

Cambios en la institucionalidad de la política de protección social en América Latina y el Caribe: avances y nuevos desafíos

Miguel Székely

División de Protección
Social y Salud

NOTA TÉCNICA N°
810

Cambios en la institucionalidad de la política de protección social en América Latina y el Caribe: avances y nuevos desafíos

Miguel Székely

Mayo 2015

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Székely, Miguel.

Cambios en la institucionalidad de la política de protección social en América
Latina y el Caribe: avances y nuevos desafíos / Miguel Székely.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 810)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Latin America—Social policy. 2. Caribbean Area—Social policy. 3. Social
planning—Latin America. 4. Social planning—Caribbean Area. I. Banco
Interamericano de Desarrollo. División de Protección Social y Salud. II. Título.
III. Serie.

IDB-TN-810

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



scl-sph@iadb.org

www.iadb.org

Cambios en la Institucionalidad de la Política de Protección Social en América Latina y el Caribe: avances y nuevos desafíos

Miguel Székely¹

Resumen

Las políticas de protección social de los países de América Latina y el Caribe (ALC) han cambiado considerablemente en las últimas décadas. En particular, en la primera década del siglo XXI se observan estructuras de política social más sólidas en comparación a las últimas dos décadas del siglo XX. A la par ha ocurrido una reducción en la desigualdad y la pobreza en la región. Este documento argumenta que aunque el fortalecimiento de las políticas de protección social ha sido positivo, se enfrentan ahora retos importantes especialmente si se consideran las perspectivas de cambio demográfico. El documento inicia con un análisis histórico de la evolución del concepto de protección social en ALC. Posteriormente se propone una definición de institucionalidad de la política de protección social que resulta en un decálogo que permite medir el nivel de institucionalidad de las políticas de protección social en cada país. A continuación se presenta la evolución de la institucionalidad en la región a partir de la aplicación del decálogo a 23 países de ALC con datos de 2006 y 2014. El documento concluye con una discusión sobre los desafíos que enfrentan las políticas de protección social actualmente.

Clasificación JEL- I38, N36, O17

Palabras clave- protección social, instituciones, política social, América Latina y el Caribe

¹ Miguel Székely (mszekely@prodigy.net.mx) es director del Centro de Estudios Educativos y Sociales (CEES) y fue contratado como consultor para elaborar este documento por el Banco Interamericano de Desarrollo. El documento constituyó un insumo para la preparación del Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza del BID. Dado que el estudio fue concluido a fines de 2014 no han sido incorporados cambios posteriores en la institucionalidad. Las opiniones expresadas en el documento son del autor y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Introducción

Los enfoques, los instrumentos, y la organización de los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe (ALC) para promover la equidad y la justicia social han cambiado de manera importante en las últimas décadas, y en particular, desde finales del Siglo XX. Estos cambios se han dado a la par de fluctuaciones en los niveles de pobreza y desigualdad en la región, y de diferentes entornos económicos en distintos períodos.

En particular, durante la primera década del Siglo XXI se han observado tendencias de reducción en la desigualdad y la pobreza, contextos de mayor crecimiento y estabilidad económicos², y adicionalmente -como se muestra más adelante- enfoques y estructuras de política social más sólidas en comparación con los 20 años anteriores.

Este documento argumenta que paradójicamente, el fortalecimiento en la institucionalidad de las políticas orientadas hacia la equidad y la justicia social a lo largo de la región ha generado nuevos desafíos e incluso nuevos riesgos hacia el futuro. En particular, ante las nuevas perspectivas de cambio demográfico, las posibilidades de continuar manteniendo múltiples esquemas y programas con necesidades de financiamiento creciente y sin una articulación efectiva, puede generar presiones significativas en las finanzas públicas en los siguientes años. El reto consiste en hacer compatible el crecimiento del sector de políticas sociales que inició su expansión en los años 1990s, con la política de protección social tradicional anclada en el empleo formal. La compatibilidad y articulación entre ambas podrá dar lugar a una nueva generación de políticas en la región.

El documento se organiza en cuatro Secciones. La Sección 1 examina la evolución del concepto y de los componentes de la política social en ALC de mediados del siglo pasado a la fecha. La Sección 2 presenta una definición específica de institucionalidad de la política de protección social para la región. La Sección 3 aplica la definición utilizando datos entre 2006 y el 2014. La Sección 4 presenta las conclusiones y discute algunos de los desafíos derivados de las tendencias recientes.

² López Calva y Lustig (2010) y CEPAL (2013) presentan datos sobre estas tendencias.

1. Evolución de los enfoques y contenidos de la política social en América Latina y el Caribe

Desde sus orígenes, en los sistemas de mercado han coexistido los mecanismos de promoción de la actividad económica, con la acción del Estado para garantizar la igualdad de oportunidades y la inclusión social.³ Lo que ha cambiado a lo largo del tiempo es tanto el énfasis en cada uno de estos ámbitos de política pública, como su contenido, orientación y esquema de funcionamiento. En el caso de las políticas de equidad y de promoción de la justicia social (que llamaremos *política social* a lo largo del presente documento), uno de los hitos más importantes fue la creación de los sistemas de seguridad social en Alemania a finales del Siglo XIX, en los que por primera vez se integraron como derechos laborales el acceso a los servicios de salud, las pensiones y los seguros contra accidentes e incapacidad. A continuación se discuten las principales tendencias observadas a partir de este momento.

Desarrollo de distintos modelos en los países desarrollados

A partir de la creación de los sistemas de seguridad social en Alemania, surgieron distintos enfoques, que se pueden clasificar en términos generales en tres modelos distintos.⁴ El primero de ellos, denominado de *Estado de Bienestar* (EB) - seguido por países como Alemania, Dinamarca, Finlandia, Inglaterra, Holanda, Noruega, y Suecia, entre otros- se caracterizó por la construcción de un sistema de seguridad social universal de acceso generalizado a toda la población, que incluyó, entre otros elementos, servicios de educación, salud, pensiones, protección contra riesgos (incluyendo los riesgos laborales), e incluso subvenciones en efectivo hacia los hogares por ejemplo, con base en el número de menores en cada hogar. Este tipo de esquemas se financiaban con ingresos generales obtenidos por el gobierno, y se basa en la idea de que es responsabilidad del Estado y derecho de la sociedad, el recibir los bienes y servicios en cuestión.

³ De acuerdo a Barr (1992), las políticas de atención a la pobreza surgieron en Inglaterra en el Siglo XVI con el Poor Relief Act de 1576 -en el que se establecían los primeros mecanismos de protección para la población en pobreza - incluso antes de la expansión del sistema capitalista.

⁴ Se presenta a continuación solamente una caracterización general, ya que existen diferencias entre países y a lo largo del tiempo.

El segundo modelo, denominado para nuestros fines como de *seguridad laboral* (SL) se desarrolló a partir de contribuciones de los trabajadores y empresas para financiar riesgos asociados al trabajo, y dar acceso a servicios de salud, pensiones, seguros de desempleo, etc. Dichos beneficios se diseñaron para cubrir a la población laboral en el mercado formal de trabajo que los financiaba, mientras que el Estado complementariamente ofrecía otro tipo de servicios como la educación gratuita de manera universal. En los países en los que el empleo formal abarcaba a toda la fuerza laboral, los sistemas de EB y SL generaron coberturas de protección similares, con la diferencia de que en los segundos, la fuente de financiamiento del subconjunto relacionado a la participación laboral obtenía sus recursos del mercado de trabajo –algunos de los países que siguieron este enfoque fueron Austria, Bélgica, Francia e Italia. Este enfoque parte del concepto de que la responsabilidad por garantizar los bienes y servicios relacionados a la actividad laboral es de las empresas y de los trabajadores, con acompañamientos subsidiario por parte del Estado.

Un tercer modelo, consistió en la contratación de mecanismos de protección –incluyendo pensiones, servicios de salud, y aseguramiento de diversos tipos– directamente por parte de los particulares, en algunos casos con contribuciones de las empresas. Este modelo, denominado de *seguridad privada* (SP) y que se desarrolló sobre todo en los Estados Unidos, basa su financiamiento en la contratación directa de servicios privados por los individuos. Bajo este modelo el Estado concentra sus esfuerzos en un conjunto limitado de servicios como los educativos, y ofrece apoyos específicos a poblaciones vulnerables o en desventaja. La idea subyacente en este caso, es que un mercado competitivo de servicios ofrecerá mejores alternativas a la población –en comparación con una oferta única estatal, por ejemplo– quien seleccionará libremente los que se adecúen a sus necesidades y preferencias.

A lo largo de los años han surgido diversas variaciones sobre estos tres modelos, y distintos países los han adoptado y adecuado a su realidad. A continuación se caracteriza la evolución de los modelos o enfoques de política social en los países de ALC.

*Etapas de desarrollo en América Latina y el Caribe*⁵

En el caso de América Latina y el Caribe, desde inicios del Siglo XX se observaron al menos cuatro grandes fases en la evolución de la política social. A grandes rasgos, la mayoría de los países intentaron emular los sistemas de SL, aunque las cambiantes circunstancias fueron modificando el esquema original, y propiciaron el surgimiento de nuevas intervenciones.

La primera fase abarca desde finales de la Primera Guerra Mundial hasta finales de los años setenta. Durante estos años, bajo el modelo de sustitución de importaciones surgieron la mayor parte de los Ministerios de Educación en la región, cuyo principal mandato fue el ampliar la cobertura de servicios gratuitos de manera universal. Adicionalmente, surgieron los Ministerios de Salud y los Ministerios del Trabajo (o su equivalente), encargados de velar por el sistema de seguridad social asociado a la actividad laboral formal bajo el esquema de SL. Los sistemas de seguridad social fueron un elemento central de la estrategia de desarrollo durante estos años, ya que el crecimiento económico se sustentó en la ampliación de los sectores industrial y urbano mediante la generación de empleos formales complementados por una amplia red de subsidios al consumo abiertos a la población en general, los cuales se justificaban como un subsidio indirecto a los salarios del creciente sector industrial.

En cierta manera ambos factores derivaron en un círculo virtuoso en el que, por un lado, las clases medias contribuían al desarrollo al integrarse a los sectores productivos del sector formal emergente, y por otro, los subsidios permitían mejorar las condiciones de vida de la población en general. El sector rural jugó un papel fundamental al proveer insumos para bienes primarios, además de recursos naturales y humanos a bajo costo al sector industrial. Para sostener este apoyo se otorgaba también una amplia red de subsidios al campo y se realizaron redistribuciones de tierra con el fin de reducir la sub-utilización de recursos productivos.

Una característica de esta primera fase, es que en esencia, la política social y la política de desarrollo, convergían en un mismo modelo. De hecho, durante estas décadas, el concepto de políticas de “desarrollo social” o de “combate a la

⁵ A continuación se presenta una caracterización general solo para fines de la presente discusión, y no pretende contener un análisis minucioso de los procesos de desarrollo en cada país de la región en particular.

pobreza”, era poco común debido a que estas políticas formaban parte de la estrategia de desarrollo general. Bajo esta lógica, no era necesario contar con un sector de desarrollo social o combate a la pobreza específico, ya que esta actividad estaba en el centro de las políticas públicas de desarrollo y de expansión industrial en la región.

A pesar de que durante estos años se registraron reducciones considerables en la pobreza y la desigualdad, a principios de los ochenta la estrategia tuvo que modificarse.⁶ En 1982 la drástica caída en los precios del petróleo y el aumento en las tasas de interés internacionales originaron la crisis de la deuda que llevó a la mayoría de los países de ALC a una severa recesión económica. En estos años se vivieron restricciones macroeconómicas sin precedentes, lo cual ocasionó, por un lado, que se considerara prohibitiva la amplia red de subsidios de los años anteriores, y por otro, que el emergente sector de empleos formales se contrajera de manera importante -la tasa de informalidad promedio en Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela alcanzó niveles de prácticamente 65 por ciento de la población económicamente activa en la segunda mitad de esta década. .

Estos acontecimientos marcan el inicio de la segunda fase. Bajo las nuevas condiciones macroeconómicas de principios de la década de los ochenta, los gobiernos de la región redujeron su gasto público considerablemente en aras de reducir el déficit gubernamental. En un contexto caracterizado por una creciente inflación, la devaluación del tipo de cambio y recesión económica se consideraba que los subsidios generalizados eran simplemente inviables, y la prioridad de la política pública era estabilizar la economía. Lejos de considerarse como un motor de crecimiento, los subsidios generalizados pasaron a verse como una amenaza a la estabilidad por sus efectos sobre el déficit.

Aunado a la contracción del empleo formal, y por lo tanto a la reducción en la cobertura del sistema de seguridad social ligado al empleo, la crisis generó necesidades crecientes y al mismo tiempo, mayores limitaciones de recursos para atenderlas en casos como México por ejemplo, la proporción de trabajadores en el sector informal creció de 57 a 61 por ciento en estos años de acuerdo a cálculos de las encuestas de hogares del país.

⁶ Esto se documenta por ejemplo en Londoño y Székely (2000).

Dado que la crisis de estos años se consideró al menos en principio, como una crisis de corto plazo, se esperaba que al retomar el crecimiento económico pudiera retomarse a su vez la expansión del empleo y el desarrollo en su connotación más amplia, con el continuado crecimiento de las clases medias. Bajo este escenario no se consideró necesario realizar un cambio estructural del paradigma de crecimiento ni del sistema de SL.

Sin embargo, con la prolongación de la crisis se observó un renovado debate sobre el papel del Estado en las economías de la región, y en particular, se priorizó el papel del gobierno como responsable de incentivar el crecimiento económico y promover el buen funcionamiento de los mercados.

En este contexto de discusión y de implementación de las primeras reformas estructurales en ALC, surge la tercera fase hacia finales de la década de los ochenta. Un cambio importante es que se reconoció explícitamente que los grupos más desfavorecidos de la sociedad eran quienes más estaban sufriendo con el estancamiento de las economías, y que los efectos de la crisis no eran precisamente pasajeros y de corto plazo. La solución de política por la que se optó, fue la introducción de redes de protección social focalizadas,⁷ que se convirtieron en la alternativa a la provisión de subsidios universales.⁸

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

⁷ Esta opción tiene sus orígenes en las investigaciones de Kanbur (1985, 1987a y 1987b), quien desarrolló el concepto de focalización bajo el argumento de que cuando se tienen recursos escasos una opción para maximizar el impacto de los programas consiste en canalizar beneficios exclusivamente hacia grupos seleccionados por sus carencias. Bajo el concepto de focalización, un problema central de las políticas públicas consiste en lograr un balance entre los costos administrativos de identificar a la población susceptible de una acción compensatoria por parte del Estado, con los beneficios de que al hacerlo no se “desperdician” recursos recibidos por grupos de la población que no requieren apoyos (lo cual necesariamente sucede en alguna medida con los subsidios universales).

⁸ El giro fue equivalente a enfatizar un elemento central del modelo SP, en el que el Estado solamente dirige sus esfuerzos a garantizar mínimos de bienestar a grupos específicos de la población en situación de vulnerabilidad.

Una característica de las intervenciones estatales en estos años fue la proliferación de una multiplicidad de programas y acciones gubernamentales como respuesta a la presión social de grupos que dependían de los subsidios universales previamente desmantelados y del creciente grupo de trabajadores en la economía *informal* que no tenía acceso al sistema de protección social bajo el modelo de SL. Al carecer de una respuesta ordenada y de una coordinación estructurada y consolidada, diversas instancias gubernamentales respondieron de manera puntual a diferentes necesidades, generando dispersión y atomización de esfuerzos, duplicación de beneficios, y al mismo tiempo desatención de sectores críticos de la población.⁹

En estas circunstancias comenzaron a surgir apoyos gubernamentales hacia la población en pobreza y en el sector informal, para sustituir al menos en alguna medida la reducción en los ingresos y la falta de cobertura del sistema de SL. Surgieron por ejemplo las transferencias monetarias a los adultos mayores que no contaban con una pensión, los programas de empleo temporal que sustituyeron en alguna medida la carencia de aseguramiento contra el desempleo, y los múltiples tipos de crédito -incluyendo por ejemplo los créditos para la adquisición de vivienda- y aseguramiento subsidiados que sustituyeron a los instrumentos de ahorro y prevención de riesgos ofrecidos en el sistema formal. Asimismo, se instrumentaron diversas transferencias de ingreso para propiciar el acceso efectivo a una serie de servicios como los educativos, a los que no podían acceder algunos segmentos de la sociedad por sus bajos ingresos. Para los fines de la presente discusión estas acciones se denominan como “*programas de protección social*”.

El Cuadro 1 resume a grandes rasgos el tipo de intervenciones, clasificadas en tres grupos de acuerdo a su orientación:¹⁰

⁹ Ferreira y Robalino (2010) presentan una discusión de algunos de estos programas y de sus resultados principales.

¹⁰ La lista de acciones en el cuadro es solo ilustrativa y no exhaustiva, ya que existen una gran número de variantes e iniciativas a lo largo de la región. De hecho, no existe una definición única para clasificar a este tipo de acciones. Por ejemplo, autores como Holzman y Jorgensen (1999), denominan como protección social

- (i) Aquellas similares a las de los sistemas de SL, cuyo propósito es proveer a la población en pobreza de servicios o beneficios a los que no tiene acceso por no participar en el mercado laboral formal –incluyendo la atención de enfermedades en los servicios de salud, transferencias para los que no cuentan con una pensión para la vejez, apoyos para la adquisición de vivienda, el acceso a servicios de cuidado infantil, y programas de desarrollo infantil temprano, entre otros;
- (ii) Aquellas que tienen como objetivo garantizar el acceso efectivo a servicios que en principio son de participación universal, pero a los que no puede acceder la población en pobreza por falta de recursos –como por ejemplo una beca para poder aprovechar los servicios educativos públicos; y
- (iii) Los programas diseñados expresamente para atender la condición de pobreza y que generalmente se focalizan en grupos específicos de la población –la larga lista de este tipo de intervenciones incluye, entre otros, las transferencias de ingreso, los apoyos a la nutrición y alimentación en el hogar, la provisión de saneamiento y servicios básicos para la vivienda, los programas de empleo temporal o empleo en obras públicas, los apoyos a la producción (especialmente en zonas rurales) incluyendo crédito y aseguramiento subsidiado, así como los mecanismos de atención a los riesgos enfrentados por los jóvenes, y apoyos a grupos vulnerables.

exclusivamente a aquellas relacionadas con la atención de riesgos. Barrientos y Hulme (2008), Ferreira y Robalino (2010), Ribe, Robalino y Walker (2012), y Barrientos (2011) incluyen dentro del concepto de protección social a las intervenciones gubernamentales focalizadas en la población pobre, incluyendo a aquéllas que atienden riesgos (denominados aseguramiento social), que enfrentan distintas vulnerabilidades (llamados comúnmente como asistencia social) y a los que se relacionan con las oportunidades de empleo o de ingreso al mercado laboral –el tipo de programas en este tipo de clasificaciones es similar a los que se incluyen en la primera columna del Cuadro. En otros casos, como Regalia (2006), y Repetto (2010), se sigue una clasificación más amplia al denominar como programas de protección social a los incluidos en el Cuadro 1 sin desglosarlos en otras clasificaciones como los estudios anteriores. Documentos como los de la OIT (2009) y CEPAL (2013), incluyen dentro del término de “protección social” a todas las acciones incluidas en el Cuadro, incluso a las de SL. Por otra parte, Cecchini y Martínez (2011) y Levy y Schady (2013) catalogan como política social al conjunto de intervenciones de protección social, de provisión de servicios universales como la educación y de mercado laboral, y consideran los componentes de SL en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Caracterización de la Evolución de la Política Social en ALC

Tipos de acciones	Programas de Protección Social	Seguridad Social (modelo SL)
Dotación de servicios/beneficios		
Servicios de salud	si	si
Pensión	si	si
Apoyos para vivienda	si	si
Cuidado infantil	si	si
Apoyos desarrollo infantil temprano	si	si
Seguros contra accidentes/discapacidad		si
Seguro de vida		si
Seguro de desempleo		si
Seguro de invalidez		si
Compensación por despido		si
Acceso efectivo a servicios		
Apoyos para acceso a la educación	si	
Atención a necesidades específicas		
Transferencias de ingreso	si	
Apoyos de nutrición	si	
Apoyos alimentarios (subsidios/en especie)	si	
Empleo temporal/trabajo público	si	
Crédito subsidiado	si	
Saneamiento y servicios para la vivienda	si	
Aseguramiento productivo subsidiado	si	
Apoyos a jóvenes en riesgo	si	
Apoyos a grupos étnicos y otros vulnerables	si	

Fuente: Elaboración propia.

La cuarta fase de evolución de la política social en ALC surge en buena medida como consecuencia de la respuesta inicial desestructurada y dispersa por medio de este tipo de programas, y del reconocimiento de que las condiciones de pobreza y baja cobertura del SL no eran coyunturales, sino condiciones estructurales a las que era necesario dar una respuesta sistemática. Concretamente, se comenzó a evolucionar hacia un modelo en donde los programas de protección social contaron con una visión de más largo plazo, con presupuestos definidos, y con procesos y estructuras de ejecución específicas.¹¹ Incluso, surgió una nueva arquitectura institucional para su operatividad, con

¹¹ Quizá el caso más conocido en términos de un nuevo enfoque de intervenciones estatales para incidir sobre las condiciones estructurales de pobreza fueron los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), que permitieron avances sustanciales en el diseño de las intervenciones sociales. Este modelo modifica los esquemas surgidos durante la segunda y tercera fase de evolución de la política social en la región. Entre otros cambios, cuentan con padrones/registros de beneficiarios, utilizan reglas de operación detallando su funcionamiento, introducen requerimientos de evaluación y monitoreo rigurosos, y coordinan en un solo programa de manera sinérgica acciones de educación, salud y alimentación, entre otros.

entes rectores facultados expresamente para la formulación, coordinación, y ejecución de las acciones de política pública de protección social.

Como lo han notado distintos autores como Regalia (2006), Ferreira y Robalino (2010), Ribe, et al. (2012) y Antón et al. (2012) entre otros, el surgimiento del sector de protección social en ALC cuentan con una característica que la hace distinta a los modelos del SB o de SL. La característica es que en lugar de introducir beneficios complementarios a los que se encuentran en operación en los sistemas estructurados e institucionalizados en esos esquemas, en el caso de ALC los programas de protección social que proliferaron a partir de los 1990s bajo un modelo no-contributivo generalmente duplican y se traslapan con las funciones, y objetivos de los sistemas de SL. De hecho, lo que distingue a los países de ALC, no es la existencia de una multiplicidad de intervenciones de apoyo social, sino que éstas han surgido como un sistema paralelo fragmentado no coordinado con el de SL. Esto da lugar a distorsiones importantes como los incentivos que pueden dar lugar a no ingresar en el mercado formal de trabajo en donde el acceso a beneficios requiere de financiamiento contributivo.¹²

La siguiente Sección propone una aproximación para verificar la medida en la que distintos países de ALC han entrado en la cuarta fase de desarrollo de la política social prevaleciente en la región. Específicamente, se propone un procedimiento de medición del nivel de institucionalización de las políticas de protección social en cada caso, a partir de lo cual se puede verificar el nivel y los alcances en el fortalecimiento de este sector emergente. Como se discute en la última Sección del documento, una quinta fase natural de evolución es la de la sincronía y coordinación entre el nuevo sector emergente en la región, y los sistemas de SL.

¹² Anton et al. (2012) muestran por ejemplo que en México, la ampliación de la red de programas de protección social, al traslaparse con el sistema de SL puede generar incentivos importantes a no ingresar al mercado formal de trabajo. En otras regiones del mundo también coexisten los sistemas de seguridad social con acciones de protección social como algunas de las descritas en el Cuadro, aunque en esos casos funcionan como un sistema integrado sin las duplicaciones que se observan en ALC. Por ejemplo, como se describe en ESSPLOS (2011) los países que integran la Unión Europea comparten un mismo diseño de sistema de protección social integrado que incluyen para toda la población una serie de servicios, los cuales se encuentran en sincronía con los beneficios ofrecidos por el mercado laboral.

2. Institucionalidad de la Política Social

Existen en la literatura distintas definiciones para caracterizar la institucionalidad en un sentido general, y también algunas para el caso específico de la institucionalidad social.¹³ Para el presente análisis, se toma como punto de referencia inicial la definición propuesta por Eisenstadt (1979)¹⁴ a partir de la cual proponemos denominar como política institucional a aquella que emana de un acuerdo político y social para atender un problema específico, que establece objetivos y metas claras, y cuenta con instrumentos para evaluar su consecución, que establece obligaciones y derechos específicos para cada uno de los actores relevantes, y que cuenta con la definición de normas y reglas de comportamiento.

Para hacer operativa la medición de estos cuatro rubros a continuación se proponen diez indicadores específicos que se utilizan como guía para determinar el grado de avance en la conformación de una política de protección social institucional en cada país. Cada uno de estos elementos, a nuestro juicio, es un indicio o “síntoma” que permite dilucidar en alguna medida el grado de institucionalidad prevaleciente. Sin embargo, evidentemente, al no contar con una comparación contra factual de la situación que hubiera prevalecido en cada país sin la existencia de estos elementos, no es posible verificar con precisión el impacto de cada uno sobre las condiciones de vida de la población.¹⁵

¹³ Entre las definiciones generales más citadas, se encuentra la de North (1990), quien sugiere que las instituciones son “...restricciones diseñadas por las personas que dan forma a la interacción humana”. Otros ejemplos se encuentran en Acuña y Tommasi (1999)).

¹⁴ La definición propuesta por Eisenstadt (1979) es “... se considera que las instituciones sociales son los núcleos básicos de la organización social, comunes a todas las sociedades y encargadas de algunos de los problemas fundamentales de toda vida social ordenada. Se suele poner de relieve tres aspectos principales de toda institución. Primero, las pautas de conducta que son reguladas por medio de las instituciones se refieren a problemas perennes y esenciales a toda sociedad. Segundo, las instituciones suponen la regulación de la conducta de los individuos en una sociedad según pautas definidas, continuas y organizadas. Finalmente, estas pautas entrañan una ordenación y regulación normativa definida; es decir, la regulación es mantenida por medio de normas y de sanciones que están legitimadas por tales normas”. Según el mismo autor, las actividades institucionales, en el marco de la política, se refieren “...al control de la movilización de recursos para la realización de diversos objetivos y a la articulación y fijación de ciertas metas para la colectividad”; Por su parte, el proceso de institucionalización se refiere al: “...proceso de cristalización continua de variados tipos de normas, de organizaciones y de esquemas reguladores de los procedimientos...”.

¹⁵ Estas características presentan elementos en común con la discusión en Machinea (2005), quien ofrece un análisis sobre la construcción de instituciones para una mejor ciudadanía social. Un análisis relacionado es el de Braun y Vélez (2004), quienes proponen que una política social institucionalizada se caracteriza por (i) la existencia de una estrategia de largo plazo, (ii) la continuidad de actores, (iii) la existencia de espacios de coordinación, (iv) el desarrollo de capacidad técnica, (v) la existencia de mecanismos de recolección y análisis de información confiable, y (vi) la participación de actores sociales. Franco (2004) propone una definición con elementos similares, aunque centrada solamente en los aspectos de coordinación y grado de centralización en la ejecución de acciones. Otro análisis relacionado al presente es el de Saavedra (2004), quien también sugiere una serie de elementos a nivel conceptual para caracterizar la institucionalidad del sector social, incluyendo los mecanismos de financiamiento, los mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, y la universalidad. Por su parte, la OPS (1999) define como institucionalidad social al “conjunto de organizaciones estatales encargadas del diseño, coordinación, ejecución, y funcionamiento de las acciones de política social”. El presente análisis

Indicadores para verificar si las acciones emanan de un acuerdo político y social para atender las necesidades sociales

En el caso de los elementos que dan un indicio sobre si las políticas de combate a la pobreza emanan de un acuerdo político y social de atender prioritariamente el problema, se propone como indicador la existencia de un Ministerio/Secretaría de Estado (o su equivalente en rango) cuyo principal mandato sea precisamente, coordinar y ejecutar las acciones de protección social. Consideramos que éste es un síntoma claro de la existencia de un acuerdo político para atender prioritariamente a la pobreza como un compromiso de Estado, ya que al crear un Ministerio o Secretaría de Estado se asume explícitamente una responsabilidad que no necesariamente está delimitada por un horizonte de tiempo, y que es independiente de coyunturas políticas de corto plazo. La creación de una instancia del más alto rango que vele por el cumplimiento del mandato de combatir la pobreza, es quizá la manifestación más clara de compromiso dada la estructura política sectorial de los países de América Latina y el Caribe.

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

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

difiere del de éstos autores principalmente en dos aspectos. El primero es que la caracterización incluye elementos adicionales, como podrá verificarse a continuación, y la segunda es que en este caso la caracterización se refiere a manifestaciones explícitas de la existencia de determinados elementos e instrumentos, más que a criterios a nivel conceptual. Es importante resaltar, sin embargo, que las definiciones adoptadas en el presente estudio y en los citados anteriormente, parten de la premisa de que contar con alguno de los elementos incluidos implica que se esté cumpliendo la función correspondiente aunque este no es necesariamente el caso. La verificación del cumplimiento de dichas funciones escapa el alcance del presente documento, por lo que su verificación queda para análisis futuros.

responsabilidades y los procedimientos institucionales- generalmente contará con una mayor capacidad gerencial y de gestión.

Un instrumento de alta eficacia para garantizar la continuidad y la calidad de los recursos humanos en el sector público es el establecimiento de un “Servicio Civil”; es decir, un conjunto de normas y procedimientos para ingresar, progresar y egresar de las instituciones públicas. Este tipo de prácticas minimiza la discrecionalidad en la entrada y salida de recursos humanos, y les provee certidumbre, incentivos, y solidez en su entorno.

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

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

Indicadores para verificar el establecimiento de objetivos y metas claras, y de instrumentos para evaluar su consecución

En el caso de los elementos para establecer objetivos, metas claras, e instrumentos para evaluar su consecución, proponemos dos indicadores concretos. El primero se refiere al establecimiento de objetivos, para lo que el instrumento por excelencia para explicitar el compromiso del Estado y explicar la

manera en la que el objetivo será alcanzado, es la realización y publicación de un Plan o Programa Oficial de Gobierno, específicamente en materia de combate a la pobreza o protección social (o de política social en un sentido más amplio). Proponemos que sea éste el segundo elemento que identifica a una política social institucionalizada.

Además, para determinar el cumplimiento de los objetivos establecidos en un Plan o Programa de política social es necesario contar con indicadores concretos y medibles, y con mecanismos de evaluación para verificar su cumplimiento. Proponemos, por lo tanto, como un tercer indicio de institucionalización, el que el Estado cuente con mecanismos oficiales de evaluación y seguimiento, y específicamente que se establezcan indicadores concretos de medición con procedimientos de monitoreo a lo largo del tiempo.

Indicadores para verificar el establecimiento de obligaciones y derechos específicos para cada uno de los actores relevantes

La tercera área, correspondiente a las obligaciones y derechos para los actores involucrados en la política social, es especialmente relevante debido a que en la ejecución de la política social coexisten al menos dos o tres actores: el gobierno federal, los gobiernos sub nacionales (Estados, Departamentos, Provincias, o su equivalente), y los gobiernos Municipales (o su equivalente).¹⁶ Aunque conceptualmente pueden distinguirse las ventajas comparativas de cada actor en el marco de las acciones de política social, la coordinación entre ellos requiere de mecanismos formales en su definición.¹⁷

Dado que no siempre es obvio cuál es el radio de acción relevante y deseable para cada orden de gobierno, la ausencia de reglas claras -es decir, que no se establezcan formalmente las responsabilidades, facultades y atribuciones de cada actor- limita la continuidad y la eficiencia de la política. Si el ámbito de acción de cada orden de gobierno es definido por el funcionario responsable en turno, el marco de acción de la política social estará sujeto a vaivenes e ineficiencias

¹⁶ Es común también que la sociedad civil organizada tenga una participación importante, pero los esquemas de participación difieren entre países.

¹⁷ Por ejemplo, puede argumentarse que el Gobierno Central cuenta con ventajas en la aplicación de las políticas de alcance nacional o de equilibrios regionales, mientras que los Municipios son la instancia ideal para el diseño y la ejecución de programas y acciones que atienden la problemática específica a nivel local.

impredecibles incluyendo por ejemplo duplicaciones de funciones en algunos casos y “vacíos” de atención en otros.

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

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

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

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

las acciones dentro del Gobierno Nacional, incluyendo los Gabinetes Sociales, los Consejos de Políticas Sociales, o la conformación de una Autoridad Social.¹⁸ En cuanto a la coordinación entre órdenes de Gobierno, una alternativa es la creación de Comisiones o Comités Nacionales de Desarrollo Social, con representación de cada uno de los actores relevantes.

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

Indicadores para verificar si se cuenta con la definición de normas y reglas claras de comportamiento

En lo que respecta a la cuarta categoría de definición de normas y reglas de comportamiento de los actores de la política de protección social, su relevancia radica, entre otros motivos en que es quizá el mejor instrumento para reducir la discrecionalidad en la ejecución, para incrementar la eficiencia, y para dar certidumbre a la ciudadanía sobre la forma y la temporalidad con la que el Estado llevará a cabo ciertas acciones. En el marco de las acciones sociales este es un ingrediente especialmente importante, ya que puede evitar el carácter coyuntural de los programas y actividades, y sobre todo, puede evitar que las acciones sean de un carácter tan flexible que se presten a su utilización para fines distintos al combate de la pobreza. En suma, es un elemento indispensable que da la posibilidad de llevar a cabo planeación de largo y mediano plazo, y que reduce los espacios de discrecionalidad.

¹⁸ Un tipo de arreglo institucional más formal, aunque menos socorrido, es la creación de súper ministros que están por encima de algunos ministerios.

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

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

Por último, proponemos como décimo elemento en la lista, la existencia de un marco jurídico que norme la conducta y el comportamiento de los actores involucrados en la operación de programas y acciones, y que indique las sanciones a las que están sujetos. Este marco jurídico se refiere a la conducta de los funcionarios públicos en el manejo y utilización de recursos e información, y en la atención a los sujetos de las acciones y programas.

El Decálogo de la Institucionalidad de la Política Social

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

1. Existencia de un Ministerio de Desarrollo Social cuyo principal mandato sea el combate a la pobreza.
2. Establecimiento de objetivos concretos en un Plan o Programa Nacional.
3. Definición y adopción de indicadores de evaluación del cumplimiento de objetivos, la existencia de sistemas formales para su seguimiento y medición.
4. Marco jurídico estableciendo responsabilidades, facultades y atribuciones por actor.
5. Presupuesto para ejercer facultades.
6. Mecanismos explícitos de coordinación intra y entre órdenes de Gobierno.
7. Contraloría social e instancias de participación y atención ciudadana.
8. Existencia de Reglas de Operación para los Programas y Acciones.
9. Existencia de padrones/registros de beneficiarios.
10. Marco jurídico para reglamentar el comportamiento y conducta de funcionarios.

Consideramos, por lo tanto, que, para nuestros propósitos, un país cuya política de protección social contenga estos elementos, puede considerarse como un caso en donde los mecanismos paralelos a los sistemas de SL se han institucionalizado. Es importante enfatizar que estos elementos constituyen una alternativa para operacionalizar el concepto, que se refieren al contexto de la región latinoamericana, y que no necesariamente son de la misma relevancia para otros países o regiones.

3. Cambios en el nivel de institucionalidad de la política de protección social en los países de América Latina y el Caribe

Esta Sección documenta los 10 elementos de institucionalización de la política social para los países de ALC para los que contamos con información. Además del análisis de cada elemento, se presenta una medida de nivel de institucionalidad para resumir la información y se compara su evolución entre los años 2006 y 2014 para verificar las tendencias a lo largo de los últimos años.¹⁹

1. *Existencia de un Ministerio con el mandato de atender a la población en pobreza mediante programas de protección social*

El Cuadro 2 indica la asignación de facultades y responsabilidades en la ejecución de los programas de protección social existentes en los 18 países de América Latina, y los 5 países del Caribe para los que se encuentra información.²⁰ Como puede observarse, para el caso de 11 países de América Latina –Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela– existe un Ministerio rector del sector (generalmente denominado de Desarrollo Social) cuya función es la coordinación de los programas de protección social, y en la mayoría de los casos –con la excepción de Ecuador– la ejecución de los mismos.²¹ El primero de ellos fue creado en el año 1980 en Ecuador, seguido por la creación de la Secretaría de Desarrollo Social en México en 1992. A partir del año 2006 se han creado 5 Ministerios de este tipo en Honduras, Venezuela, Chile, Perú y Guatemala, los tres últimos formados entre 2011 y 2012.

Existen casos en los que adicionalmente a un Ministerio de Política Social, existe un Ministerio de Protección Social (este es el caso de Argentina y Chile), que se concentra en las políticas de SL.

Los 7 países que no cuentan aún con un Ministerio se pueden dividir en dos grupos. El primero asigna tareas de desarrollo social a diversos Ministerios

¹⁹ Se toma como punto de referencia 2006, debido a que contamos con información para este año de mediciones previas para 18 países de América Latina. En el caso de los países del Caribe, únicamente se cuenta con información para el año 2014.

²⁰ Es importante notar, que dado que para los países del Caribe se realizó una búsqueda exclusivamente por medios electrónicos, es posible que la información presentada en el Cuadro y en las siguientes Secciones no sea del todo completa.

²¹ Brasil es un buen ejemplo de un caso en que el Estado crea un nuevo Ministerio precisamente para dejar sentada la prioridad y compromiso político que se le otorga al tema del combate a la pobreza en la agenda nacional. En el año 2004 se crea el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha Contra el Hambre en ese país con el propósito de operar el programa *fome cero*, y coordinar acciones con los gobiernos provinciales.

simultáneamente, sin que ninguno de ellos cuente con la rectoría del sector. A este grupo pertenecen Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, y Paraguay.

Cuadro 2. Instancias con responsabilidades en la ejecución de Programas de Protección Social en ALC

Pais	Desarrollo Social	Salud y Asistencia Social	Planificación	Presidencia de la República	Desarrollo Económico	Trabajo y Protección Social	Desarrollo Urbano y Vivienda	Familia
América Latina								
Argentina	2002	x	x	x		x		x
Bolivia		x	x		x	x		
Brasil	2004	x						x
Chile	2011	x			x	x	x	
Colombia		x				x	x	
Costa Rica		x	x			x	x	x
Ecuador	1980	x	x		x		x	
El Salvador		x					x	
Guatemala	2012	x		x			x	
Honduras	2009			x			x	
México	1992	x						
Nicaragua		x						x
Panamá	2005	x					x	
Paraguay		x	x		x		x	
Perú	2011	x					x	
República Dominicana		x	x	x	x			
Uruguay	2005	x				x		
Venezuela	2009	x	x		x	x		
Total	11	17	7	4	6	5	11	4
Caribe								
Bahamas	x							
Guyana		x				x		
Jamaica		x				x		
Surinam	x							
Trinidad y Tobago	x							
Total	3	2				2		

Fuente: Elaboración Propia

El segundo, está integrado por la República Dominicana, en donde la responsabilidad de la política social se asigna directamente en la Oficina de la Presidencia de la República. La ejecución de diversas funciones como la administración de los registros de beneficiarios y la dispersión de los recursos de

todos los programas se lleva a cabo por medio de un Consejo presidido por la Vice Presidencia de la República. Si bien este último modelo cuenta con la ventaja de asignar la línea de mando de los programas de protección social a la máxima autoridad, presenta también la desventaja de que en la práctica, si de la Oficina Presidencial emana un número considerable de tramos de control, la coordinación es menos efectiva y funcional.

En el caso de los países del Caribe, de acuerdo a la información disponible, 3 de ellos cuentan con un Ministerio de Desarrollo Social o su equivalente -Bahamas, Surinam y Trinidad y Tobago- mientras que en Guyana y Jamaica las funciones se encuentran en Ministerios de Salud y Asistencia Social o de Trabajo y Protección Social.

Gráfica 1. Ciclo de política pública



Fuente: Elaboración del autor

Es importante notar que incluso entre los países con un Ministerio rector del sector social, existen diferencias importantes. Un punto de referencia útil para contrastar los distintos arreglos institucionales consiste en identificar las grandes funciones y procesos que acompañan a una política pública, para posteriormente verificar su existencia en cada caso.

La Gráfica 1 muestra la secuencia lógica de los procesos genéricos de instrumentación, iniciando con (i) un diagnóstico de la problemática a atender; (ii) un proceso de planeación y establecimiento de metas; (iii) el diseño de los instrumentos de política y de las intervenciones para lograr las metas establecidas; (iv) el flujo del financiamiento para realizar las acciones; (v) la ejecución de las acciones; (vi) la medición y evaluación del efecto de la intervención; y finalmente (vii) la retroalimentación hacia los procesos de planeación para afinar las estrategias y procedimientos que afectan al diseño de instrumentos, el financiamiento, la ejecución, etc. La Gráfica 1 por tanto contempla los procesos de planeación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, los cuales se esperaba que estuvieran presentes en la institución rectora de un sector. En la medida en que la integración funcional de dichos procesos se alinea adecuadamente, la capacidad ejercer una política pública basada en resultados será mayor.

El Anexo 1 del presente documento presenta una descripción de las funciones y responsabilidades de las instancias responsables de los programas de protección social en los países de América Latina, a partir de lo cual se pueden identificar la presencia de los elementos anteriores. La información se resume en el Cuadro 3 y se organiza de acuerdo al círculo representado en la Gráfica 1 que ilustra el proceso lógico y deseable de planeación-metas-diseño-financiamiento-ejecución-monitoreo-evaluación-planeación de cualquier política pública.²²

²² En este caso solamente se incluye información sobre los países latinoamericanos debido a que no se logró identificar información suficiente para los pertenecientes al Caribe..

Cuadro 3. Funciones de Desarrollo Social presentes en Cada País
(se indica el número de instancias que ejecutan la función)

País	Instancia Rectora Unica	Planeación y Metas	Diseño	Financiamiento	Instancias de Ejecución	Monitoreo	Evaluación	Total
Argentina	si	1	1	1	1			5
Bolivia		2		1	2			3
Brasil		2	2	1	2			4
Chile	si	1	1	1	2	1	1	7
Colombia		1	1	1	1	1		5
Costa Rica	si	1		1	1			4
Ecuador		2	2	1	2	1	1	6
El Salvador		1	1	1	3			4
Guatemala	si	1	1	1	1	1	1	7
Honduras		1		1	3+			3
México	si	1	1	1	1	1	1	7
Nicaragua	si	1	1	1	1	1	1	7
Panamá		2	1	1	2			4
Paraguay		1	1	1	3		1	5
Perú	si	1	1	1	2	1	1	7
República Dominicana	si	1	1	1	3	1	1	7
Uruguay	si	1	1	1	1	1	1	7
Venezuela		1	1	1	2			4
Total	9	18	15	18	33	7	8	

Fuente: Elaboración propia.

Nota: No se incluyen países del Caribe en este Cuadro, ya que no se logró obtener información sobre estos aspectos.

A partir de la información se identifican 3 modelos de gestión de la protección social entre los países que sí cuentan con un Ministerio del sector. El primer modelo es el que denominamos para esta discusión el modelo *parcial*, ya que sí incluye capacidades operativas pero las instancias de monitoreo y evaluación se encuentran fuera de los Ministerios que ejecutan los programas de protección social. Este grupo lo conforman Argentina, Honduras, Panamá y Venezuela. La desventaja de este modelo es que cuando la evaluación se realiza externamente a la institución ejecutora, las posibilidades de aprovecharla para generar información directa y eficientemente en el proceso de planeación y diseño que retroalimenta a la operación, se dificulta.

El segundo modelo, el cual es seguido por Brasil, cuenta con un diseño *híbrido*, que se caracteriza por considerar explícitamente las tareas de planeación y evaluación, pero con una línea de mando que no distingue claramente estas funciones de la de ejecución y operación de los programas y acciones. En este

caso otro aspecto relevante es que las entidades federativas son responsables de la ejecución de las políticas, sin que el gobierno Federal cuente con facultades para evaluar su operación o sus efectos.

El tercer modelo, que denominamos como *funcional*, es el que distingue claramente los distintos procesos especificados en la Gráfica 1, y que ordena sus funciones dentro del Ministerio permitiendo por un lado mayor eficiencia, por otro la ejecución de funciones transversales, y por otro la especialización de procesos. Los países con este modelo son Chile, Ecuador, Guatemala, México, Perú, y Uruguay.

2. Establecimiento de objetivos concretos en un Plan o Programa Nacional.

Un aspecto que ilustra claramente el surgimiento del nuevo sector de protección social es que los 18 países de América Latina bajo análisis cuenta con algún tipo de Plan o Programa oficial a nivel Nacional en el que explícitamente el Estado asume un compromiso con respecto al combate a la pobreza y la protección social. Esto contrasta con la situación en el año 2006, en donde solamente 11 países contaban con algún Plan oficial similar. Los 5 países del Caribe para los que se cuenta con información, cuentan también con un Plan de este tipo.

Sin embargo, también en este caso se observan diferencias entre países. Por un lado se encuentran los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, para los que existe un solo programa del sector social a nivel nacional, en el que se especifican los alcances, los actores, las metas y las responsabilidades en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas de protección social.

En un segundo grupo se encuentran Colombia, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Venezuela, en donde existen múltiples programas y planes que incluyen diversas acciones de protección social. Un aspecto que destaca en estos casos, es que no siempre éstos se encuentran coordinados entre sí. La multiplicidad de planes en distintos ministerios e instancias ejecutoras en Honduras, Paraguay y Venezuela son un reflejo de esta

situación.²³ Finalmente, en la República Dominicana y Uruguay los planes y programas que tienen que ver con el sector social se encuentran inmersos en el Plan de Desarrollo Nacional, pero en ambos casos el tema de protección social es explícito y presenta metas y objetivos específicos para el sector.

3. Definición y adopción de indicadores de evaluación del cumplimiento de objetivos, y la existencia de sistemas formales de seguimiento y medición

Probablemente por lo reciente de la evolución del concepto de “política social” en ALC, en la mayoría de los países no existía hasta hace poco una tradición de generar indicadores sobre la evolución de la pobreza, la desigualdad u otros temas relacionados, y menos aún se encontraban instancias dedicadas a esta actividad. Un reflejo de esto es que en el año 2006 los Gobiernos de Chile y México, eran los únicos que reportaban mediciones de pobreza oficiales.

Un elemento importante que propició un avance en esta dimensión fue la adopción en la región de indicadores concretos para medir el cumplimiento los Objetivos de Desarrollo del Milenio, acordados en el seno de las Naciones Unidas a finales del Siglo pasado. El primero de éstos objetivos tiene que ver precisamente con la reducción de la pobreza, pero incluye también indicadores de acceso a la educación, la salud, y la equidad de género.

Específicamente, el objetivo establece el compromiso de todos los países de reducir a la mitad, entre 1990 y el 2015, la proporción de población en situación de pobreza extrema. Una de las ventajas de la definición del objetivo, es su temporalidad y especificidad. La temporalidad de un horizonte de 25 años trasciende a cualquier Administración en particular. En cuanto a la especificidad, independientemente de las discusiones que pudieran tenerse alrededor de la definición de la pobreza, el establecer un indicador claro, sencillo y factible de medir a lo largo del tiempo ha dado la posibilidad por primera vez a la mayoría de los países de la región, de contar con un instrumento transparente de medición en

²³ Como se explica claramente en BID (2014) recientemente –prácticamente al mismo momento en el que se desarrolló el presente estudio, el Gobierno de Honduras entró en un proceso de reestructuración que entre otros cambios, concentra en la Secretaría de Desarrollo Social a la mayoría de las acciones del Estado de combate a la pobreza. Adicionalmente se crea un Gabinete Social coordinado por la misma instancia. Para fines del presente análisis, no modificamos la clasificación de este país debido a que estos cambios han entrado aún en operación a toda su extensión por lo que parece aún prematuro juzgar si efectivamente la forma de operar la política social se ha modificado de manera sustantiva.

materia de desarrollo social. La adopción de estos indicadores de evaluación cuenta con el potencial para contribuir de manera importante a la institucionalización de la política social en el futuro, y los 25 países de ALC considerados, se han apegado a ellos.

Sin embargo, un aspecto en donde aún prevalecen diferencias importantes es la prioridad que se le ha dado a los procesos de monitoreo y evaluación de los programas y acciones de protección social. De nuestra revisión de los arreglos institucionales a este respecto caracterizamos los distintos modelos de evaluación en tres tipos, que para fines del presente análisis denominamos Centralizado, Sectorial, e Independiente.²⁴ A continuación explicamos las características de cada caso y los países que siguen cada esquema, mientras que en el Anexo 2 describimos las formas de organización que se presentan en cada uno de los países de América Latina.

El tipo centralizado se caracteriza por que las funciones de monitoreo y evaluación de las acciones de desarrollo social se asignan a una oficina gubernamental transversal en la Presidencia de la República, los Ministerios de Planeación, o los Ministerios de Finanzas. Este tipo de instancias realizan diagnósticos, planeación y seguimiento de diversas acciones del Poder Ejecutivo incluidas las del sector social, y se asocian principalmente al seguimiento del ejercicio del gasto público o a los Planes gubernamentales de desarrollo. Su papel consiste fundamentalmente en proveer de información al propio gobierno sobre la evolución de diversos programas y acciones, por lo que generalmente no cuentan con una exposición hacia la sociedad sino que proveen de información para consumo interno.

Una ventaja de este arreglo institucional, es que las áreas correspondientes cuentan con acceso a la información pormenorizada de la operación de cada acción bajo análisis, y al encontrarse en instancias transversales, puede propiciar la alineación y complementariedad de diversos programas incluso cuando éstos se encuentran en distintos Ministerios o sectores. Adicionalmente, al contar con

²⁴ La búsqueda de información fue realizada por medios electrónicos, por lo que es probable que exista información documental que no hemos logrado incorporar en el presente análisis por no encontrarse disponible de esta manera. Identificamos información relevante para 13 países incluyendo a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana, y Uruguay (que siguen el modelo centralizado), Chile, Guatemala y Perú (con un modelo sectorial), y México (con el modelo independiente). En el caso de Surinam y Guyana no logramos identificar información para verificar los arreglos institucionales de la función de evaluación.

acceso privilegiado a datos sobre la ejecución presupuestal pueden identificar aspectos que es necesario mejorar para una operatividad más efectiva, y al ubicarse en instancias con injerencia en la definición presupuestal su influencia puede ser mayor.

Sin embargo, para la realización de actividades rigurosas de monitoreo y evaluación, también presentan limitaciones. Quizás la más importante es que al ser instancias con una visión “hacia adentro” de la Administración, no hacen públicos sus hallazgos. Al ser simultáneamente “juez y parte” de la operación gubernamental no cuentan con incentivos para realizar evaluaciones de impacto, sino para recolectar información sobre los aspectos positivos que puedan documentarse y difundirse. Si bien pueden proveer de insumos estratégicos para la mejora de la operatividad de las instancias ejecutoras, al ser instancias externas a ellas cuentan con menor capacidad para incidir sobre los procesos de provisión de servicios. Otra de sus características es que al ser transversales a varios sectores, tienden a utilizar instrumentos de recolección de información de carácter general para ser viables, restando especificidad y detalle a las estadísticas recabadas. En algunos casos, como el de Colombia, existen arreglos explícitos para la evaluación de acciones específicas lo cual facilita el flujo de información y puede incidir en el diseño de las evaluaciones mismas para generar insumos relevantes para la mejora continua.

Los países que siguen este tipo de modelo son Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, El Salvador, República Dominicana, y Uruguay.

En el tipo sectorial, las actividades de monitoreo y evaluación se asignan a un Vice Ministerio u oficina gubernamental dentro del sector o Ministerio de Desarrollo Social. A diferencia del modelo centralizado, el foco de su actividad son únicamente los programas y acciones sociales, lo cual permite una mayor especialización y especificidad en el uso de herramientas expresamente diseñadas para la política social. Además de proveer al gobierno de información sobre el ejercicio presupuestal y la ejecución de acciones, generalmente son capaces de generar información en mayor detalle sobre la dinámica del sector, sobre los problemas que enfrenta, y sobre el impacto y los resultados de la gestión.

Una ventaja potencial es que al estar inmersas en el sector de desarrollo social la información que generan puede utilizarse de manera más ágil y eficaz para

retroalimentar a las áreas operativas que ejecutan los programas. Asimismo, pueden utilizar la información para participar de manera más cercana en el diseño y la planeación de las acciones del sector. Estas actividades se ven potenciadas cuando se asume que un papel central del monitoreo y la evaluación es la de proveer insumos para la mejora continua y el incremento del impacto de la política social. Al estar fuera de la operación diaria de los programas, pueden realizar un análisis con mayor objetividad que los ejecutores directos de las acciones, para ofrecer estrategias de mejora continua.

Una desventaja de este modelo, es que al estar inmerso en un Ministerio, las instancias de monitoreo y evaluación pueden tender a utilizarse únicamente como un insumo de consumo interno y no como mecanismo para informar a la ciudadanía sobre el efecto de la estrategia social sobre las condiciones de vida de la población, lo cual puede limitar su espectro de acción. Sin embargo, cuando se cuenta con un mandato claro de utilizar la evaluación para una gestión por resultados, su función es menos ambigua en términos del tipo de información que se espera que genere.

Los países que siguen este tipo de modelo son Chile, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Panamá y Perú.²⁵ Incluimos adicionalmente a Brasil (que se consideró anteriormente en el modelo Centralizado) debido a que cuenta con instancias de evaluación directamente en el Ministerio de Desarrollo Social.

Finalmente, existe un tercer tipo, que denominamos independiente, en el que existe una instancia dedicada expresamente a la evaluación de los programas y políticas sociales, pero que no está inserta en la estructura gubernamental. A diferencia de los dos modelos anteriores, no está conformada únicamente por funcionarios públicos gubernamentales, sino que cuenta con la participación de individuos independientes especializados en funciones evaluativas. Cuenta con el mandato de hacer públicos los resultados de evaluación y cuenta además con autonomía técnica.

Una ventaja de este modelo es que la actividad de evaluación puede realizarse de manera más independiente y objetiva que cuando está inmersa en línea directa de

²⁵México presenta el mismo modelo, pero lo clasificamos en la tercera categoría discutida a continuación, ya que cuenta con elementos del modelo Independiente que distinguen al país del resto.

la estructura Ministerial. Al hacer públicos sus resultados, la evaluación puede tener un impacto más allá de la retroalimentación a la operación de las acciones cotidianas para convertirse en un instrumento poderoso de transparencia y rendición de cuentas, con lo que puede incluso tener impacto sobre decisiones presupuestales y contribuir a la mejora continua del diseño y la planeación de la política social. Al contar con independencia, la credibilidad y la solidez del análisis generado, puede ser mayor que en los modelos centralizado y sectorial. Otra ventaja, es que al estar focalizado al sector social, puede utilizar metodologías y técnicas de evaluación expresamente diseñadas para las intervenciones sociales, con lo cual la relevancia de sus resultados es mayor.

Una de sus desventajas, es que al ser instancias externas a la operación cotidiana, pueden carecer de mecanismos para incentivar a los ejecutores de programas y acciones para utilizar la información generada.

México es el país de la región que ha instrumentado este modelo mediante el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). El CONEVAL es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión. Cuenta con capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza, y su objetivo explícito es ofrecer elementos para mejorar el impacto de los programas sociales. Entre sus funciones oficiales se encuentran normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

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

En cuanto a la existencia de marcos jurídicos que establezcan claramente las facultades y atribuciones de los actores de la política social, en el año 2006 se identificaban solamente seis casos: Brasil (con la Ley que regula el presupuesto y las funciones del Programa Bolsa Familia), Costa Rica (en donde existía la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares), Guatemala (con la Ley de Desarrollo

Social), Honduras (con la Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza), México (con una Ley General de Desarrollo Social), y Perú (con la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social).

Sin embargo, solamente en tres de estos casos el marco jurídico establecía claramente algún tipo de responsabilidad para los actores relevantes (Brasil, Guatemala y México). Por ejemplo, en éstos casos se dictaba la obligación de evaluar los programas sociales, se establecía el contenido de la política social y se establecían principios rectores en donde se especifican las obligaciones de cada instancia. Adicionalmente se creaban instituciones y se establecen mecanismos de financiamiento. En el caso de Costa Rica y Perú, el marco jurídico no establecía facultades y atribuciones de los actores de la política social, por lo que estrictamente, no puede decirse que contaban con este elemento de institucionalización.

En años recientes, sin embargo, Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Uruguay, han desarrollado marcos jurídicos que regulan al sector social, lo cual representa un avance considerable. Actualmente, Chile y República Dominicana son los únicos dos países para los que aún no se ha desarrollado este elemento. No se contó con información sobre los países del Caribe para documentar este aspecto.

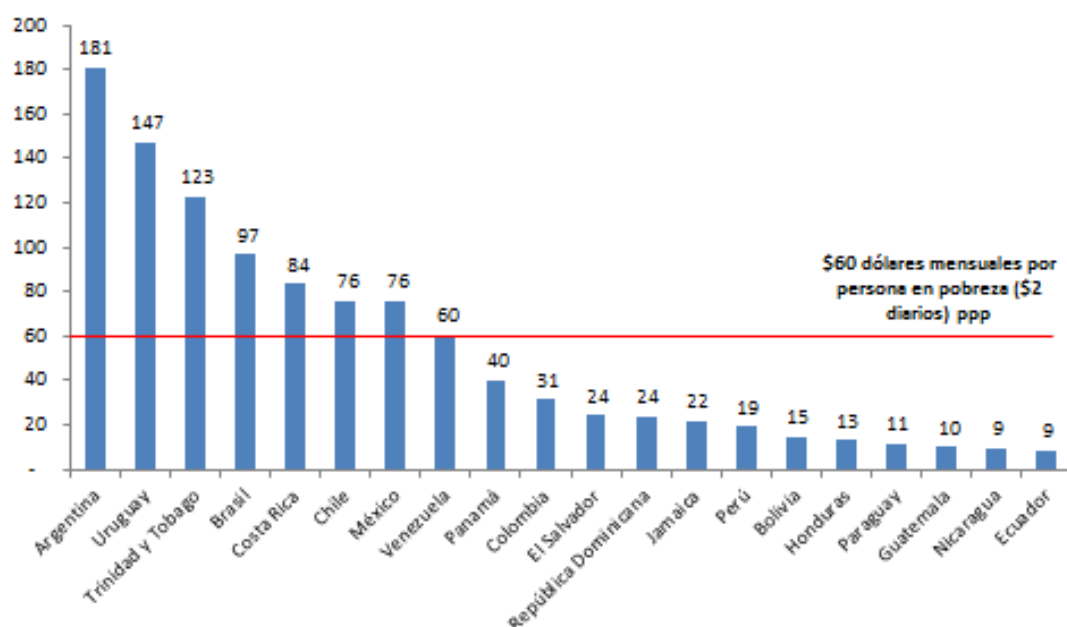
5. Presupuesto suficiente para ejercer facultades

En un contexto de rezagos históricos en materia de pobreza y desigualdad es difícil establecer lo que es un presupuesto suficiente, o al menos, deseable para atender este problema. Para los propósitos de la medición del nivel de institucionalidad, el objetivo es identificar si el financiamiento que se está destinando a las acciones y programas de protección social es equiparable, al menos en alguna medida, a la magnitud del reto que se enfrenta. Un criterio posible es calcular el valor del gasto social por persona y compararlo con un punto de referencia, como podría ser el ingreso de dos dólares por día, utilizado por el Banco Mundial como definición de la condición de pobreza extrema. Bajo este criterio, un gasto per cápita inferior a \$60 al mes sería insuficiente siquiera para contribuir a cubrir las necesidades más básicas de la población, y por lo tanto, es probable que sea poco relevante.

La Gráfica 2 presenta la comparación utilizando datos del año 2012, que es el más reciente para el que contamos con información.²⁶ Si tomamos como punto de referencia el gasto social por persona en pobreza –incluyendo los gastos en seguridad social, programas sociales, y protección social– encontramos que 8 países destinan un monto de recursos igual o mayor al necesario para cubrir las necesidades básicas por un valor de \$2 dólares diarios o \$60 mensuales per cápita (los países son Argentina, Uruguay, Trinidad y Tobago, Brasil, Costa Rica, Chile, México, y Venezuela).

Gráfica 2. Gasto público mensual en protección social por habitante en pobreza en 18 países de América Latina

Dólares de 2012 ajustados por ppp



Fuente: Cálculos propios a partir de información de CEPAL.

Destacan las enormes diferencias entre países, ya que el valor máximo que se registra en Argentina –de \$180 dólares mensuales– es más de 20 veces superior al menor –que se registra en Ecuador con apenas \$8 dólares al mes por persona. La República Dominicana se encuentra en el grupo intermedio de alrededor \$1 dólar al día.

²⁶ Realizamos este cálculo tomando las cifras de gasto social como porcentaje del PIB de la base de datos en línea de la CEPAL, obtenemos el valor absoluto de dicho gasto, y dividimos la población total del país obtenida también de CEPAL. Esta fuente no presenta información para Bahamas, Guyana ni Surinam.

Un aspecto adicional de interés es que el nivel de gasto social aumentó en prácticamente todos los países durante los últimos años. De hecho, de acuerdo a información similar a la presentada en la Gráfica 2, en el año 2005 los únicos países en que el gasto social era superior a los \$2 diarios por persona ajustados por ppt eran Argentina, Brasil, y Uruguay.²⁷

6. *Mecanismos explícitos de coordinación*

En lo que respecta a los mecanismos de coordinación, existen dos niveles que requieren de mecanismos distintos: la coordinación al interior del gobierno central, y la coordinación entre órdenes de gobierno central, provincial, municipal, etc.

En el caso de la coordinación al interior del gobierno proponemos la siguiente tipología:

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

²⁷ Es importante notar, sin embargo, que existe una elevada correlación el nivel de ingreso de cada país y el financiamiento de programas sociales –a excepción de Colombia, República Dominicana y Jamaica, que se clasifican como países de ingreso medio, el resto de los países con gasto por persona pobre inferior al promedio se caracteriza por ser de ingreso bajo. Al tomar otro parámetro de comparación como por ejemplo, la importancia del gasto en seguridad y protección social como proporción del PIB se encuentra un panorama similar. De acuerdo a datos de la CEPAL, los países con menor nivel de gasto relativo medido de esta manera son Honduras, Guatemala, Panamá, El Salvador, Paraguay, y Perú, aunque en este grupo se encuentra también a México y la República Dominicana que son países de mayor ingreso.

De acuerdo a la información disponible, Brasil, Chile, Nicaragua y Venezuela, se encuentran en la primera categoría de contar con un Ministerio Supra sectorial o Súper ministerio.²⁸ Éstos órganos funcionan como una red que se encarga de formular programas, administrar los vínculos de cooperación técnica con el exterior, y coordinarse con instituciones sectoriales diversas para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo. Las instituciones sectoriales se enfocan a grupos específicos - tales como adultos mayores, mujeres, adolescentes, niños, discapacitados, etc.-, cuentan con sus propios programas, son autónomas, desconcentradas o descentralizadas, pero siempre están vinculadas a la cabeza super ministerial, quien rinde cuentas directamente a la Presidencia de la República.

Este arreglo institucional cuenta con la ventaja de que lleva a la política social a un lugar preponderante de la agenda nacional. Sin embargo, también conlleva algunos riesgos. Quizá el más importante es el grado de formalidad en la coordinación por parte del Súper Ministerio en referencia, ya que cuando no quedan claras las atribuciones, y sobre todo, las responsabilidades de los entes coordinadores, se generan incentivos para que cada una de las entidades coordinadas velen predominantemente por sus propios objetivos específicos (sobre los cuáles tienen una responsabilidad legal directa), dejando en un segundo término el objetivo del ente coordinador.²⁹

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

²⁸ Como ya se comentó, Honduras podría incluirse en esta clasificación por los cambios recientes en la estructura de su Gobierno. Para los propósitos de este documento no se incluye, esperando la verificación de la operatividad del nuevo diseño.

²⁹ Un ejemplo reciente de estos riesgos, es el caso de México. En el año 2000, se instituyeron en este país tres grandes oficinas coordinadoras de las Secretarías de Estado, las cuales fueron creadas por decreto Presidencial, pero que no contaban con responsabilidades de carácter legal y por lo tanto, tampoco contaban con obligaciones formales. En el caso de la política social, la oficina coordinadora se denominó Comisión de Desarrollo Social y Humano, cuyo mandato era coordinar a las Secretarías de Educación, Salud, Desarrollo Social, entre otras. Al no contar con atribuciones y obligaciones claras ante la Ley, el grado de coerción y obligatoriedad de sus mandatos se fue debilitando hasta su desaparición alrededor de un año después de su creación.

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

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

En el caso de la coordinación entre órdenes de Gobierno existe la complejidad adicional de que a nivel sub nacional existen generalmente entidades con facultades de instrumentación, planeación y diseño de políticas y programas sociales, lo cual obliga a definir mecanismos de coordinación transversal entre órdenes de Gobierno.

A diferencia del caso de la coordinación horizontal, la cual responde a un mando central en donde pueden tomarse definiciones presupuestales que responsabilicen a las instancias de gobierno que ejercen recursos, y de la coordinación vertical, en donde existe una jerarquía formal con una sola línea de mando, la coordinación transversal representa un reto mayor debido a la autonomía con que cuentan las instancias sub nacionales.

El modelo más común para intentar alinear los incentivos entre órdenes de gobierno es la expedición por parte de la autoridad central de criterios claros de distribución de recursos, y de normas y reglas para su ejercicio, respetando la autonomía local. Sin embargo, la imposibilidad (tanto normativa como de carácter político) de imponer sanciones al incumplimiento en las instancias locales resta poder de coordinación a la autoridad nacional.

Un tema central es la definición de los criterios de distribución. Por ejemplo, cuando estos se definen únicamente con base en carencias (en donde las áreas

geográficas con más necesidades reciben mayores recursos), pueden introducirse incentivos perversos en donde las autoridades locales que logran mejoras en las condiciones de vida de la población tienen como consecuencia una reducción de recursos en el futuro por la reducción en sus necesidades. En el caso opuesto, cuando la distribución solamente responde a indicadores de progreso, pueden generarse inequidades si existen regiones con rezagos y restricciones que impiden su desarrollo, y que podrían ser atendidas con mayores recursos. El reto consiste en encontrar mecanismos que combinen el otorgamiento de incentivos a la mejora con la distribución de apoyos en función de las carencias y necesidades de la población. Para lograr una coordinación efectiva con respeto a la autonomía, una alternativa consiste en definir dos tipos de presupuesto: uno con base en las carencias de la población y otro en función de resultados de mejora.

De acuerdo a la información disponible, los 18 países de América Latina cuentan con algún tipo de mecanismo formal y explícito con las entidades sub nacionales. No se encontró información para clasificar a los países del Caribe en esta dimensión.

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

En lo que respecta a la participación ciudadana identificamos a 17 países en los que se establecen criterios y mecanismos de participación claros y transparentes. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela, y los 5 países del Caribe pertenecen a este grupo.

El cuadro 4 presenta la estructura en el caso de los países Latinoamericanos, y permite distinguir diferentes mecanismos y tipologías de participación. Éstas van desde los mecanismos de participación en la ejecución de los programas (como en el caso de Argentina), a las contralorías sociales (como en Costa Rica, Nicaragua y Perú), o a mecanismos de participación formal en el diseño de la política social (como es el caso de México).

Cuadro 4. Instancias de participación ciudadana por país

País	Institución	Instancias de Participación Ciudadana
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social	Los Centros Integradores Comunitarios pretenden ser una respuesta práctica para la implementación de las políticas sociales articuladas desde una Red Federal Nacional, con interacción en las provincias, los municipios y la sociedad civil
Bolivia	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Sistema electrónico de denuncias en la página del Ministerio
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social	Sistema de participación social y de contraloría social a partir del Programa Bolsa Familia
Colombia	Ministerio de Salud y Protección Social	Sistema electrónico de Servicio al Ciudadano donde se puede presentar alguna denuncia, queja reclamo y ver estatus de la misma
Chile	Ministerio de Desarrollo Social (MIDEPLAN)	Sistema electrónico de denuncias en la página del Ministerio
Costa Rica	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)	El MIDEPLAN de Costa Rica cuenta con un Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, que es un instrumento para promover el mejoramiento continuo en la prestación de los servicios públicos, así como el de acercamiento entre las instituciones y los usuarios. Uno de sus objetivos principales es formar una cultura institucional orientada al usuario
Ecuador	Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)	Sistema electrónico de denuncias en la página del Ministerio
México	Secretaría de Desarrollo Social	Consejo Consultivo Ciudadano a nivel Ministerial, y una Contraloría Social establecida por Ley. La Institución formal de coordinación y enlace entre la política social y la sociedad civil es el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol)
Nicaragua	Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez	Sistema electrónico de denuncias en la página del Ministerio
Perú	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)	Sistema electrónico de denuncias en la página del Ministerio
Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social	Observatorios Social de programas e indicadores, es un sistema de información que permite conocer la situación social de Uruguay, así como el conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado Uruguayo
Venezuela	Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social	Los Consejos Comunales, son instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular y su relación con los órganos y entes del Poder Público para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como los planes y proyectos vinculados al desarrollo comunitario

Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar que el avance en esta dimensión ha sido importante, ya que en el año 2006 solamente 6 países contaban con este tipo de mecanismos –incluyendo a Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Nicaragua y Perú.

8. Existencia de Reglas de Operación para los Programas y Acciones

En el caso de la búsqueda de países con mandatos legales para la publicación de reglas de operación de carácter público y transparente para todos los programas sociales, solamente se pudo confirmar su existencia en los casos de Bolivia, Brasil, Chile, México, y Uruguay, y en los 5 países del Caribe, con la excepción de Surinam. En estos casos existe obligatoriedad de que todos los programas cuenten con este instrumento, y de hecho, no se les puede adjudicar presupuesto público si no cuentan con Reglas de Operación oficiales. En otros países se encuentra que en algunos casos uno o más programas cuenta con dichas reglas, pero no están generalizadas a todas las acciones sociales ni se elaboran por mandato legal.

Para el caso particular de las reglas de operación el procedimiento de búsqueda consistió en verificar si existe información pública (publicada en medios electrónicos para ser más exactos) especificando como se regulan, norman y operan las acciones y programas de combate a la pobreza, y los únicos casos en los que se encuentra este elemento son los países de referencia. En el año 2006 solamente México y Brasil contaban con estos mecanismos.

9. Construcción de padrones de beneficiarios.

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

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

En contraste con la dificultad para documentar la existencia de reglas de operación, existe un estudio detallado sobre la existencia de padrones de beneficiarios en la región para el año 2004 -realizado por Irarrazábal (2004)-

quien propone que existen al menos cuatro componentes que hacen funcional a un Padrón de Beneficiarios:

- La existencia de registros únicos de beneficiarios conformados en una base de datos estructurada y sistematizada, y que incluye las características socioeconómicas de los hogares que son beneficiarios de algún programa social. Esto, a su vez, permite también identificar por lo menos de manera general a la población no atendida (por ejemplo, identificando áreas geográficas determinadas en donde las acciones no se encuentran presentes).
- Un índice de focalización de beneficiarios, que resulta del procesamiento de la información básica para priorizar acciones e identificar la elegibilidad de cada persona a un conjunto de beneficios de la política social.
- Contar con un sistema de integración de bases de datos que permitan “cruzar” información con otros programas sociales. Este elemento es esencial para la eficiencia y la operación, y para contar con un panorama completo de la cobertura de la política social.
- Conexión con un sistema de monitoreo y evaluación de los programas, por medio de la definición de indicadores de gestión que permitan actualizar los diagnósticos sobre las condiciones de vida de las personas, y que a su vez pueda retroalimentar la operación de los programas.

De acuerdo al estudio mencionado, en el año 2004 nueve países Latinoamericanos habían iniciado la construcción de Registros Únicos de Beneficiarios -Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México y Nicaragua. Sin embargo, solamente Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y México cumplían con los requisitos básicos que hacen viable su operación. Por lo tanto, para fines de nuestro análisis, consideramos que solamente estos seis últimos países contaban es elemento de institucionalización hacia mediados de la década.³⁰

³⁰ Específicamente, los Padrones de Beneficiarios de los seis países mencionados anteriormente contaban tanto con registros de beneficiarios como con índices de focalización, los cuales los hacen operativos. Argentina y México cuentan además con sistemas de integración de bases de datos, mientras que en Brasil y Costa Rica los sistemas eran de integración parcial. Colombia y Chile no contaban con este componente.

Al verificar la existencia de registros únicos de beneficiarios funcionales en la actualidad encontramos que 9 países de la región han logrado consolidar este mecanismo acorde con las características propuestas por Irarrazával -Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Perú y la República Dominicana. En el caso de los países del Caribe, no se pudo confirmar que alguno de ellos cuente con este instrumento.

Un caso de interés que destaca por su diseño es el de la República Dominicana que creó en el año 2007 el Sistema Único de Beneficiario (SIUBEN), adscrito al Poder Ejecutivo, cuya función es identificar, caracterizar, registrar y priorizar las familias en condición de pobreza, que son susceptibles de atención por parte de la Red de Protección Social. El SIUBEN se encuentra adscrito a la Vicepresidencia de la República que a través de la Coordinación Técnica del Gabinete de la Política Social tiene la atribución de realizar revisiones periódicas del padrón de hogares con el objetivo de verificar su elegibilidad, las posibilidades de coordinar las acciones de distintos Programas para mejorar su eficiencia, y el vínculo formal con las instituciones y programas que conforman la Red de Protección Social. Esto hace posible una planeación estratégica efectiva en donde los distintos instrumentos de política pública pueden confluír para potenciar sus complementariedades y sinergias.

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

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

El primero de estos ordenamientos se refiere a la responsabilidad política, la cual está prevista para sancionar a los funcionarios públicos de mayor nivel, incluyendo al Presidente de la República, a los Ministros de la Corte, a los Diputados y Senadores, a los Ministros o Secretarios de Estado, y a las autoridades locales. El segundo tiene que ver con las responsabilidades administrativa en las que se puede incurrir por faltar a las obligaciones del servicio

público. Estos ordenamientos generalmente especifican sanciones que van desde la amonestación (pública o privada), a la suspensión en el empleo, cargo o comisión, a la destitución del puesto, o a la sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar un cargo, empleo o comisión públicos. Por su parte, el tercero se refiere a la responsabilidad penal que resulta de la realización de un delito. Su sanción puede ir desde la multa hasta la prisión.

Aunque no logramos hacer una revisión detallada por país, corroboramos que los 18 países latinoamericanos cuentan con por lo menos con dos de los tres ordenamientos jurídicos, por lo que concluimos que éste es un aspecto de la institucionalidad social presente de manera generalizada en la región. Debido a la falta de información, no pudo confirmarse la existencia de marcos jurídicos similares en los países del Caribe bajo estudio.

Diferencias entre países y cambios a lo largo del tiempo

El Cuadro 5 presenta el panorama general de institucionalidad en ALC, por país, utilizando la información más reciente. De acuerdo a la información recabada, los dos países de la región con mayor nivel de institucionalidad son México y Brasil, que presentan los 10 elementos especificados en nuestra definición. Le siguen Chile con 9 de los 10 elementos, y Argentina y Uruguay con 8. Después de este grupo de mayor institucionalidad se encuentran Perú y Venezuela con 7 elementos, y Colombia, Costa Rica, Perú y Ecuador con 6. Bolivia, Guatemala, Nicaragua, y Panamá cuentan con 5 de los 10 elementos. Estos dos grupos de países pueden catalogarse como de institucionalidad media.

Cuadro 5. Elementos de institucionalidad de la política social en América Latina y el Caribe en 2014

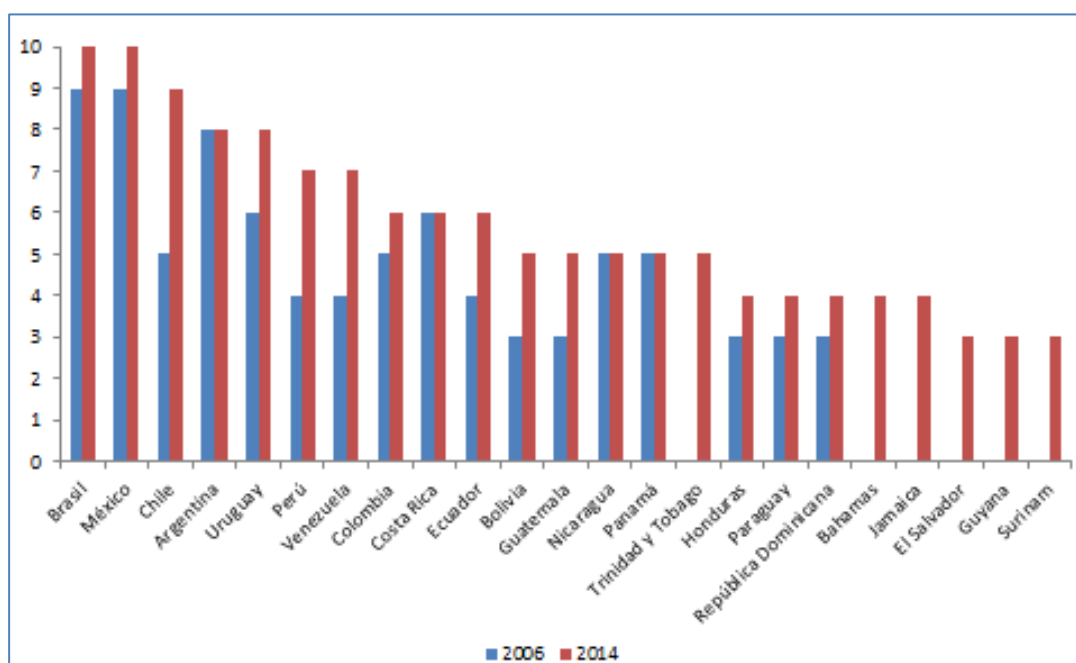
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Pais	Ministerio	Objetivos	Evaluación	Marco Jurídico	Presupuesto	Coordinación	Participación	Reglas de operación	Registros de Beneficiarios	Códigos de conducta
América Latina										
Argentina	*	*		*	*	*	*		*	*
Bolivia				*		*	*	*		*
Brasil	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Chile	*	*	*		*	*	*	*	*	*
Colombia		*		*		*	*		*	*
Costa Rica				*	*	*	*		*	*
Ecuador	*	*	*	*			*			*
El Salvador		*		*						*
Guatemala	*	*	*	*		*				*
Honduras	*	*				*				*
México	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Nicaragua		*		*		*	*			*
Panamá	*		*	*		*				*
Paraguay		*				*			*	*
Perú	*	*	*	*		*			*	*
República Dominicana						*	*		*	*
Uruguay	*	*		*	*	*	*	*		*
Venezuela	*	*		*	*	*	*			*
Caribe										
Bahamas	*	*					*	*		
Guyana		*					*	*		
Jamaica		*	*				*	*		
Surinam	*	*					*			
Trinidad y Tobago	*	*			*		*	*		

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a este enfoque, los países con menor institucionalidad son Honduras, Paraguay, Bahamas y Jamaica –que presentan 4 elementos- y finalmente, El Salvador, Guyana, y Surinam, con 3 de ellos. Cabe resaltar, sin embargo, que en el caso de los países del Caribe, la información disponible por medios electrónicos es limitada, por lo que no se pudo corroborar la existencia de algunas de las dimensiones consideradas.

En cuanto a los cambios entre 2006 y 2014, los países para el que se observa un crecimiento mayor de la institucionalidad bajo la definición adoptada son Chile, Perú y Venezuela en los que se agregaron 4 y 3 elementos de institucionalidad en el transcurso de los últimos 8 años, respectivamente.³¹ En Uruguay, Ecuador, Bolivia y Guatemala, se han desarrollado 2 elementos adicionales en el mismo lapso. En el resto de los países se agregó un elemento adicional, con la excepción de Argentina, Costa Rica, Nicaragua y Panamá en donde el nivel se mantuvo inalterado.

Gráfica 3. Nivel de institucionalidad de la política de protección social en América Latina y el Caribe en 2006 y 2014



Fuente: Elaboración propia.

4. Conclusiones: nuevos retos y desafíos de la política de protección social en América Latina y el Caribe

El presente estudio documenta el surgimiento de una nueva institucionalidad para el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los programas y políticas de protección social surgidos en América Latina y el Caribe desde finales del Siglo XX y los inicios del actual.

³¹ Esta comparación no pudo realizarse en el caso de los países del Caribe por carecer de información para 2006.

Se argumenta que esta tendencia de institucionalización se deriva a partir de dos circunstancias. La primera es el reconocimiento de que la pobreza en la región no es un problema coyuntural de corto plazo sino una característica estructural que requiere de una visión de largo plazo y de intervenciones sistemáticas y sostenidas para hacerle frente. Esto contrasta con la visión prevaleciente en los 1980s y la primera mitad de los años 1990s en la región, en donde se esperaba que la crisis económica sería superada y podría retomarse el modelo de crecimiento seguido hasta entonces. Adicionalmente, solo un grupo reducido de la sociedad había logrado insertarse en los mercados formales de empleo y por lo tanto contaba con acceso a los servicios de seguridad social asociados. La consecuencia fue una ampliación en la proporción de población sin acceso a estos beneficios.

La segunda circunstancia fue la necesidad de estructurar y ordenar la proliferación y creciente dispersión de mecanismos de atención y apoyo a la población en pobreza y a los sectores sin acceso a la seguridad social formal.

Para verificar el avance en la consolidación del proceso de institucionalización se propone un indicador con base en 10 características representativas de la medida en que en un país se han desarrollado e instrumentado los elementos necesarios para dar soporte estructurado de largo plazo a las acciones de protección social. La conclusión es que en el año 2014 los dos países de la región con mayor nivel de institucionalidad son México y Brasil, seguidos por Chile, Argentina y Uruguay. En un grupo de institucionalidad intermedia se encuentran Perú, Venezuela, Costa Rica, Colombia, y Ecuador. El resto de los países presenta 5 o menos elementos.

En cuanto a las tendencias en el tiempo, se observa que ya en el año 2006 en promedio, los países de ALC mostraban alrededor de 5 de los 10 elementos de institucionalidad propuestos, mientras que en el último año de observación, el promedio es de casi 7 elementos.

Si bien la evolución de la institucionalidad es un indicio del fortalecimiento de las políticas de protección social en la región, lo cual podría tomarse como un elemento positivo en algunos sentidos, las características de su surgimiento dan lugar a nuevos retos, e incluso nuevos riesgos.

Específicamente, un elemento que distingue a la evolución de las políticas de protección social en ALC es su desconexión, fragmentación e incluso su traslape y

contraposición con los beneficios otorgados por los sistemas de seguridad social asociados al mercado formal de trabajo. Como lo han notado distintos autores, más que un complemento para atender circunstancias o problemas no considerados por la seguridad social formal como se observa en los países desarrollados –y que se refleja en el diseño institucional, en donde las acciones gubernamentales se organizan de acuerdo a las intervenciones requeridas a lo largo del ciclo de vida de las personas y familias- el sector emergente en la región ha surgido como un esquema paralelo dando lugar a un modelo dual con poca sincronía, que duplica funciones e intervenciones que pueden reducir la efectividad del gasto público significativamente.

Las intervenciones en donde se observa esto con mayor claridad son la proliferación de los esquemas de transferencias en efectivo a adultos mayores como sustituto a las pensiones financiadas con contribuciones de trabajadores, empleadores y el mismo gobierno en el mercado formal de trabajo, o la oferta de servicios de salud no contributivos similares a aquéllos surgidos dentro del modelo formal.

Otros ejemplos son los programas subsidiados no contributivos de adquisición o mejoramiento de vivienda, de servicios de cuidado infantil, o de empleos públicos que operan en paralelo a beneficios similares de los sistemas de seguridad social. Probablemente el caso más visible es el de la expansión de las transferencias monetarias condicionadas, que ofrecen distintos tipos de apoyo familiar, a partir del financiamiento de los ingresos generales del gobierno.

Quizás los mayores riesgos implicados por el proceso de institucionalización en este contexto son, por un lado las distorsiones introducidas por distintos tipos de subsidios coexistiendo con esquemas contributivos que pueden generar incentivos a no participar en el sector formal – con consecuencias como la reducción de la base impositiva, entre otras.

Por otro lado, ante la aceleración de la transición demográfica en la región, existe un riesgo latente de presión creciente sobre las finanzas públicas derivadas de los beneficios no contributivos. En particular, la proliferación de transferencias monetarias a los mayores de 65 años que se ha observado en años recientes requerirá de cada vez más recursos por la aceleración de la transición demográfica que se observa a lo largo de la región. El crecimiento de dicho grupo

de edad y la reducción relativa de la población en edad de trabajar puede llevar a niveles de gasto público insostenibles en el futuro, en un entorno de derechos adquiridos en el emergente sector de protección social, lo cual complicará la viabilidad política de realizar los ajustes que se requieran.

Ante este escenario, distinguimos tres posibles alternativas. La primera, que podría ser la más deseable en términos de justicia social, sería el converger hacia los modelos observados actualmente en los países más desarrollados en los que una proporción importante de beneficios se ofrecen de manera universal, mientras que los asociados a la participación laboral cubren a proporciones mayoritarias de la población debido a que el sector informal de la economía es minoritario. La viabilidad de este tipo de modelos, sin embargo, depende de contar con una amplia base impositiva para el financiamiento generalizado de estos beneficios -lo cual a su vez depende en buena medida de las posibilidades de crecimiento económico sostenido- y de la generalización del sector formal de la economía -lo cual también depende de la productividad laboral, entre otros factores. Si bien este puede ser un modelo posible para la región en el futuro, dadas las circunstancias del entorno económico actual, no parece ser la posibilidad más realista en el corto y mediano plazo.

Otra opción potencial es seguir el enfoque de países como China, en donde la política de reducción de la pobreza está anclada en el incremento de la productividad y del crecimiento económico como ejes para aumentar los salarios y con ellos, el nivel de vida de la población. No obstante, para hacer esto realidad China ha mantenido un crecimiento sostenido de alrededor de 10 por ciento de su producto interno bruto por casi 2 décadas -es decir, una multiplicación de sus ingresos promedio de 600 por ciento- lo cual parece ser una posibilidad lejana para los países de ALC, que en el mismo período han registrado un crecimiento inferior a 3 por ciento -lo cual implica un incremento promedio de alrededor de 120 por ciento en total.

La tercer alternativa consiste en alinear al sector emergente de protección social con el sistema de seguridad social del sector formal de manera que en lugar de funcionar como sistemas paralelos sincronicen sus diseños, beneficios y alcances para evitar incentivos encontrados y reducir sus riesgos de sostenibilidad financiera hacia el futuro.

Un ejemplo ilustrativo al respecto son los apoyos a los adultos mayores. Actualmente este tipo de intervenciones ofrecen una transferencia monetaria a la población mayor a cierta edad –generalmente 65 o 70 años- de bajos ingresos. La transferencia comúnmente se decide con base en el costo de una canasta básica de alimentos, o criterios similares. Por otra parte, las pensiones del sector formal se financian con las contribuciones realizadas por empleados, empleadores y el gobierno durante la participación laboral, y distribuyen sus beneficios bajo dos esquemas: las pensiones preestablecidas (con niveles mínimos garantizados) y las que dependen de las contribuciones realizadas a lo largo de la vida laboral. En ambos casos, lo relevante es que puede determinarse el valor del subsidio o aportación gubernamental requerida para sostener el flujo de la pensión al retiro, y puede compararse con el subsidio ofrecido por los programas de transferencias monetarias.

Bajo este escenario, puede por ejemplo realizarse el siguiente ejercicio. Si se denomina G^* a una transferencia mínima garantizada a toda la población mayor a cierta edad financiada por medio de recursos fiscales, el valor presente de una pensión obtenida en el mercado formal de trabajo podría expresarse como:

$$(1) \quad P = T + E + G^* + G^{**} \quad \text{en donde } G^{**} = \alpha G^*$$

En donde P es el valor total de la pensión, T es el valor de la contribución del trabajador a lo largo de su vida laboral (a valor presente neto), E es la contribución del empleador o empleadores a lo largo de la vida laboral del trabajador, y G^{**} representa una transferencia gubernamental complementaria establecida como incentivo al ahorro para el retiro por medio de la participación en el mercado formal de trabajo.³²

³²Evidentemente esto es una sobre simplificación de la manera en que se calcula el valor de una pensión, y se presenta solo para facilitar la exposición. Para un desarrollo formal y detallado de conceptos similares, véase Anton, Hernández y Levy. Ribe, et.al. (2012) presentan una discusión en el mismo sentido sobre la necesidad de integración entre los programas de protección social y los sistemas de seguridad social. Estos autores incluso proponen como otra alternativa a considerar para la integración, el que algunos beneficios de protección social sean de carácter contributivo sin estar anclados en el mercado formal de trabajo.

En el caso en que un individuo no participe en el mercado formal durante su vida laboral, a la edad de retiro el valor de su pensión será equivalente a:

$$(2) \quad P = G^* \quad (\alpha > 0 \text{ solo en caso de que } T > 0 \text{ y por lo tanto } E > 0)$$

Una de las diferencias de un esquema como el representado en la relación (2) con las transferencias monetarias de los programas de protección social es que éstas últimas no cuentan con un punto de referencia como G^* en su definición; sus beneficios se definen con base en otros criterios lo cual implica una desconexión entre ambos esquemas. Si el valor de las transferencias tomaran G^* como punto de referencia, conceptualmente equivaldrían a un caso particular de la expresión (1) y sería uno de los esquemas bajo el cual se dota a la población en edad de retiro con una base mínima de apoyo –sin acceso al incentivo adicional que se otorga a aquéllos que acumularon recursos mediante sus aportaciones, la de sus empleadores, y la del sector público a lo largo de su vida laboral en el sector formal. Más aún, para la distribución de G^* podrían introducirse diversos mecanismos como la auto-selección para que los recursos correspondientes a sectores de la población para los que una transferencia de este tipo no es relevante, pudieran utilizarse para financiar otros beneficios.

El mismo concepto podría trasladarse a los apoyos a la vivienda, los de servicio de cuidado infantil, los programas de empleo público o temporal, e incluso otro tipo de transferencias, en donde el elemento en común es que se pueden alinear en un solo sistema a los programas de protección social con los de seguridad social en términos de su diseño, montos de beneficios gubernamentales, y facilidad de tránsito.

El integrar al sector emergente de protección social con el tradicional de seguridad social implicará evolucionar hacia una nueva fase de política social en la región. La llegada a esta quinta fase de convergencia entre los dos esquemas evidentemente implicaría entre otros elementos, el dimensionar los recursos fiscales necesarios para su financiamiento, el detallar claramente el diseño de los beneficios para asegurar su complementariedad y sintonía, y el definir mecanismos de distribución y acceso a distintos beneficios. Si bien esto implica un reto significativo, el tener como imagen objetivo la evolución hacia una nueva generación de esquemas integrados puede ser la mejor alternativa para que el

fortalecimiento que se ha dado a través de la institucionalización de los actuales sistemas de protección social, contribuyan a una mayor justicia y equidad social de manera sostenible en la región.

Bibliografía

Acuña, C., y Tommasi, M. (1999). "Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America", Documento de Trabajo No. 20, Fundación Gobierno y Sociedad, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Buenos Aires, Argentina.

Antón, A., F. Hernández, y S. Levy (2012) "The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance", Banco Inter Americano de Desarrollo, Washington, DC.

Banco Inter Americano de Desarrollo (2014), "Nota Multisectorial de Inclusión Social de la Población en Pobreza Extrema en Zonas Rurales del Occidente de Honduras", Washington DC, Agosto.

Barr, N.,(1992) "Economic Theory and the Welfare State: A survey and interpretation", *Journal of Economic Literature*, vol. XXX, June.

Barr, N.,(1993) "The Economics of the Welfares State", Weidenfeld and Nicholson,, London.

Barrientos, A. (2011), "On the Distributional Implications of Social Protection Reforms in Latin America", United Nations University, UNU-WIDER, Working Paper No. 2011/69, Helsinki.

Barrientos, A., y D. Hulme (2008) "Social Protection for the Poor and the Poorest", Palgrave Macmillan.

Braun, M, y Vélez, C.E. (2004). "Retos Institucionales para la Equidad y Sustentabilidad del Desarrollo Social en América Latina", presentado en el VI Foro de Equidad Social, Agosto de 2004. Mimeo, Banco Inter Americano de Desarrollo, Washington DC.

Cecchini, S. y R. Martínez (2011), "Protección Social Inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos", CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2013) "Panorama Social de América Latina", Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Cingolani, M. (2003), “Descentralización de políticas sociales: ¿nueva institucionalidad social?: un análisis de la coordinación intergubernamental en sistemas descentralizados, Colombia.

Eisenstadt, Samuel (1979). “Instituciones Sociales”, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Tomo VI, pp. 85-101, España, Editorial Aguilar.

ESSPROS (2012), “Manual and User Guidelines; the European system of integrated social protection statistics”, Eurostat, European Union.

Fan, Shenggen, Linxiu Zhang and Xiaobo Zhang, 2004, “Reforms, Investment, and Poverty in Rural China,” *Economic Development and Cultural Change* 52(2): 395-421.

Ferreira, F.G., y D. Robalino (2010), “Social Protection in Latin America”, Policy Research Working Paper 5305, Banco Mundial, Washington DC.

Franco, R. (2004) “Institucionalidad de las políticas sociales; ¿es posible mejorar su efectividad”, Comisión Económica para América Latina, CEPAL, Santiago de Chile.

Holzmann, R. y S. Jorgensen (1999), “Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper” Social Protection Discussion Paper Series No. 9904, Banco Mundial, Washington DC.

Irarrázaval, Ignacio (2004). “Sistemas Únicos de Información Sobre Beneficiarios en América Latina” Diálogo Regional de Política, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Kanbur, R. (1985). “Poverty: Measurement, Alleviation and the Impact of Macroeconomic Adjustment”, *University of Essex Discussion Paper* No. 125, Essex, England.

Kanbur, R. (1987a) “Structural Adjustment, Macroeconomic Adjustment and Poverty: A Methodology of Analysis”, *World Development*, vol. 15 No. 12, pp.1515-1526.

Kanbur, R. (1987b) “Measurement and Alleviation of Poverty”, *IMF Staff Papers*, No. 34, pp. 60-85.

Levy, S. y N. Schady (2013) "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, No. 2, Septiembre.

López-Calva, Luis F. and Lustig, Nora, (2010) "Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?", United Nations Development Programme, New York, N.Y., Brookings Institution Press, Washington, D.C.

Machinea, J.L. (2005). "Institucionalización de la Política Social para la Reducción de la Pobreza", *Cuadernos de Desarrollo Humano*, No. 23, Secretaría de Desarrollo Social, México D.F.

North, D. (1990). "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", *Cambridge University Press*, Cambridge and New York.

Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Shanghai (2011), "El XII Plan Quinquenal de la República Popular de China", Shanghai, China.

PNUD (2013) "Informe de Desarrollo Humano", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, NY.

Ravallion, M. (2008), "Are there Lessons for Africa from China's Success Against Poverty?", Policy Research Working Paper 4463, Banco Mundial, Washington DC.

Regalia, F. (2006), "Protección Social, Seguridad Social y Oportunidades: ¿un conjunto de incentivos alineados?", Nota de Política, Banco Interamericano de Desarrollo.

Repetto, F. (2010), "Protección Social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos", Revista de CLAD Reforma y Democracia, No. 47, Caracas.

Ribe, H., D. Robalino e I. Walker (2012), "From Right to Reality: Incentives, labor markets, and the challenge of universal social protection in Latin America and the Caribbean", Banco Mundial, Washington DC.

Saavedra, J. (2004). "Estrategias e Institucionalización de la Política Social: de una Política de Gobierno, a una Política de Estado", presentado en la VII Reunión Regional de la Red de Pobreza y Protección Social, Mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

World Bank (2000). "World Development Report: Attacking Poverty", *Oxford University Press*, Oxford, UK.

World Bank (2006). "World Development Report: Equity and Development", *Oxford University Press*, Oxford, UK.

ANEXO 1

A continuación especificamos los mandatos en materia social de las distintas instancias encargadas de las políticas de desarrollo social en 17 países Latinoamericanos. Las instancias mencionadas son aquéllas que de acuerdo a la documentación disponible cuentan con facultades, responsabilidades y obligaciones en materia de combate a la pobreza, y solamente especificamos las que están relacionadas con estas políticas. Las instancias difieren de país a país dependiendo de su organización institucional.

Argentina

Ministerio de Desarrollo Social (creado en 2002). Sus principales funciones son:

- Planificar e implementar las acciones orientadas hacia el fomento de la integración social y el desarrollo humano, la atención y la reducción de las situaciones de vulnerabilidad social, el desarrollo de igualdad de oportunidades, la protección de la familia y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias
- Promover el acceso a derechos con equidad territorial, al desarrollo integral de todas las personas, su familia y su entorno
- Generar trabajo digno y genuino, mediante el fomento al desarrollo local sustentable en el marco de una economía solidaria, democrática y distributiva
- Proteger y promocionar a la familia como núcleo central para la organización y el desarrollo de la vida en comunidad

Bolivia:

Ministerio de Planificación del Desarrollo (creado en 2006). Sus principales funciones son:

- Dirigir y promover el Sistema de Planificación Integral Estatal y Sistema de Inversión y Financiamiento para el Desarrollo.

- Formular las políticas para el desarrollo de la Economía Plural, el fortalecimiento de las empresas estatales y ejercicio pleno de los derechos fundamentales establecidos en la CPE, de los ciudadanos.

Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (creado en 2006). Sus principales funciones son:

- Formular las política y estrategia nacional de desarrollo rural y agropecuario del país, así como de estructura política y planes de aprovechamiento y conservación del medio ambiente, de la biodiversidad y de los recursos forestales
- Promover y ejecutar planes y programas integrales de desarrollo rural
- Formular y desarrollar planes para la seguridad y la soberanía alimentaria del país

Brasil

Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (creado el 23 de Enero de 2004).

Sus principales funciones son:

- Promover la inclusión social, la seguridad alimentaria, la asistencia integral y un ingreso mínimo de ciudadanía a las familias que viven en situación de pobreza
- Realizar acciones sustentables, de estructuración y de emergencia enfocadas en el combate al hambre, por medio de acciones de producción y distribución alimentar, respetando a las diversidades culturales brasileñas
- Consolidar el derecho a la asistencia social en todo el territorio nacional y a dar agilidad a la transferencia de fondos del Gobierno Federal para los estados y municipios

Ministerio de Integración Nacional (creado el 19 de Noviembre 1992). Sus principales funciones son:

- Formular y conducir integralmente la política de desarrollo social, los programas de desarrollo regional
- Establecer estrategias de integración de las economías regionales, las normas para otorgar financiamiento a programas de desarrollo
- Promover la integración nacional, el desarrollo sustentable, y la superación de las diferencias regionales del país asegurando inclusión socioeconómica, mejora en la calidad de vida, protección civil y seguridad de la población

Chile

Ministerio de Desarrollo Social (creado en 1990, cambio de nombre en 2011). Sus principales funciones son:

- Diseñar y aplicar políticas, planes y programas en materia de desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas o grupos vulnerables, promoviendo la movilidad e integración social.
- Vigilar por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de desarrollo social, a nivel nacional y regional y evalúa los estudios de preinversión de los proyectos de inversión que solicitan financiamiento del Estado para determinar su rentabilidad social de manera que respondan a las estrategias y políticas de crecimiento y desarrollo económico y social que se determinen

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Sus principales funciones son:

- Contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes, de los sectores más vulnerables, favoreciendo la integración social, reduciendo inequidades y fortaleciendo la participación ciudadana a través de políticas, programas e iniciativas destinadas a asegurar viviendas de mejor calidad, barrios equipados y ciudades integradas social y territorialmente, competitivas y sustentables

- Disminuir el déficit habitacional de los sectores más vulnerables, reduciendo la inequidad y fomento la integración social a través de la entrega de soluciones habitacionales
- Recuperar barrios, con énfasis en los vulnerables, con deterioro habitacional y/o urbano, generando inversiones, que disminuyan el déficit, en los espacios comunes, fortaleciendo las redes sociales y posibilitando una equilibrada inserción de éstos en las ciudades
- Asegurar el desarrollo de las ciudades, promoviendo su planificación, aumentando la inversión en infraestructura para la conectividad y espacios públicos que fomenten la integración social
- Proveer a la ciudadanía productos y servicios de calidad en los ámbitos de vivienda, barrio y ciudad, a través de la implementación de un sistema de gestión de calidad
- Asegurar una adecuada y oportuna información estandarizada a los ciudadanos/as y fortalecer las instancias de participación responsable en la gestión y uso de las inversiones en vivienda, barrio y ciudad
- Consolidar una gestión participativa y comprometida de los funcionarios con los desafíos Institucionales, basada en la entrega de información oportuna y de calidad a través de canales de información validados, y fortaleciendo las competencias, climas laborales, trabajo en equipo y los sustentos tecnológicos apropiados para la entrega de un buen servicio

Colombia

Ministerio de Salud y Protección Social (creado en 2002). Sus principales funciones son:

- Orientar el Sistema de Protección Social y el Sistema de Seguridad Social hacia su integración y consolidación, mediante la aplicación de los principios básicos de Universalidad, Solidaridad, Calidad, Eficiencia y Equidad, con el objeto de tener un manejo integral del riesgo y brindar asistencia social a la población; formulación, adopción, dirección, coordinación, ejecución, control y seguimiento del Sistema de la Protección Social

- Identificar e implementar, estrategias de reducción, mitigación y superación de los riesgos que puedan provenir de fuentes naturales y ambientales, sociales, económicas y relacionadas con el mercado de trabajo, ciclo vital y la salud

Costa Rica

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) (creado en 1973). Sus principales funciones son:

- Orientar el desarrollo nacional y mejorar la gestión pública a corto, mediano y largo plazo, asesorando a la Presidencia de la República en la toma de decisiones, elaborando insumos estratégicos de calidad, propiciando el debate nacional y coordinando el Sistema Nacional de Planificación

Ecuador

Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) (creado el 12 de Junio de 1980 cambia de nombre el 29 de agosto del 2008). Sus principales funciones son:

- Promover y fomentar la inclusión económica y social de la población, de tal forma que se asegure el logro de una adecuada calidad de vida para todos los ciudadanos, mediante la eliminación de aquellas condiciones, mecanismos o procesos que restringen la libertad de participar en la vida económica, social y política de la comunidad y que permiten, facilitan o promueven que ciertos individuos o grupos de la sociedad sean despojados de la titularidad de sus derechos económicos y sociales, y apartados, rechazados o excluidos de las posibilidades de acceder y disfrutar de los beneficios y oportunidades que brinda el sistema de instituciones económicas y sociales

Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (9 de febrero de 2007). Sus principales funciones son:

- Proponer políticas interministeriales de desarrollo social mediante la coordinación, articulación, y monitoreo permanente de la política, planes y programas sociales ejecutados por los ministerios e instituciones que forman parte del Consejo Sectorial de Políticas de Desarrollo Social
- Generar procesos de información, investigación, selección de beneficiarios de programas sociales, asistencia técnica y evaluación
- Diseñar y ejecutar programas prioritarios pilotos de corto y mediano plazo que generen oportunidades para los grupos de atención prioritaria o que requieran amparo del Estado, en el marco de defensa y protección de derechos fundamentales con enfoque intersectorial

El Salvador

Secretaría Nacional de la Familia (creado el 19 de Octubre de 1989). Sus principales

- Promover, impulsar, potenciar y facilitar oportunidades y condiciones que propicien la unión y el desarrollo sostenible e integral de la familia y sus diferentes grupos: niñez, adolescencia, juventud, mujer, personas adultas mayores y personas con discapacidad, mediante el asesoramiento efectivo al Presidente de la República
- Articular iniciativas que permitan el respeto a los derechos individuales y llevando proyectos prioritarios de salud, educación o inserción productiva

Ministerio de Salud (creado en 1950). Sus principales funciones son:

- Garantizar a los habitantes la cobertura de servicios oportunos e integrales, con equidad, calidad y calidez, en corresponsabilidad con la comunidad, incluyendo todos los sectores y actores sociales, para contribuir a lograr una mejor calidad de vida

Guatemala

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (creado en 2012). Sus principales funciones son:

- Es el ente rector de la política social del país.
- Cuenta con las funciones de coordinación, planeación y ejecución de la política social.

México

Secretaría de Desarrollo Social (creado en 1992). Sus principales funciones son:

- Formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del gobierno federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad

Nicaragua

Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez. Sus principales funciones son:

- Promover, prevenir y acompañar las acciones para la restitución de los derechos de la población, fortaleciendo las capacidades y competencias de las Familias, con prácticas de género, y en sinergia con las diferentes
- Promover el modelo de atención integral familiar con enfoque preventivo y de creación de capacidades en la familia promoción y recuperación de valores, conciencia, transformación social y atención psicosocial
- Crear, fortalecer y/o articular las redes de ciudadanía y de apoyo interinstitucional
- Formular y ejecutar una estrategia de comunicación social para promover una nueva forma de relación y comunicación con la familia
- Crear el sistema de información que permita el monitoreo, seguimiento y evaluación que garantice la toma de decisiones oportunas en términos del mejoramiento del modelo de atención

Panamá

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (creado el 01 de Agosto de 2005). Sus principales funciones son:

- Realizar una gestión institucional orientada por políticas sociales concertadas que impulsan la organización social, la equidad y el bienestar común
- Regir las políticas sociales, liderar la inversión social para el fortalecimiento de las habilidades y capacidades del capital humano
- Velar por la protección social y la regulación de la calidad de los servicios, tendientes a prevenir la exclusión social y compensar sus consecuencias

Paraguay

Secretaría de Acción Social (creado en 2005). Sus principales funciones son:

- Liderar y coordinar el diseño y la implementación de la política social del Estado
- Gestionar acciones coherentes para el bienestar de los ciudadanos
- Reorientar los programas sociales en perspectiva del desarrollo social que superen las barreras de la pobreza y exclusión
- Coordinar y articular los esfuerzos del Estado y la Sociedad Civil en torno a una política social integral, teniendo como eje principal la Participación de los sectores Populares
- Formular políticas sociales a nivel nacional, en coordinación y articulación con otras dependencias y niveles del gobierno para implementar programas dirigidos a: Familias, Adultos Mayores, Indígenas, Niñez, Personas con Capacidades Diferentes, entre otros

Perú

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (creado en Octubre del 2011). Sus principales funciones son:

- Ejercer la rectoría de las políticas de desarrollo e inclusión social a nivel intergubernamental, dentro del marco del proceso de descentralización y en el ámbito de su competencia.
- Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materias de desarrollo e inclusión social, encaminadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales.
- Dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales, la gestión de los recursos del Sector, la asistencia técnica y el fortalecimiento de capacidades, así como para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva en las materias de su competencia.
- Supervisar, monitorear y evaluar el adecuado cumplimiento de las normas y lineamientos técnicos en materia de desarrollo e inclusión social, así como ejercer la potestad sancionadora dentro del ámbito de su competencia.. Articular las actividades que desarrollan las distintas entidades de los tres niveles de gobierno en cumplimiento de las políticas en materia de promoción del desarrollo social, la inclusión y la equidad.
- Realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación respecto del desempeño y logros alcanzados por las políticas, planes y programas en materia de desarrollo e inclusión social, en los niveles nacional, regional y local, así como la toma de las medidas correspondiente.
- Diseñar, conducir y supervisar los sistemas funcionales en el ámbito de desarrollo e inclusión social.

República Dominicana

Secretariado Técnico de la Presidencia de la República Dominicana (creado el 8 de Septiembre de 1965). Sus principales funciones son:

- Formular y proponer al Consejo de Gobierno una política de desarrollo económico, social, territorial y administrativa sostenible tomando en cuenta el uso racional y eficiente de los recursos productivos e institucionales
- Coordinar la formulación y ejecución de los planes, proyectos y programas de desarrollo de los organismos públicos, comprendidos en el ámbito del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública

Uruguay

Ministerio de Desarrollo Social (creado en 2005). Sus principales funciones son:

- Formular, ejecutar, supervisar, coordinar, dar seguimiento y evaluar las políticas nacionales en las áreas de juventud, mujer, familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general;
- Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales implementados por el Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, educación, salud, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y no discriminación

Venezuela

Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social (MPS) (creado el 27 de Junio de 2005). Sus principales funciones son:

- Coordinar, controlar, administrar y supervisar las operaciones y servicios de salud
- Promocionar el diálogo social con la finalidad de promover en el marco de una economía productiva y solidaria, el empleo, el trabajo digno y la protección a los derechos humanos y sindicales de las trabajadoras y los trabajadores
- Desarrollar un sistema de seguridad social público y solidario;
- Prestar un servicio de calidad y eficiencia que permita la regulación de las relaciones laborales y sea accesible a todos los trabajadores y las trabajadoras.

ANEXO 2

A continuación se resumen los esquemas de monitoreo y evaluación de las acciones sociales en cada uno de los países bajo análisis.

Los países que siguen el modelo centralizado son:

- **Argentina:** Cuenta con el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), que forma parte del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación. Está dedicado a diagnosticar la situación socioeconómica de la población y efectuar análisis para la formulación de políticas; captar información sobre los programas sociales en marcha; monitorear el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas en dichos programas y evaluar el grado de correspondencia entre el impacto previsto y el efectivamente alcanzado a través de la ejecución de los mismos. Dichos sistemas son aplicados en los niveles nacional, provincial, municipal y local. Sus objetivos son: (i) establecer un sistema de información, evaluación y monitoreo de los programas sociales nacionales; (ii) desarrollar e implementar el Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (SISFAM); (iii) fortalecer a las áreas sociales nacionales y provinciales en el desarrollo e instalación de sistemas de monitoreo y en la realización de evaluaciones; (iv) producir información a través de la Encuesta de Desarrollo Social, Condiciones de Vida y Acceso a Programas y Servicios Sociales; (v) asegurar la disponibilidad de la información necesaria sobre la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social y la ejecución de los programas sociales dirigidos a atenderla; (vi) capacitar a funcionarios y técnicos de las áreas nacionales y provinciales en política y gerencia social; (vii) diseminar y transferir metodologías y sistemas de información a las agencias nacionales y provinciales; y (viii) fomentar la vinculación entre el sector académico y el Estado en la investigación y desarrollo de políticas y programas sociales. En materia de evaluación, su objetivo es desarrollar e implementar metodologías, técnicas e instrumentos que permitan valorizar los resultados de las acciones públicas en términos de la magnitud del gasto social y del avance o retroceso en la

protección de derechos, equidad, mejoramiento de la calidad de vida y en la extensión del ejercicio de la ciudadanía a los sectores más vulnerables.³³

- **Bolivia:** Asigna a la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) la labor de prestar apoyo técnico al Ejecutivo para el análisis, diseño, investigación aplicada y evaluación de políticas económicas y sociales. Dicha Unidad es una entidad descentralizada, con autonomía de gestión técnica que depende de manera orgánica y administrativa del ministerio de Planificación del Desarrollo. Es la institución pública que tiene por misión: (i) Analizar y cumplir el 100% de los requerimientos del Órgano Ejecutivo en relación a la tramitación de proyectos de norma; (ii) Diseñar, analizar, evaluar y monitorear políticas, programas y temas de coyuntura, a requerimiento del Órgano Ejecutivo; (iii) Establecer convenios con instituciones del sector público para contar con información primaria actualizada y oportuna; (iv) Realizar investigaciones teóricas y aplicadas que contribuyan a la implementación del Plan de Desarrollo; (v) Difundir y publicar los documentos de investigación y la información económica y social generada y compilada; y (vi) Lograr niveles óptimos en la gestión administrativa financiera y tecnológica.³⁴
- **Brasil:** En Brasil las actividades de monitoreo y evaluación de la gestión gubernamental, incluyendo las actividades de desarrollo social se llevan a cabo desde el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, que forma parte de la Presidencia de la República. Entre otras actividades, es responsable de establecer las directrices y normas, coordinar, orientar y supervisar la elaboración, implementación, de monitoreo y evaluación del

³³ De acuerdo con la información disponible, el SIEMPRO ha diseñado los instrumentos para evaluaciones ex-ante para determinar la viabilidad técnica, institucional, política, social y sustentabilidad de programas, ha diseñado líneas de base para conocer los valores iniciales de los indicadores del problema que dio origen a un programa, realiza evaluaciones diagnósticas para la evaluación en profundidad del proceso de ejecución de programas en sus aspectos institucionales y mecanismos de ejecución, lleva a cabo evaluaciones desde la perspectiva de los beneficiarios para incorporar la participación de los destinatarios de los programas sociales como elemento articulador entre la oferta y la demanda, realiza evaluaciones finales de resultados para indagar y analizar el cumplimiento de las metas previstas para cada uno de los objetivos específicos de diversos programas en términos de su efectividad, eficacia y eficiencia que sirvan tanto para la retroalimentación de la gestión del programa como para la identificación, planificación y gestión de otros programas y políticas sociales, ha llevado a cabo evaluaciones ex-post o de impactos para analizar en qué medida el programa ha generado cambios relevantes en las condiciones de vida de la población beneficiaria, y recaba información sobre opiniones evaluativas sobre programas específicos y transversales (sectoriales, para favorecer la coordinación programática evitando superposiciones). Véase http://www.siempro.gov.ar/archivos/evaluaciones_realizadas_1996_2007.pdf, <http://www.politicassociales.gov.ar/institucional.php>.

³⁴ Véase <http://www.udape.gob.bo/>

plan plurianual. Es asimismo responsable de proporcionar información sobre la aplicación de los programas y acciones de gobierno federal referentes al plan plurianual, incluidas las relacionadas con sus impactos socio-económicos. Realiza estudios especializados para la formulación de políticas públicas, y tiene el mandato de identificar, analizar y evaluar las inversiones estratégicas gubernamentales, incluyendo su su impacto territorial, las fuentes de financiamiento y su articulación con las inversiones de otras entidades federativas y la inversión privada.³⁵

- **Colombia:** Cuenta con el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, que forma parte del Departamento Nacional de Planeación. El Sistema gestiona el manejo de la información relacionada con la agenda de evaluación, el seguimiento al plan nacional de desarrollo y el afianzamiento de la cultura de gestión pública por resultados. Tiene como función central verificar de manera continua el cumplimiento de las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, la evolución e impacto de las principales políticas, y la difusión de resultados gubernamentales. Las actividades de evaluación se centran alrededor del análisis sobre la cantidad de recursos públicos involucrados, el tamaño y características de la población afectada, la importancia para el sector de la política, el carácter innovador de la política, y el potencial de aplicación escalabilidad.³⁶
- **Costa Rica:** En Costa Rica, las actividades de monitoreo y evaluación son transversales. Se realizan mediante la Unidad de Acciones Institucionales (UAI) del Ministerio de Planeación Nacional y Política Económica. Su función es dar seguimiento y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) alertando a la Poder Ejecutivo, en forma periódica, sobre el avance y cumplimiento de metas comprometidas, para contribuir a la toma de decisiones y al mejoramiento de la gestión pública. Genera un balance de seguimiento del PND, así como informes semestrales de seguimiento y de evaluación anual del mismo. Cuenta adicionalmente con la Unidad de Acciones Estratégicas (UAE) cuyo propósito es evaluar políticas y

³⁵ Véase <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros/ministerios>.

³⁶ Véase <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Sinergia/tabid/81/Default.aspx>.

programas seleccionados de gobierno, que pueden incluir a las acciones de política social. Asimismo, presta asistencia técnica en evaluación pública, genera lineamientos para el fortalecimiento de la evaluación pública y produce informes de evaluación a políticas y programas de gobierno.³⁷

- **Honduras**: Concentra las actividades de monitoreo y evaluación en la Unidad de Apoyo Técnico Presidencial (UNAT), que forma parte de la Secretaría de Estado del Despacho presidencial. Tiene como mandato dar seguimiento y monitorear las políticas públicas y los programas y proyectos del sector público, así como las acciones estratégicas que en materia económica, social y transparencia y gobernabilidad. Cuenta también con la función de realizar informes de evaluación de programas gubernamentales.³⁸
- **El Salvador**: El Gobierno de El Salvador ha conformado el Sistema de Coordinación, Seguimiento y Evaluación del Plan Quinquenal de Desarrollo, que es coordinado por la Secretaría Técnica de la Presidencia e involucra a todas las instituciones del Órgano Ejecutivo, incluyendo al sector social. Las actividades relacionadas expresamente con la evaluación incluye el seguimiento físico y financiero de los proyectos de inversión pública y de la ejecución de los programas prioritarios, y el seguimiento y la evaluación periódica de las políticas públicas estratégicas.³⁹
- **República Dominicana**: Concentra las actividades de monitoreo y evaluación en el Ministerio de Economía, Planificación de Desarrollo, específicamente a través del Departamento de Seguimiento y Evaluación de Políticas y Planes de Desarrollo Económico y Social. Su función es monitorear y evaluar los resultados de la política gubernamental,

³⁷Véase <http://www.presidencia.gob.sv/>.

³⁸Véase http://www.sdp.gob.hn/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=165.

³⁹Véase <http://www.mideplan.go.cr/index.php/que-es-mideplan/ministerio/organizacion>.

incluyendo a las acciones sociales, monitorear los indicadores sectoriales y evaluar y dar seguimiento a la Estrategia-país.⁴⁰

- **Uruguay:** Realiza monitoreo y evaluación mediante la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), de la Presidencia. Esta instancia cuenta con el área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV), encargada de promover los procesos de mejora de la gestión y evaluación pública, mediante el asesoramiento y apoyo a los Organismos Públicos, operando transversalmente. Tiene además como mandato analizar y evaluar las políticas públicas con énfasis en las prioridades del Presidente de la República, evaluar la Gestión por resultados, elevar la eficacia y la eficiencia/calidad de la gestión, y apoyar en los procesos de mejora de procesos. Específicamente es responsable de participar en coordinación con Gabinete Social en la articulación de las políticas sociales de forma transversal con los organismos encargados de la ejecución de estas políticas, aportando insumos y herramientas de evaluación.⁴¹

El modelo de monitoreo y evaluación sectorial es seguido por:

- **Brasil:** Además de las actividades de monitoreo y evaluación de la gestión gubernamental del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, el Ministerio de Desarrollo Social del país cuenta con un área responsable del Monitoreo y la Evaluación de la política social, por lo que el país presenta también elementos del modelo sectorial.
- **Chile:** El Ministerio de Desarrollo Social cuenta con la Subsecretaría de Evaluación Social que tiene a su cargo el diseño de las políticas sociales y la evaluación de coherencia, consistencia y pertinencia de los programas. Asimismo, monitoreará las iniciativas vigentes y realizará la evaluación de seguimiento de la gestión de aquéllas en ejecución.⁴²

⁴⁰Véase <http://www.stp.gov.do/eWeb/ShowContent.aspx?idm=52>.

⁴¹Véase <http://www2.opp.gub.uy/principal.php#>

⁴² Véase <http://www.gob.cl/especiales/nuevo-ministerio-de-desarrollo-social/>

- **Guatemala**: Con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) se crea el Viceministerio de Política, Planificación, Monitoreo y Evaluación, que entre otras actividades es responsable de planificar, evaluar y monitorear los programas sociales, elaborar el Plan Operativo Anual de Desarrollo Social incluyendo las estrategias de monitoreo y evaluación.
- **Perú**: Perú cuenta con instancias específicas de evaluación y monitoreo dentro del sector de desarrollo social. Por un lado, se crea la Dirección General de Políticas y Estrategia, encargada de promover, formular, coordinar, dirigir, supervisar y evaluar las políticas y estrategias de superación de la pobreza del Sector, el desarrollo territorial, las políticas demográficas y de apoyo a la seguridad alimentaria. Específicamente, cuenta con el mandato de evaluar los alcances e instrumentos de las políticas de desarrollo social del Sector, así como analizar el impacto en lo social de las políticas públicas en ejecución y elaborar y presentar propuestas y opciones de acción con orientaciones estratégicas que promuevan equidad y eficacia de la política social, y de evaluar y supervisar permanentemente y de manera integral, el impacto económico y social de los proyectos financiados por el Sector. Específicamente, se cuenta con la Dirección de Seguimiento y Evaluación que tiene la misión de realizar el seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos sociales dentro del Ministerio de Desarrollo Social y en todo el territorio nacional.

El modelo independiente es seguido por México.