



SOCIAL DEVELOPMENT DEPARTMENT  
The World Bank

# Los Desafíos de una Política Social Comprehensiva

Rodrigo Serrano-Berthet  
*Banco Mundial*

*Taller Internacional de Consulta Técnica:  
Desafíos de las Políticas de  
Desarrollo Social en las Américas  
Asuncion, 4 de Junio, 2008*



# Que es una Politica Social Comprehensive?

- Concibe a la politica social desde una perspectiva de justicia social y ciudadania
  - Enfoque de garantias minimas como operacionalizacion de este
- Expande los "sectores" de la politica social:
  - incluye no solo los sectores tradicionales (educacion, salud, redes de proteccion social, etc)
  - sino tambien las **dimensiones sociales de todas las politicas publicas que afectan el bienestar de los ciudadanos**
    - Empresas de servicios de infraestructura (telecomunicaciones, energia, agua y saneamiento): politicas de acceso y tarifas adecuadas a las posibilidades de pago de los usuarios mas pobres
    - Asegurar la no discriminacion en las politicas de mercado de trabajo

# Desafios de una Politica Social Comprehensiva

- Principal Desafio:
  - Generar un Pacto Fiscal y Social que viabilice las condiciones necesarias que hagan posible este tipo de politica social:
    - Apoyo politico
    - Recursos fiscales
    - Liderazgo institucional
  
- Arribar a ese Pacto significa enfrentar una serie de debates o desafios:
  - Desafio politico: no sera mejor focalizar?
  - Desafio fiscal: sera sostenible fiscalmente?
  - Desafio economico: no afectara el crecimiento economico?
  - Desafio institucional: como se coordina y lidera este dialogo sobre el Pacto Fiscal y Social?

# El Desafio Politico: focalizar dentro de politicas universales

- Vision tradicional:
  - En un contexto de recursos escasos, es necesario optimizar el impacto del gasto social a traves de la focalizacion.
- Vision alternativa:
  - Solo politicas focalizadas no es sostenible politicamente (resistencia de clases medias), lleva a una disminucion progresiva de los presupuestos sociales, no es suficiente para reducir la pobreza, tiene altos costos administrativos y de stigma.
  - Politicas universales generan apoyo politico, fundamentales para reducir la pobreza
- Desafio: usar la focalizacion como un instrumento para asegurar el cumplimiento de garantias minimas
  - Direccionar beneficios adicionales hacia los mas pobres para que puedan acceder a derechos basicos

# El Desafio Presupuestario: hacer el gasto social mas progresivo y sostenible

- Vision tradicional: expansion de los derechos sociales es insostenible fiscalmente
  - “dialogo de sordos” entre especialistas en presupuesto y derechos sociales
- Vision alternativa: problema no es tanto de recursos como de prioridades
  - El estado permanente redistribuye hacia arriba (subsidios a la energia, deficits de pensiones, salvatajes del sector financiero, etc)--Mejorar la equidad del gasto publico
    - Brasil: Bolsa Familia (cubre el quintil mas pobre con 0.4% del PBI) es criticado por insostenible cuando el deficit al sistema de pensiones representa 3.7% del PBI y el 50% se lo lleva el quintil mas rico.
- Desafio: generar sinergias y alianzas entre la vision fiscalista y de derechos
  - Enfoque de derechos tiene valores que coinciden con interes del enfoque fiscal:
    - participacion ciudadana en presupuesto como forma de incrementar la eficiencia, reducir la corrupcion y el malgasto
    - enfasis en equidad como forma de poner limites a las demandas de los no pobres

# El Desafio Economico: aumentar el gasto social con crecimiento

- Vision Tradicional → Equidad versus Eficiencia: altos niveles de gasto social llevan a una disminucion del crecimiento economico
  - Mayores tasas impositivas crearian desincentivos entre los que pagan impuestos para trabajar, invertir, y tomar riesgos, afectando la produccion.
  - Mayores beneficios crean desincentivos entre los que reciben el subsidio para entrar al mercado de trabajo y producir.
- Evidencia empirica de la OCDE desmiente que esta sea una relacion necesaria:
  - No hay una correlacion negativa entre una mayor carga impositiva para financiar gasto social y el nivel o el crecimiento del PBI per capita (Lindert 2004).
  - Similares hallazgos en paises que accedieron a Union Europea -- Polonia, Eslovenia. (Barr 2004)

# Desafio Economico (cont.)

- Explicacion: paises con estados de bienestar
  - Adoptan paquetes impositivos que son pro-crecimiento-- importancia no solo del tamanho del sector social sino de como se financia
  - Minimizan los desincentivos para trabajar en los jovenes
  - Subsidios a jubilacion temprano no tan costosos en terminos de PBI por que estan sesgados a los trabajadores con menos productividad
  - Programas de desempleo aumentan productividad de los empleados
  - Se han implementado por periodos prolongados de tiempo, permitiendo que se materializen no solo los costos **sino tambien los beneficios** (que no suelen incluirse en los modelos teoricos)
- Caracteristicas de programas de transferencias que limitan distorsiones de la eficiencia
  - Apoyar a aquellos con menores posibilidades de trabajar (ancianos, ninhos, discapacitados)
  - Requerir busqueda de trabajo (activacion), o trabajar (obras publicas), o estudiar (CCT)

# El Desafio Institucional: fortalecer la coordinacion interministerial

## ■ Desafios:

- agenda social requiere una autoridad social para enfrentar de modo transversal e integral los problemas sociales, en tanto los mismos son multidimensionales
- Funciones: priorizar, asignar recursos, controlar, evaluar, y coordinar

## ■ Experiencia con Autoridad Social en America Latina:

- Dos modelos:
  - creacion de estructuras burocraticas (Gabinetes, Consejos),
  - mecanismos de gestion horizontal (articulan implementacion de programas interministeriales --Oportunidades, Chile Solidario)
- Experiencia extensa en America Latina (Repetto 2004):
  - Argentina (Gabinete Social 1997, Consejo Nacional de Coordinacion de Politica Social 2002)
  - Bolivia (Consejo Nacional de Politica Social 1987, Ministerio de Desarrollo Humano 1993)
  - Brasil (Camara de Politica Social)
  - Chile (Comite Interministerial Social, Comite de Ministros Sociales, Chile Solidario)
  - Costa Rica (Consejo Social, )
  - Peru (Comision Inteministerial de Asuntos Sociales)

# Desafío Institucional (cont.)

## ■ Lecciones

- La creación de estructuras burocráticas en general no ha sido efectiva, las pocas experiencias de gestión horizontal han tenido más éxito
- Énfasis en reglas formales no es suficiente; la coordinación no sucede por decreto.
- No quitar protagonismo a los Ministerios Sectoriales—no tienen que ver la coordinación como una amenaza
- Liderazgo político es clave pero suele ser inestable, necesidad de alianzas

## ■ Propuestas:

- Generar incentivos para que los Ministerios busquen coordinar (que les permita resolver problemas urgentes en cada sector)
- Usar conjunto de mecanismos legales, institucionales e instrumentales para coordinar la agenda
- Fortalecer el espacio subnacional y local como interface entre la oferta de programas sociales y la demanda de servicios y prestaciones