

la institucionalización de la Politica Social

Presentación

- Una descripción de los arreglos vigentes
- El contexto político e histórico en el cual se ha desarrollado la institucionalidad social
- Líneas de aprendizaje ???
- El establecimiento de una agenda social renovada hacia el futuro.
- Las oportunidades y desafíos que se abren

- Mientras en los años ochenta la atención se centró en la crisis del modelo de crecimiento en América Latina, en los desequilibrios económicos vinculados a la deuda externa y en las estrategias de cambio conocidas como el Ajuste Estructural,
- En los últimos años del siglo veinte y en los primeros del presente, la atención se ha desplazado hacia los problemas de pobreza, exclusión, desigualdad y la lucha para superarlos.

- Hasta hace muy pocos años, el diagnóstico era relativamente pesimista. Después de tres quinquenios de aplicación de un nuevo paradigma de liberalización económica, los resultados no eran los esperados y el débil crecimiento no mostró impacto alguno en los niveles de pobreza y desigualdad.

- Hoy la situación es algo mejor, pues la pobreza ha estado disminuyendo desde un 44% en el 2002 a un 35.1% para el 2007. De igual manera, la pobreza extrema disminuyó en el mismo tiempo desde 19,4% a 12,7%.
- Sin embargo se debe tener presente que hay 194 millones de pobres en la Región, de los cuales 71 millones viven en extrema pobreza.

- En esas circunstancias, las políticas sociales han adquirido una notable importancia. Por más de dos décadas, en América Latina se ha experimentado con múltiples políticas y programas que han ido variando de manera considerable sin que los resultados mejoraran significativamente la situación.

- Tempranamente, algunos analistas de política comenzaron a culpar a la “débil institucionalidad del sector social” por los magros resultados de las intervenciones, lo cual generó una preocupación por las características de estas instituciones y las maneras de revertir la situación.

- Este trabajo pretende presentar parte de lo que se ha aprendido en estos últimos años sobre el establecimiento de una institucionalidad sólida y examinar los avances en la dirección y coordinación de políticas que permitan un desarrollo a futuro a partir de sus actuales fortalezas.

- A partir del año 2000, los Estados latinoamericanos iniciaron un proceso de fortalecimiento de la institucionalidad encargada de la política social, con la creación de los importantes Ministerios de Desarrollo Social encargados de las políticas y programas de protección social de los respectivos países.

- Al establecer los MDS se potenciaron sus bases de conducción y coordinación del aparato institucional, se generaron estructuras técnicas (sistemas de información– sistemas de control, seguimiento y evaluación, para diseñar e implementar las políticas) y se les vinculó a un organismo colegiado de alto nivel con el propósito de consensuar y coordinar políticas y programas del área social.

- Los criterios de presencia o ausencia de un centro articulador y del tipo de organización u organizaciones que tratan de desempeñar esa tarea se obtiene una tipología que ordena el tratamiento de esta materia.
- *Tipos de arreglos institucionales para las políticas sociales:*
- **Con un centro articulador**
 - 1. Ministerio de Desarrollo Social
 - 2. Ministerio de Planificación o similar
 -
- **Sin centro articulador**
 - 1. Organizaciones en cambio
 - 2. Organizaciones tradicionales

Centro articulador MDS

El primero de ellos, corresponde al de los países que poseen un **Centro Institucional articulador** clave de la política social.

Dentro de esta categoría, se encuentran como primer tipo los países que han creado Ministerios de Desarrollo Social y como segundo tipo, aquellos en que la estructuración institucional ha sido liderada por Ministerios de Planificación o un ente similar.

- Si bien cada Ministerio posee una estructura propia según los rasgos formales (constitucionales y legales) y culturales de cada país, destaca en este grupo una arquitectura organizacional moderna, una capacidad técnico-profesional en el campo de las políticas públicas, una red de integración multisectorial y la inclusión de la sociedad civil organizada en instancias colegiadas de carácter asesor o consultivo.
- Han sido competentes para implementar programas de Protección Social, Programas de Transferencia Monetarias Condicionadas u otros similares.

Centro articulador Min. Planificación

- En el segundo tipo el Centro Institucional está constituido por un Ministerio de Planificación u otro organismo similar con una larga experiencia en política social.
- Se trata de organizaciones técnico-profesionales con una capacidad para formular e implementar políticas y programas sociales articulando su acción con otras organizaciones.

- Los casos de Chile, Colombia y Costa Rica, dan cuenta de una institucionalidad encabezada por el organismo nacional de planificación, poseedor de una trayectoria extensa y con experiencia en la gestión de la política social.
- Se trata de Ministerios con capacidades técnicas, profesionales expertos en políticas públicas y modernos sistemas de información, que se encuentran implementando redes de protección social complejas, que requieren a su vez de una red de prestadores de servicios con intervención de profesionales en materias psico-sociales y otros como Programas de Transfe-rencia Monetarias Condicionadas.

TIPO 2. Países sin Centro articulador y organizaciones centrales en reforma.

- Se trata de países que han reformado sus estructuras organizacionales , y en las cuales el centro coordinador ha experimentado cambios. Encontramos el caso de Bolivia, que adscribe la política social al Ministerio de Planificación del Desarrollo (2006) y al de Venezuela, cuya institucionalidad social se construye a partir del Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social (2005) pero que ha seguido experimentando cambios.

TIPO 3. Países sin Centro articulador y con organizaciones tradicionales.

- Un grupo de países, en los cuales el tratamiento de la pobreza y problemáticas sociales es asumido por más de una agencia. Principalmente se trata de Secretarías adscritas a la Presidencia de la República o a Ministerios de la Familia, tradicionalmente encargados de la política social.

Desarrollo de la institucionalidad

- No ha habido una investigación que trabaje el tema en términos diacrónicos, pero es posible observar que durante dos décadas se ha asistido a un amplio proceso de desinstitucionalización y reinstitucionalización en el campo de las políticas sociales.

- La hipótesis normal habría sido que las instituciones generan y determinan en buena medida las políticas y su implementación.
- Sin embargo, en esta situación particular y dado el fuerte proceso de desinstitucionalización, la situación ha sido a la inversa.
- La hipótesis alternativa es que en este caso, son las estrategias explicitadas en lineamientos de políticas públicas las que van a impulsar el desarrollo de nuevas instituciones y organizaciones que sustenten esas políticas.

- Los arreglos organizacionales- institucionales existentes hoy han surgido con un lento proceso de re-institucionalización, que se puso en marcha con ciertas orientaciones de políticas públicas que aparecen como respuesta a la insatisfacción con los resultados de las medidas aplicadas según el Consenso de Washington, las que mostraban una notoria falta de crecimiento económico del producto, un serio incremento de la incertidumbre e inestabilidad y la extrema situación de pobreza y equidad agravada por la contracción de los años ochentas.

- En esta situación, la primera respuesta a los agudos problemas de pobreza experimentados en la región, fue la creación de los Fondos de Inversión Social, programas que definieron la pobreza como un problema de ingresos de carácter transitorio y que se organizaron con una fuerte focalización en los sectores más pobres.

A principios de los noventa, la agenda social se amplió para atender las necesidades de los grupos vulnerables: mujeres, ancianos, niños, etnias, etc. Dada la ausencia de una institucionalidad capaz de manejar esa situación, las distintas agencias gubernamentales intentaron y compitieron por desarrollar proyectos o limitados programas para encarar los agudos problemas de esos grupos.

- Más tarde, la comprensión del fenómeno de la pobreza fue cambiando y la atención se centró en la desigualdad, en la exclusión social y, además, hubo un mejor entendimiento de los riesgos a que estaban expuestos los pobres durante el ciclo de vida. Con ello, las estrategias básicas y las políticas sociales se van ampliando y, consecuentemente, fueron impulsando el desarrollo institucional.

- En un momento en que las políticas económicas apuntaban por sobre todo a los equilibrios macroeconómicos y la demanda por los escasos recursos de parte del sector social era muy fuerte, creció el interés por desarrollar un ámbito de poder que permitiese al área social negociar de mejor forma con los representantes de los Ministerios de Finanzas o Hacienda.

- En estas condiciones y a mediados de la década de los noventa - como intento de respuesta a las debilidades de la institucionalidad – aparecieron los reclamos por una “autoridad social”. Se trata de desarrollar una capacidad de dirección y liderazgo por una parte, y por otra, la capacidad de coordinar intervenciones sociales de diferentes programas sociales y producir sinergias entre ellos.

- El primer tema planteado fue la coordinación de las políticas sociales al más alto nivel jerárquico. Se trataba de armonizar las iniciativas de lucha contra la pobreza con proyectos altamente focalizados en poblaciones objetivos acotadas y coordinar el gran número de proyectos.
- Dos tipos de actores resultan centrales para ese nivel de coordinación. Por una parte, los grandes Ministerios sectoriales de Educación, Salud, Vivienda y Trabajo, con los cuales era necesaria una labor de colaboración y por la otra, el Ministerio de Finanzas, del cual depende la viabilidad económica de los programas.

La autoridad social

- *Organismo Nacional de Planificación*
- *Ministerio Coordinador de lo Social.*
- *Gabinete Social.*
- *Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.*
- *La Rectoría Social.*
- *Ministerio de Desarrollo Social.*

Agenda de segunda mitad de los años noventa y transformaciones posteriores

- Se conceptualiza a la pobreza no sólo como un problema de ingresos, sino uno de vulnerabilidad y se destacan otros aspectos no considerados al comienzo, como la exclusión, la desigualdad individual y social, lo cual fue ampliando la agenda social y al mismo tiempo, exigiendo mayor integración de los esfuerzos de solución.

Informe del B M del año 2000

- En ese Informe se entiende la pobreza como un fenómeno multidimensional que supone
 - a) Privación material (bajo consumo de alimentos, viviendas pobres),
 - b) Bajo desarrollo humano (educación y salud),
 - c) falta de voz y habilidad para influir las decisiones que afectan sus vidas y
 - d) vulnerabilidad aguda para los *shoks* de adversidad (enfermedad, crisis económica, desastres naturales)

Cambio de agenda y aprendizaje institucional - organizacional

- Para estos efectos se examinarán tres áreas claves de dicha institucionalidad:
- a) la dirección y coordinación de las políticas sociales al más alto nivel del gobierno
- b) la implementación de programas emblemáticos como son los TMC, y
- c) la aplicación del enfoque de derechos en las políticas sociales.

a) Dirección y coordinación de políticas.

Los Ministerios de Desarrollo Social y los de Planificación.

- Lo importante de los Ministerios de Desarrollo Social es que se han establecido - desde sus inicios- como el centro institucional clave para la definición de los lineamientos de las políticas sociales, las definiciones básicas y su diseño, aportando las guías de su implementación y evaluación.

- Capacidades para la formulación e implementación de políticas. Cada uno de ellos tiene la capacidad y la responsabilidad de producir propuestas técnicas, análisis de políticas, indicadores y estadísticas agregadas, etc.
- El manejo de los recursos humanos ha mostrado ser central para el éxito de sus labores. Políticas especiales de reclutamiento y fuertes programas de formación han logrado constituir una tecnocracia en poco tiempo.
- *Sus Divisiones se especializan en el trabajo de vinculación* con los Ministerios de Finanzas negociando los *financiamiento*, y acuerdan con los Ministerios sectoriales y las agencias de ejecución la aplicación de los políticas y programas.
- La ejecución de esas políticas y coordinación está a cargo de los respectivos Ministerios sectoriales, pero el seguimiento y el control de toda la actividad queda bajo la responsabilidad del MDS o en su caso a los Ministros de Planificación.

La coordinación intersectorial

- La coordinación de las políticas y programas sociales al interior del gobierno en el nivel superior es una tarea que ha quedado radicada en los MDS o el Ministerio de Planificación y los Gabinetes Sociales respectivos.
- Una misión que comparten los Gabinetes Sociales y los Ministerios de Desarrollo Social es promover políticas sociales que sean integrales, inclusivas y articuladas. En la mayoría de los casos, el Gabinete es el gran espacio de negociación, articulación y coordinación de proyectos de intervención, los cuales son propuestos por los MDS o el Ministerio que corresponda. Sin embargo, en ciertos países (Ecuador, Colombia) el Gabinete tiene, además de ser el espacio de concertación y articulación, funciones decisorias para aprobar la política sectorial.

- El modelo básico de un Ministerio de Desarrollo Social y un Gabinete como el espacio de coordinación con el resto de los Ministerios del área en el más alto nivel en las políticas sociales empieza a mostrar interesantes variaciones. En los últimos años han surgido dos nuevos diseños que deben ser observados con atención y corresponden a Ecuador y Costa Rica.
- En Ecuador, el 2007 se crearon dos Ministerios en el área social. Uno ha sido el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, encargado de coordinar y concertar la política social, articular la política económica y social y erradicar la pobreza. El mismo año se creó además el Ministerio de Inclusión Económica y Social, encargado de promover la inclusión económica y social de la población para obtener una adecuada calidad de vida.
- Lo interesante de este diseño, es que el Ministerio de Coordinación se vincula con el Gabinete Social, pero en este caso el Gabinete no es sólo el espacio de concertación sino es, al mismo tiempo, el órgano máximo que aprueba la política sectorial del Gobierno.

3.2 Las Transferencias Monetarias Condicionadas: Los casos emblemáticos de América Latina

- A fines de los noventa, algunos países de América Latina, inician el desarrollo de programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), las que fueron entregadas a hogares pobres debidamente focalizados con el compromiso de realizar acciones que representaban una inversión en capital humano.
- Se ha tratado de vincular esfuerzos orientados al alivio de la pobreza con elementos de desarrollo de capital humano de largo plazo y de limitar la reproducción intergeneracional de esa pobreza.
- Este tipo de intervenciones constituyeron una innovación local y formaron parte del proceso de experimentación y aprendizaje que se produjo en América Latina en esos años.

Oportunidades y Bolsa de Familia

- Son programas que logran un doble efecto:
 - por una parte tiene un componente de alivio inmediato de la pobreza y mejora del consumo, mediante las transferencias monetarias,
 - por otro lado un componente de transformación estructural busca acrecentar el capital humano en los hogares de extrema pobreza.

- Las evaluaciones han mostrado sus virtudes.
- Alimentación, salud, asistencia a escuelas
- Si se va a quebrar el ciclo intergeneracional de pobreza es muy temprano para saberlo. En todo caso, algún sistema de complementación del esfuerzo será necesario.

- El éxito de estos programas puede ser su debilidad. Se tiende ver estos programas como “la política social”. Son un punto de apoyo importante pero es necesario acompañar estas políticas con inversiones en educación, salud, vivienda en políticas mas integrales.
- Deben ser cuidados de no servir agendas ocultas. Serán los esfuerzos de control social el que ayude en esta tarea.
- Será necesario reforzar la focalización, el seguimiento y la evaluación estos programas.- Se deberá afinar todo el tema de salida y su vinculación a otras estrategias complementarias.
- Con estos programas, las políticas sociales están saliendo del campo del clientelismo y del asistencialismo, para entrar en el campo de los derechos ciudadanos.
- Los directivos de este programa han tratado de consolidar políticas públicas en normas jurídicas, con criterios claros, reglas preestablecidas, transparencia, presentación de cuentas y control social.

Chile solidario.-

- Se trata de una acción integrada para combatir la pobreza extrema.
- Lo relevante es que posee autoridad para quebrar la segmentación sectorial y obligar a una implementación integrada entre las agencias públicas involucradas, lo que a su vez es apoyado con un sistema modificado de gestión del sistema presupuestario.
- Presenta una capacidad de trabajar en red que debe ser destacada, pues implica un trabajo de coordinación operacional al nivel Municipal. El supuesto de este trabajo es un servicio civil y un cuerpo de proveedores con capacidades especiales de trabajo coordinado.

Tekoporá y Red Solidaria

- En estos casos de Paraguay y El Salvador se detectaron problemas en sus TMC que apuntan a problemas de institucionalidad que afectan potencialmente a varios países en la región.
- Los países con recursos altamente limitados y con sistema de articulación débil del área social han experimentado problemas con sus programas de TMC.
- Sus limitaciones no provienen del diseño sino de los recursos financieros y apoyos políticos de los grupos encargados. El limitado apoyo obligó a establecer plazos muy cortos para que los grupos se pudiesen “graduar” del programa y pusieron en peligro la actividad misma.
- Los países con menores recursos tendrán una tarea difícil para llevar adelante estos programas. Hacia futuro, es probable que para seguir adelante con estos programas sea necesario abrir un dialogo social amplio para obtener apoyo social, altos grados de legitimidad y un financiamiento adecuado.

- **Enfoque de Derechos en las Políticas Sociales.**
- En los últimos años se ha desarrollado con fuerza el enfoque de derechos en relación a las políticas sociales. Se trata de “un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que está basado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y dirigido a promover, proteger y hacer efectivos racionalmente esos derechos. A partir del enfoque normativo se busca integrar los derechos humanos con las políticas y programas de desarrollo.

- De acuerdo a esos principios se considera que:
 - La protección social es un derecho y no una mera demanda
 - Los Estados tienen la obligación de garantizar la protección social, estableciendo estándares mínimos de protección.
 - El aparato público debe garantizar que el ciudadano pueda exigir esos derechos

- En esta concepción, la protección social aparece como un componente central de la equidad, la cohesión y la integración social. Adoptar esta orientación supone una adhesión a principios básicos como la participación, la responsabilidad, la equidad, la no discriminación, la universalidad, entre otros.

Oportunidades y Desafíos.

- 1° *Reforzar la institucionalidad* a partir de las fortalezas desarrolladas, continuar, perfeccionar y mejorar aquello que se está haciendo relativamente bien.
- Se ha aprendido
 - cómo estructurar los arreglos institucionales para dirigir y coordinar las políticas al más alto nivel del gobierno,
 - cómo efectuar la coordinación operacional llevada hasta el nivel local, l
 - las tareas técnicas básicas para operar el sistema, las bases de datos para el mapeo y la focalización, los sistemas de información y de monitoreo , el desarrollo de programas de TMC, etc.

2° Diseminar y compartir las “buenas prácticas”.

Ciertos desniveles observados en el grado de institucionalización de las políticas sociales en la región, obligan a pensar en la manera de aprovechar los conocimientos y la experiencia ganada para establecer un programa regional de cooperación horizontal para facilite la difusión de las “buenas prácticas” que han aparecido como producto del trabajo realizado.

- Hay que tener presente que la tarea referida a instituciones es menos clara y precisa que en otras áreas, como la economía. Sus tareas de reforma y fortalecimiento tienen todavía problemas de ambigüedad en las definiciones, en los intentos de medición y en las diferencias de los entornos en que se aplican. El campo para iniciativas es muy amplio pero al mismo tiempo no hay pautas-guías fundadas que dirijan esos esfuerzos. Sin embargo, el trabajo de diseminar, contextualizar y ajustar las buenas experiencias es el camino más válido para avanzar

- Se necesita un grupo de personas que conjuguen un serio interés en estos asuntos con un profundo conocimiento de lo que se requiere en términos institucionales para llevar adelante las tareas dirigir estos esfuerzos de difusión y cooperación.
- El grupo necesariamente tendría el carácter de un FORO y su tarea sería la de identificar las áreas en que los esfuerzos de asistencia puedan tener mayor impacto y focalizar allí estos esfuerzos.

El enfoque de derechos

- El desarrollo del enfoque de derechos plantea hacia delante
 - el tema de una sólida institucionalidad para dichas políticas y
 - coloca en el centro de la atención la “ciudadanía social”, lo cual puede tener consecuencias positivas sobre la gobernabilidad democrática y el desarrollo de la “buena gobernanza”.

Instituciones de base.

- Significa que se construirá una institucionalidad necesaria para articular intereses de muy diversos grupos y permitir pactos y acuerdos sobre las políticas y su implementación, pero además, los acuerdos mismos pasan a ser parte integrantes de una institucionalidad mas sólida para esas políticas.

2º Ciudadanía social y "buena gobernanza"

- La gobernanza democrática ha tratado de fortalecer sus capacidades de conducción, promoviendo y articulando respuestas integrales de los grupos sociales. Sin embargo, las formas que ha tomado la participación no han logrado vincular a los ciudadanos con el aparato público. Recientemente, han aparecido propuestas para ampliar la participación de los ciudadanos, de manera de escucharlos y de darle voz.

- La buena gobernanza depende de la participación ciudadana para asegurar que las prioridades en materia social estén basadas en consensos sociales y que las poblaciones más vulnerables puedan influir en la toma de decisiones. En este caso, la participación toma otras dimensiones y se refiere a acciones importantes que el ciudadano puede ejecutar.

- Este involucramiento bajo la condiciones de la “buena gobernanza” tiende a producir confianza en el ciudadano hacia las organizaciones del gobierno y la institucionalidad social.
 - Esta confianza entre actores, instituciones y ciudadanía va asociada a la capacidad de colaboración. Esto es lo que se entiende por capital social y su importancia esta fuera de duda.
 - Toda la evidencia surgida de los procesos de investigación apoya la tesis de que el capital social contribuye de manera significativa al desarrollo sustentable.
 - En su sentido más amplio, se refiere a la coherencia interna social y cultural de la sociedad, a las normas y valores que gobiernan las interacciones entre la gente y las instituciones en la cual ellos están anidados.