de las áreas sociales, que sean de consenso institucional y cuya aplicabilidad sea compatible con el marco jurídico vigente.

El Programa FAS puede por lo tanto ser definido como un instrumento de fortalecimiento de las áreas sociales que pretende aumentar la eficiencia y equidad de dichas áreas a través de:

- Mejorar la formulación e implantación de políticas sociales.
- Fortalecer la gestión y administración de instituciones públicas.
- Aumentar la cobertura de servicios sociales.
- Mejorar la calidad de dichos servicios, principalmente en las áreas de salud y educación.
- Iniciar la atención y sentar las bases para un tratamiento integral posterior de los aspectos que comprenden el bienestar social.

A fin de alcanzar estos objetivos generales, el Programa incluye:

- El fortalecimiento organizacional y de la capacidad de gerencia de las entidades o unidades ejecutora.
- La descentralización o desconcentración y otras reformas técnico-administrativas inmediatas y de mediano y largo plazo.
- Estudios de preinversión.
- Infraestructura básica y equipamiento.

La ejecución propiamente dicha del Programa se encuentra a cargo de los propios organismos ejecutores del Estado: Ministerio de Educación y Cultura y Administración Nacional de la Educación Pública para el Sector Educación, Ministerio de Salud Pública para el Sector Salud, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el Sector Trabajo, Suprema Corte de Justicia en el caso del Sector Justicia y la Unidad Ejecutora del PRIS para los proyectos de infraestructura social.

### **C. UN NUEVO DESAFÍO: LA CONSTITUCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES (SNPS)**

El logro de la equidad es el resultado de conquistas contemporáneas en las diferentes áreas sociales y no avances aislados en algún sector sin modificaciones en los restantes. Al mismo tiempo, la coordinación en el plano político y técnico evitará duplicaciones y vacíos innecesarios en pos del objetivo general.

Al presente el país ha avanzado significativamente en la coordinación de las políticas económico-financieras, consagrada constitucionalmente atendiendo a razones fundamentales de coherencia en la conducción económica. En el terreno de las PP.SS no existe algo equivalente y se requiere construirlo desde una base mucho menos estructurada.

La instancia de coordinación,- además de establecer la orientación de las políticas-, deberá pautar la construcción en corto lapso de las normas, mecanismos e instrumentos que la hagan posible. Deberá asimismo, partir del reconocimiento del marco institucional existente, cuya modernización,- para ajustarlo a los nuevos objetivos y las posibilidades de coordinación-, aparece como ineludible.

La elección de un **Sistema Nacional de Políticas Sociales**, implica escoger un modelo de coordinación consistente, que organice programas y proyectos orientados a satisfacer los problemas prioritarios. Así el objeto puede ser definido teniendo como unidad a individuos, familias, grupos sociales específicos (por ej. "pobres" o "carenciados") o particiones de la población (grupos étnicos, género, localización territorial, etc.).

Al mismo tiempo, los programas y proyectos pueden definirse de manera autónoma, desde un punto de vista sectorial; u organizarse intersectorialmente.

Argumentos valederos,- en particular la especificidad de las políticas principales-, hacen deseable establecer la coordinación en función a grupos etéreos de la población, con particular atención en las distinciones de género y de localización. La pobreza aparece como un agrupamiento prioritario a ser considerado en relación a ese ordenamiento básico.

Las unidades ejecutoras sectoriales intersectarán esta estructura, definiendo programas y responsabilidades específicas.

Un principio organizativo de esta índole supone una transformación radical del funcionamiento de las PP.SS. en el Estado. Requiere voluntad política y capacidad técnico organizativa para llevarlo adelante y aparece como la única manera de programar coordinadamente las actuaciones en lo asistencial, lo productivo, en el mercado de empleo y en el fomento de la participación social; y al mismo tiempo gestionar de manera conjunta el gasto social ante las autoridades de programación económica.

### 1. Creación del SNPS

El Sistema Nacional de Políticas Sociales tendría como objetivos, los siguientes:

- Fijación de Metas
- Implementación de Políticas
- Coordinación Macroestructural
- Seguimiento y Evaluación.

Para su cumplimiento se propone estructurar a dos niveles básicos de actividad:

#### a) Coordinación política de las PP.SS

El nivel político de la organización institucional se constituye en una instancia básica para definir las prioridades en materia de poblaciones objetivo y tipos de prestaciones. Esos aspectos de contenido deben estar sustentados en una efectiva voluntad de coordinación y reconversión de las instituciones, programas y proyectos involucrados, que viabilicen la generación de servicios que respondan efectivamente a las necesidades y demandas sociales.

La cuestión del "gasto público social" es un aspecto central de este abordaje, que merece ser encarado sobre la base de crear una instancia política de negociación conjunta con el equipo de programación económica.

La instancia política debe sustentarse sobre la creación de un efectivo "gabinete social" que coordine a nivel del Poder Ejecutivo, las acciones de los Ministerios involucrados. (Trabajo y Seguridad Social, Educación y Cultura, Salud Pública, Vivienda y otros). Ese gabinete", con los debidos asesoramientos, será el responsable de establecer la política social, cuya expresión básica debe reflejarse en las asignaciones del presupuesto general de gastos y recursos. Sin perjuicio de ello, esta instancia tendrá las atribuciones para gestionar la asistencia técnica y económico-financiera de la cooperación internacional.

b) **El nivel técnico-administrativo**

i) Unidad de programación de las PP.SS. Una unidad de programación desarrollará una instancia técnico-administrativa de la acción coordinada en materia de PP.SS.

Las funciones de programación plantean:

- asesoramiento técnico a la Coordinación Política;
- formulación programada del presupuesto de gastos y recursos, a partir de un programa de prioridades y metas;
- coordinación horizontal entre organismos de la Administración Central involucrados en el área social. A esos efectos se prevé la constitución de una comisión técnica permanente, con los responsables de las actividades sectoriales;
- coordinación y asesoramiento a las unidades técnicas sectoriales de programación;
- crear las bases para una efectiva descentralización de las actividades, hacia los municipios y las organizaciones sociales;
- realizar los diagnósticos y estudios especiales que posibiliten un conocimiento cabal de la situación social del país;
- formalizar la base de información uniforme del sistema de políticas sociales, capaz de registrar la evolución de la situación y determinar el nivel de cumplimiento de las metas establecidas;
- formalizar los programas de modernización institucional, equipamiento y capacitación de RR.HH., requeridos por la reformulación de la política;
- institucionalizar los mecanismos de evaluación y auditoría externa de los programas y proyectos sociales, y
- formalizar el programa técnico de asistencia externa.

ii) Unidades técnicas sectoriales de programación. Las actividades sectoriales han de estar sustentadas en unidades de programación específicas, que deben constituirse en los elementos técnicos fundamentales de la definición, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas.

En general las unidades ejecutoras de las PP.SS. actuales, cuentan con recursos técnico profesionales y administrativos vinculados a la programación. El grado de institucionalización de los servicios de programación y su ubicación en la organización administrativa de la Unidad, es variable y muchas veces poco claro.

c) **El SNPS propenderá a mejorar el desarrollo de la actividad, como parte de la reformulación de las PP.SS. sectoriales.**

i) **Información.** La preocupación por la innovación en aspectos políticos y técnicos, así como el interés de un enfoque eficiente de las actividades sociales, requieren estar sustentados en un sistema de información capaz de comprobar la existencia de necesidades a ser satisfechas y justificar acciones alternativas. El diseño de políticas, prioriza el manejo de información actual y, - por lo tanto-, pone en primer lugar la cuestión de la disponibilidad oportuna de la información. No menos importantes resultan los problemas de comparabilidad y desagregación

El país ha realizado en los últimos años avances significativos en la cobertura y calidad de su información, que se han visto fortalecidos por la realización de diversas reuniones de trabajo implementadas por el Instituto Nacional de Estadísticas. En particular, la calidad lograda no es uniforme y varias de las fuentes registrales que sustentan las PP.SS. adolecen de dificultades serias. Se impone una evaluación de las fuentes, la definición de un manejo adecuado y compensatorio de fuentes registrales y muestrales y la implementación de programas de capacitación de personal y equipamiento de los servicios.

La información abarca un espectro amplio de cuestiones a ser desarrolladas en forma coordinada por la Unidad de Programación y las Unidades Sectoriales, a saber:

- diagnósticos adecuados, no solo para cuantificar problemas existentes, sino para descubrir otros;
- evaluación de los Servicios de Información de las PP.SS.: registros permanentes, encuestas generales, encuestas especiales, sistemas coordinados de indicadores, y
- información sobre la oferta de servicios (como forma de incentivar su uso y evitar a la población objetivo las dificultades burocráticas)

ii) **Evaluación y seguimiento.** La evaluación de las PP.SS. se proponen conocer si los objetivos se están alcanzando, en cuanto a llegar a la población, y el uso eficaz de los recursos disponibles.

La evaluación aparece como un paradigma de la reorientación de las PP.SS., en la medida que se busca precisar la focalización y el subsidio.

Las metodologías provenientes de la evaluación de proyectos de inversión productiva, no se adecuan para los proyectos sociales. El SNPS debe considerar métodos (por ej. costo efectividad) que permitan una mejor interpretación de las características de éstos.

La evaluación ex-ante, de seguimiento e impacto, debe estar incluida en el proceso de gestión normal. La información requerida, su procesamiento y la construcción de indicadores de situación y cumplimiento de metas, debe ser responsabilidad de las unidades sectoriales.

La evaluación y auditoría exógenas a cargo de la unidad de programación central, se constituye en un elemento clave de la fijación de metas y prioridades globales.

La institucionalización de estas actividades, requiere considerar aspectos importantes en cuanto a: reorganización institucional, capacitación de recursos humanos y el desarrollo de sistemas de información.

La ejecución de un programa de políticas sociales renovado, supone necesariamente la "movilización de competencias" a nivel de instituciones y roles funcionales que permitan ponerlo en práctica.

Parte importante de la actividad actual, se rige por un marco de normas de procedimiento elaboradas, - en su momento-, para dar cumplimiento a determinada acción. Su vigencia y la capacidad para ser incorporadas en un programa coordinado debe ser evaluada.

Sin embargo el aspecto de mayor interés radica en conocer en qué medida la norma ha permitido el cumplimiento fiel del objetivo que le dio origen. Las normas de procedimiento dan un escenario para hacer efectivos los principios sustantivos, pero no garantizan automáticamente la producción de resultados "justos". La propia complejidad de la trama social o el cambio de las condiciones objetivas, - más allá de lo previsto en la norma-, pueden producir consecuencias no anticipadas y efectos regresivos de problemas que se pretendía resolver.

En ese sentido la evaluación, - en sentido amplio-, deberá incorporar la consideración de este aspecto.

**iii) Reorganización técnico administrativa.** La incorporación del principio de coordinación intersectorial en aspectos técnico administrativos; y la capacidad de formular un programa común, capaz de gestionar recursos en forma unitaria; puede afectar tanto las autonomías legales, como las existentes en la práctica del que hacer cotidiano.

La implementación del principio de coordinación, depende largamente de la consideración de esta cuestión, que requiere una propuesta explícita de las normas de procedimiento y un conocimiento y posicionamiento respecto a los "grupos de interés" sectoriales.

**iv) Recursos humanos.** La puesta en práctica del Programa requiere la movilización de recursos humanos a nivel técnico profesional y administrativo, consustanciados con la filosofía de la propuesta. Es necesario, expresar en hechos las ideas generales en torno a los problemas sociales, innovando en la manera de actuar.

Más allá de considerar que las incorporaciones que sean necesarias deben estar orientadas por criterios positivos respecto a garantizar la calidad de las actividades, el elemento principal radica en la capacitación del personal actual. Todo parece indicar que se requiere una tarea consciente de actualización de los recursos humanos, que los ponga en condiciones de participar en las nuevas formas de organización del trabajo y manejo de la información.

Cursos generales o a nivel sectorial, y programas de becas nacionales e internacionales, deben ser programadas como parte esencial de la implementación del Sistema.

v) **Equipamiento.** La situación del equipamiento, es el complemento a lo expresado sobre los recursos humanos. El manejo actual de la gestión y la información suponen el acceso a medios modernos imprescindibles. En ese sentido es necesario el conocimiento de la situación actual y proponer algunos lineamientos básicos de conjunto que eviten los desbalances que han caracterizado tradicionalmente a la situación en el área social.

#### **D. EVALUACIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL**

La ejecución de los programas que se citaron (FISE, PRIS, FAS) permitieron a través del desarrollo de la experiencia elaborar una propuesta como es el Sistema Nacional de Políticas Sociales.

Finalizada la ejecución de estos programas, se puede decir que se ha logrado profundizar -mediante la implementación de reformas y acciones y su consecuente reordenamiento funcional- el proceso de transformación y reestructuración de los sectores sociales, poniendo énfasis en el aumento de la equidad en beneficio, de las personas más excluidas.

El enfoque aplicado intentó ser calificado de "integral". En efecto, estos programas están dirigidos a profundizar el proceso de reforma del Estado, dentro de un enfoque integrado, mediante acciones focalizadas en poblaciones objetivo por un lado; y por otro, en acciones universales tendientes a una intervención global y balanceada de modo de mejorar la equidad de los servicios públicos.

La evaluación de lo logrado hasta el momento es provisional y se acerca a confirmar que en el Uruguay la aplicación de políticas públicas del área social son de carácter sectorial. El esfuerzo por un enfoque integrado e integral es incipiente y parecería que el diseño orgánica funcional de las instituciones del Estado, dada sus rigideces, no permitirán que esta reorientación de la estrategia de aplicación de las políticas en esta área específica sean exitosas.

En consecuencia y finalmente puede decirse que los marcos institucionales actuales no favorecen la aplicación de políticas públicas en el área social con un enfoque integrador.

Se sugiere a la luz de lo descrito en este informe nacional, relevar tres temas como posibles puntos de referencia a reflexionar:

- la aplicación de programas de marginalidad e integración social
- la necesidad de la reforma del Estado, al menos en su área social

- la constitución de un Sistema Nacional de Políticas Sociales que sirva como un ámbito de coordinación y un punto de referencia para la articulación del área social en el proceso de integración del Mercosur.