

Franco, Rolando. Institucionalidad de las políticas sociales: modificaciones para mejorar su efectividad. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Chile. 2004. Disponible en la web:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/chile/flacso/autoridad.pdf>

INSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: MODIFICACIONES PARA MEJORAR SU EFECTIVIDAD

Rolando Franco

Sumario

Este trabajo analiza diversos aspectos relacionados con la institucionalidad social en América Latina. En especial trata la existencia de múltiples actores en las prestaciones sociales. Destaca los problemas de falta de colaboración entre tales actores, y la fragmentación organizacional que caracteriza al Estado, así como la falta de coordinación de las acciones. Presenta los intentos que se han llevado a cabo en la región para superar esas limitaciones. Discute asimismo, la conveniencia y viabilidad de instaurar una Autoridad Social y las funciones que debería llevar a cabo: fijar prioridades, coordinar, asignar recursos, y efectuar el control, monitoreo y evaluación de los proyectos. Analiza las ventajas e inconvenientes que derivan de una organización del Estado centralizada o descentralizada.

Introducción

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

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

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

1) LA POLÍTICA SOCIAL COMO RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA DEL ESTADO O UN CAMPO CON PLURALIDAD DE SECTORES

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

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

Se fortalece asimismo la perspectiva de que las funciones de la política social (diseño, financiamiento, implementación, control, evaluación) son separables y pueden por tanto ser llevadas a cabo por diferentes actores. Muchos de ellos siempre han estado presentes en el campo social, aunque no fueran reconocidos desde la perspectiva estatal, y posiblemente tengan capacidad¹ y en muchos casos excelencia para llevar a cabo algunas de las funciones que anteriormente concentraba el Estado. Se trata de los subsectores filantrópico o voluntario, comercial, informal y comunitario. Otros autores van más allá y piensan que “la tendencia global apunta al retiro gradual del Estado” en materia de provisión de bienes y servicios sociales y del financiamiento. Sus funciones se centrarían en su rol supervisor y regulador, para atenuar las fallas del mercado y la búsqueda de la equidad de acceso a los mercados de bienes y servicios sociales (García y Camacho 2004:10).

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

El sector comercial atiende a una clientela solvente. Pero tiene un papel no desdeñable respecto de la equidad, al facilitar que el Estado cumpla su responsabilidad con los no solventes. Si la clientela del sector privado no pudiera satisfacer sus necesidades mediante un pago, tendría necesariamente que volcarse hacia la oferta pública y, dada su mayor capacidad de regateo, es probable que consiguiera priorizar la satisfacción de sus necesidades. Por tanto, el subsector

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

comercial contribuye con su existencia a permitir que los recursos estatales puedan destinarse a la atención de otros grupos sociales (lo que, como se verá, no sucede en la extensión debida).

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

Finalmente, su existencia opera como un ente testigo, ya que muestra modos alternativos de llevar a cabo las atenciones sociales, introduce procedimientos de mayor calidad (aunque también más caros), genera emulación en el sector público, y el convencimiento entre la población beneficiaria de que la oferta pública es mejorable, y que debe presionarse para lograrlo.

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

2) CENTRALISMO VS. DESCENTRALIZACIÓN

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

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

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

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

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

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

Limitaciones de la descentralización latinoamericana

Sin embargo, las experiencias descentralizadoras no parecen haber motivado la participación que debería haber sido escuela de ciudadanía. Es probable que ante la imposibilidad del ejercicio participativo y de control de la actividad pública, quienes debían ejercer esas funciones hayan optado por abandonarlas. Las encuestas de opinión muestran signos de desencanto con la política y un desinterés por participar en ella (Franco, 2002b), sin que existan diferencias apreciables en el caso de los países que han avanzado en el proceso descentralizador respecto de aquellos que siguen organizados muy centralizadamente. Sin duda, algunos males tradicionales de la política latinoamericana, como la corrupción y el clientelismo político, han contribuido a que los cambios descentralizadores no tuvieran los efectos buscados o los han acomodado a sus propias necesidades. Parecería que en la actualidad, en América Latina, hay un déficit de control de la función pública por la ciudadanía.

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

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

Un autor destaca que “aún no se observan resultados concluyentes en cuanto a eficiencia y el ingreso geográfico bruto se sigue concentrando en algunos territorios” y que “no hay indicios

significativos de que (los procesos de descentralización) hayan generado una tendencia generalizada a la participación ciudadana, e incrementos importantes y persistentes en términos de eficiencia pública y reducción de la corrupción (Finot, 2002:140 y 144).

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

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

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

Descentralización y política social

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

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

¿Cómo entender la descentralización?

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

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

Ambas promueven la participación de los ciudadanos tanto en las decisiones de naturaleza puramente política, como también en las vinculadas a la vida cotidiana, la que se realizaría individualmente a través del mercado (o de cuasimercados³ creados en sectores determinados), y comunitariamente en el caso de los proyectos sociales y la creación de bienes cooperativos.

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

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

Balanceando la descentralización en lo social

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

a) La descentralización no debe concebirse como una simple transferencia de poder desde un nivel superior (el gobierno central) a otro (autonomía, gobierno estadual, provincia, departamento, municipio, etc.). Esto sólo implicaría trasladar funciones de un centro a otro centro. En realidad, se trata de un proceso de transferencias sucesivas por el cual la capacidad de decisión y los recursos van descendiendo por los diversos escalones del gobierno y llegan hasta

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

la base. Se descentraliza, en última instancia, en los ciudadanos.

b) El gobierno central no puede transferir sus responsabilidades sociales, que fundamentalmente se basan en asegurar una canasta de bienes y servicios, cuyo contenido y dimensión dependerán del nivel de desarrollo alcanzado por el país. El paradigma tradicional –que se mencionó al comienzo- reservaba al Estado la totalidad de las funciones, esto es, el diseño, financiamiento, implementación, control y evaluación de los programas sociales. Podría trasladarse a otros actores la responsabilidad de la implementación, pero las otras funciones deben quedar al menos parcialmente en el ámbito central, como única manera de asegurar el cumplimiento de esas responsabilidades. Cabe, por tanto, una descentralización *operativa* (Finot, 2002).

c) Para cumplir esta obligación, el Estado no puede abandonar sus responsabilidades financieras, o no lo puede hacer en su totalidad, por cuanto ellas constituyen el principal instrumento para lograr la reducción de las desigualdades en la satisfacción de las necesidades básicas entre personas que habitan en territorios diferentes. La distribución de recursos centrales deberá ser equitativa, tratando de compensar las grandes desigualdades de base espacial.

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

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

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

Aquí surge la conexión entre la focalización y la descentralización. La primera es el instrumento que permite dar cuenta de las diferencias que siempre existen entre los beneficiarios de los programas sociales. Permite identificar con la mayor precisión posible a las personas que deben ser atendidas por un programa concreto, atendiendo las necesidades insatisfechas, tomando en cuenta los recursos con que se cuenta. La descentralización podría ser una instancia adecuada para implementar la focalización. La consideración conjunta de ambos “instrumentos”, focalización y descentralización, permitiría evitar que se repitan casos en que “en materia de equidad, [la descentralización] ha dado lugar también a notables diferencias entre territorios en

términos de infraestructura y equipamiento para la prestación de servicios sociales, e incluso en la calidad de estos servicios” (Finot, 1996).

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

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

f) Hay que definir si la transferencia de potestades se generalizará a todas las entidades subnacionales implicadas o, alternativamente, la transferencia se efectuará cuando, en cada caso, se cumplan determinadas condiciones que demuestren la existencia de la capacidad de llevarlas a cabo. En el primer caso, el avance en el proceso descentralizador tendría en cuenta las peculiaridades de cada entidad subnacional.

g) El éxito de los programas sociales depende de que dispongan de mecanismos de monitoreo y evaluación desde su puesta en marcha. Dado que el Estado tiene la responsabilidad constitucional de asegurar los derechos económicos, sociales y culturales, debe mantener bajo su tutela su cumplimiento, aunque sean otros los actores que llevan a cabo la puesta en práctica de los programas. También la participación es un objetivo de y una condición para el éxito de la descentralización, por lo cual la información generada por los mecanismos de control y evaluación debería ser conocida por la comunidad, en lo que correspondiera, para viabilizar su participación y potenciar la transparencia.

El rol de la participación en la descentralización

El sujeto de descentralización no son los aparatos gubernamentales, sino las comunidades

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

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

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

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

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

- Los programas sociales deben superar el enfoque que considera a la comunidad simplemente la población-beneficiaria, vale decir, una receptora pasiva de las intervenciones. Para ello se requiere promover su participación activa en el programa.

- Para que la participación sea viable se requiere diseminar la información más allá de los tomadores de decisiones. Dado que la información es poder, si se carece de ella, existe una asimetría que limita la calidad de la participación y genera una actitud pasiva en los involucrados.

- También se requieren mecanismos que operacionalicen las demandas y prioridades de la comunidad, reflejando así el compromiso efectivo de las unidades descentralizadas.

- De la misma forma que es necesario fortalecer la organización social, también es imperativo adecuar al Estado para incorporar los aportes generados por la participación social.

3) COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

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

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

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

Diagnóstico de los sistemas de políticas sociales latinoamericanos

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

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

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

resto de la Administración del Estado.

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

Diferentes tipos de políticas sociales

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

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

En segundo lugar, las hay dedicadas a la *compensación social*. Se dirigen a personas que no están dotadas del bagaje que se requiere para acceder a la sociedad y a la producción, a las que se les transfieren recursos para su sobrevivencia. La compensación social es, por tanto, el cumplimiento de una responsabilidad estatal, que surge cuando se han omitido otras responsabilidades constitucionales previas. Los sistemas de *protección social* son otra forma a través de la cual el Estado asegura un bienestar mínimo de las personas afectadas por crisis o desastres naturales.

Eventuales soluciones

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

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

1. ¿Es necesaria una Autoridad Social?

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

respaldo político. Es en esta etapa que cabe pensar en la Autoridad Social.

2. Funciones de la Autoridad Social

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

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

GRÁFICO 1



El *universalismo* ha sido parte del discurso social tradicional de los gobiernos de la región. Pero la práctica latinoamericana siempre mostró desigualdades notorias en esa provisión, por lo cual se ha hablado de universalismo *excluyente*, en unos casos, y *estratificado*, en otros. La primera acepción pone énfasis en los que quedan al margen de cualquier protección; la segunda, si bien acepta que muchos necesitados son atendidos, destaca que reciben prestaciones que varían en monto y calidad, y que esas diferencias no se explican por necesidades mayores o menores, ni son aleatorias, sino que tienen que ver con el diferente status de los beneficiarios. Las mejores atenciones las reciben aquellos sectores más instruidos, más informados, más organizados, o que viven en áreas mejor dotadas de servicios, y que disponen de recursos para hacer frente a los costos de transacción (transporte, tiempo) en los que debe incurrirse para recibir los servicios. En cambio, el acceso a esa oferta ha sido siempre difícil para quienes, aun teniendo mayores necesidades, carecen de las características enunciadas. El universalismo es un principio que guía la política social. Para su logro se recurre a un instrumento, como es la focalización.⁴ La focalización implica definir con claridad una determinada población-objetivo, la que sólo puede ser atendida tomando en cuenta sus peculiaridades. Es la única manera de lograr que dicha población acceda a la satisfacción de ciertas necesidades básicas, que otros grupos de la sociedad han solucionado por medios diferentes.

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

Un *tercer* principio de la política social es la *eficiencia*. Ella mide la relación que existe entre los productos (bienes o servicios) entregados por los programas y los costos de los insumos y las actividades que se llevan a cabo para obtenerlos. Si el objetivo de la evaluación se restringiera al análisis de la eficiencia bastaría con la selección del valor mínimo de costo por unidad de producto (CUP).

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

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

los programas sirven o no sirven según que alcancen o no estos objetivos finales.

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

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

3) Una digresión: ¿Qué pasa con el gasto público social?

Conviene recordar que luego de la reducción del gasto social en muchos, no todos, los países durante la crisis de los años ochenta, la región destina hoy a esta finalidad los mayores recursos de su historia. El gasto social por habitante (gráficos 2) aumentó en 50% durante los años noventa y pasó de 360 dólares a 540 dólares per cápita en el promedio regional, y sólo dos países registraron una disminución en términos reales. El aumento fue mayor al del producto por habitante. Por ello, durante la década de los noventa se incrementó la importancia relativa de lo destinado a lo social: de 10,4% a 13,1% del PIB (gráfico 3).

No hay que olvidar que existen significativas variaciones nacionales en la magnitud del gasto. Mientras algunos países superan los 1.500 dólares por habitante, otros no alcanzan a los 100 dólares (gráfico 2).

Este crecimiento constante de los recursos para la política social, se torna cada vez más difícil de mantener. Terminaría así la breve *edad de oro* del financiamiento creciente de lo social. Habrá seguramente crecientes dificultades para seguir incrementando los recursos para políticas sociales, aunque crezcan las necesidades. Esto exigirá que se haga más con iguales o menores recursos. Y en tal sentido aumenta la importancia de preocuparse por la eficiencia y por el impacto que alcanzan los programas y por la focalización de los recursos en quienes más los necesitan.

Una manera de acercarse a ese problema es analizar quién recibe tales recursos. En cierto sentido puede decirse que *el gasto social es redistributivo*. Cuando *se excluye la seguridad social* y se otorga valor monetario a las prestaciones que las personas reciben de las políticas públicas, se aprecia que el 20% de hogares más pobres recibe una fracción que, en promedio, sextuplica su participación en la distribución del ingreso primario (gráfico 4).

Pero, si se incluyen los recursos que van a la seguridad social, puede afirmarse que el gasto social *no es suficientemente redistributivo*, ya que los grupos menos necesitados siguen recibiendo una proporción enorme del gasto social (gráfico 5).

Funciones de la Autoridad Social

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

a) Priorizar. Esto es: (i) Establecer una estrategia que determine los sectores, programas y espacios territoriales prioritarios; (ii) Jerarquizar las poblaciones a atender en cada uno de ellos; (iii) Localizarlas espacialmente.

b) Coordinar. La autoridad social, por un lado, tiene que estar coordinada con la autoridad económica y, por otro, debe relacionarse con las entidades que ejecutan los programas, adoptando decisiones para evitar la duplicación de atenciones o la falta de cobertura.

c) Asignar recursos. La elaboración del presupuesto mediante la simple corrección de las previsiones presupuestarias de años anteriores es incorrecta. Estas decisiones deben tomarse a partir de información real de lo que está sucediendo con los programas. Para ello se necesita evaluarlos. Asimismo, esas evaluaciones tienen que superar el análisis físico-financiero, y centrarse en el *impacto* y en la relación que el mismo tiene con el monto de los recursos involucrados. Un programa no es exitoso por haber gastado la totalidad de sus recursos, sino por haber modificado las condiciones de vida de la población-objetivo.

d) Controlar. Para que la coordinación sea efectiva es preciso que la autoridad controle la aplicación de sus orientaciones y decisiones.

e) Evaluar. La autoridad social debería disponer de evaluaciones ex-ante que permitan evaluar diferentes alternativas, para seleccionar aquella que puede alcanzar los objetivos a menores costos. Con las evaluaciones ex-post es posible "aprender de la experiencia", lo que llevará a discontinuar los programas que no alcanzan sus objetivos, proseguir con los exitosos y reorientar a los que enfrentan dificultades.

3. Alternativas de Autoridad Social

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

i. Organismos nacionales de planificación (ONP). La ubicación de estos Organismos en posiciones elevadas en la jerarquía administrativa del Estado, así como las funciones que se le atribuyen, los habilita para coordinar tanto las relaciones con la Autoridad Financiera, como los programas sectoriales e intersectoriales sociales. Al mismo tiempo, su función en el manejo de la inversión pública les permite disponer de una capacidad instalada con la cual llevar a cabo estas funciones, disponiendo de la información necesaria para realizar diagnósticos sociales y teniendo las bases para desarrollar la capacidad de evaluación y monitoreo. Sin embargo, no es viable establecer

una recomendación general de que sean los ONP los que ejerzan esta función. Este tipo de organismos han perdido relevancia en muchos países y en muchos de ellos incluso han desaparecido. En otros, si bien subsisten, es probable que no estén en condiciones de cumplir los roles coordinadores que pretende esta propuesta, si no se acompaña de una previa o concomitantemente estrategia tendiente a su fortalecimiento.

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

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

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

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

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

En todos estos casos hubo problemas en las relaciones con las administraciones descentralizadas y especiales. La solución al primer caso requiere que la autoridad social tenga una estructura desconcentrada por la cual sus órganos dependientes puedan relacionarse con esos entes descentralizados. Para el segundo caso sería necesario diseñar mecanismos que permitan que el ente coordinador tenga las atribuciones necesarias para comportarse como Autoridad (aunque no necesariamente jerárquica) respecto a dichas administraciones.

iii. Gabinete social. También se ha creado un ejecutivo social al más alto nivel de la

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

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

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

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

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

La Autoridad Financiera cumple también otras funciones muy importantes que afectan el logro de los objetivos sociales: (a) se preocupa por la estabilidad macroeconómica, con lo cual crea una de las condiciones para el crecimiento económico y el progreso social, en especial de los grupos pobres, que son los más afectados en las crisis; (b) tiene la responsabilidad de asegurar la sostenibilidad de largo plazo del financiamiento social, lo que le exige un manejo responsable de la política fiscal que asegure una trayectoria sostenible, libre de ajustes fiscales (Arenas y Guzmán 2003:128) y que permita un papel contracíclico,⁵ que asegure que se dispondrá de recursos cuando

⁵ En Chile se introdujo en el 2000 una regla explícita para la política fiscal consistente en mantener un superávit

sean necesarios para enfrentar las crisis (ibídem: 124-125).

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

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

4. Viabilidad de la implantación de una autoridad social

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

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

BIBLIOGRAFÍA

- Aranibar, E. (2003) *Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia*. CEPAL, Serie de Políticas Sociales No. 65 (LC/L. 1894-P/E), Santiago, Chile.
- Arenas, A. y Guzmán, J. (2003) “*Política fiscal y protección social en Chile*”, Revista de la CEPAL No. 81:123-141.
- CEPAL (1998) *El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos*. Santiago, Libros de la CEPAL, No. 47
- _____ (2000) *La Brecha de la Equidad. Una segunda Evaluación*. CEPAL, Santiago, Chile.
- Cohen, E. y R. Franco (1992) *Evaluación de Proyectos Sociales*. México, Siglo XXI editores.
- _____ (2004) *Gestión Social ¿Cómo mejorar eficiencia e impacto?* México, Siglo XXI editores.
- Faria, V. (2003) *Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil*. CEPAL, Serie Políticas Sociales No. 64 (LC/L. 1869-P/E), Santiago, Chile
- Finot, I. (2002) “Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía”, en *Revista de la CEPAL*, No. 78, diciembre.
- Franco, R. (2002a) “*Dilemas de gestión social: principios e instrumentos*”, presentado al VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, 8-11 de octubre.
- _____ (2002b) “*Gobernabilidad y descontento social: el papel de las políticas sociales*”, presentado al Seminario sobre Gobernabilidad y descontento social en democracia, organizado por la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP) y celebrado en FLACSO sede México, Ciudad de México, noviembre.
- _____ (2005) “*La necesidad de una Autoridad Social*”, en *Desarrollo Social*, Boletín de la División de Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., BID, febrero.
- García, A. y J. C. Camacho (2004) *Regulación de los servicios sociales y autoridad social*. Santiago, Chile, CEPAL, borrador.
- Kliksberg, B. (2000) “¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?”, en *Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, IIG N° 6
- Molina, S. (2003) *Autoridad social en Chile. Un aporte al debate*. CEPAL, Serie Políticas Sociales No. 71 (LC/L. 1870-P/E), Santiago, Chile

Montero, S. y M. Barahona (2003) *La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad, Financiamiento, Políticas, Programas*. CEPAL, Serie de Políticas Sociales No. 77 (LC/L. -P/E), Santiago, Chile

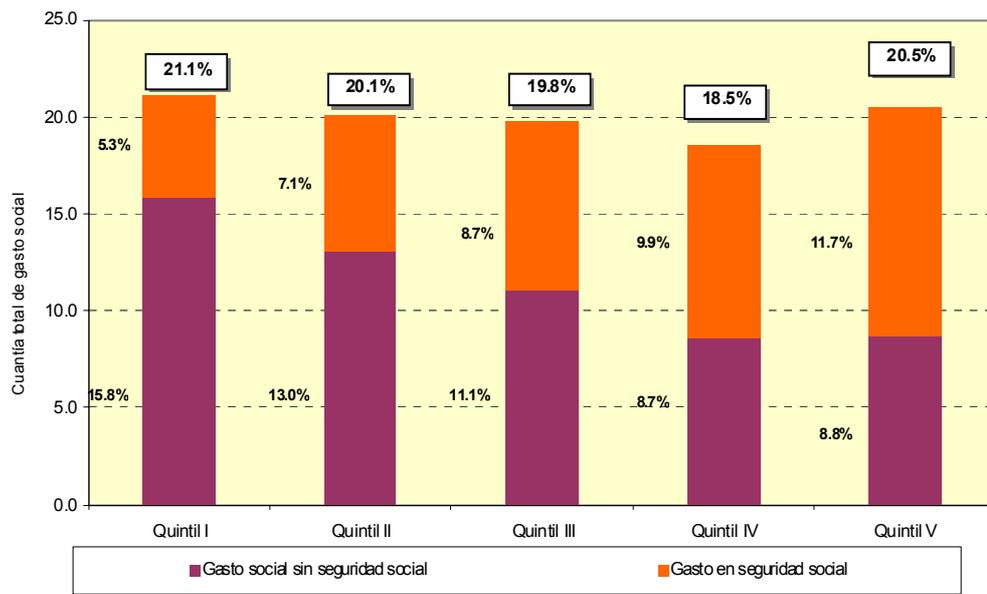
OEA/MIDEPLAN/CEPAL (1998) *Institucionalidad social para la superación de la pobreza y la equidad*. Editor: R. Franco, Santiago de Chile

Piszk, S. y M. Barahona (2003) *Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: Relato e interpretación de una reforma inconclusa*. CEPAL, Serie Políticas Sociales No. 78 (LC/L.2027-P/E), Santiago, Chile.

Repetto, F. (2003) *Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción*. CEPAL, Serie Políticas Sociales No. 62 (LC/L.1853-P/E), Santiago, Chile.

Sarmiento, A. (2004) *La institucionalidad social en Colombia: La búsqueda de una descentralización con centro*. CEPAL, Serie Políticas Sociales No. 91 (LC/L.-P/E), Santiago, Chile.

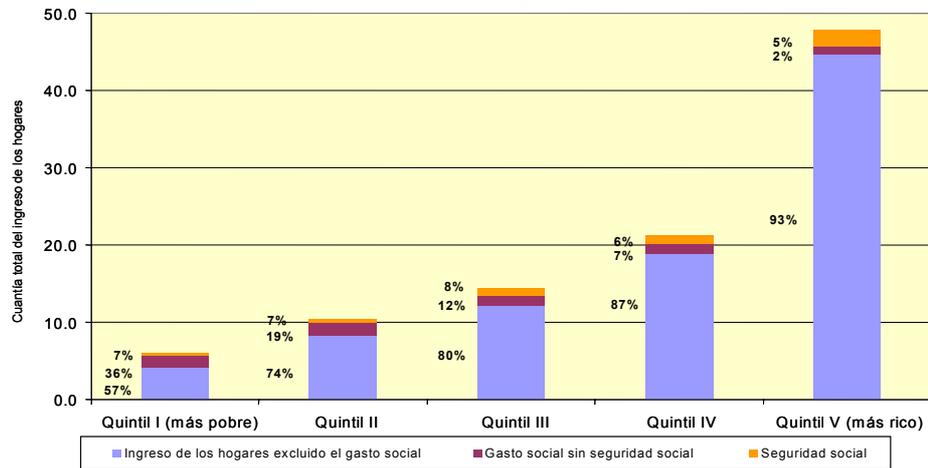
AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EXCLUÍDA LA SEGURIDAD SOCIAL
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS QUINTILES DE HOGARES
(Volumen total de gasto = 100)



Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social.
a/ Promedio simple correspondiente a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay.

GRÁFICO 4 EL GASTO SOCIAL TIENE ALTA REPERCUSIÓN EN EL INGRESO DE LOS HOGARES DE MENORES INGRESOS

AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): a/ IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL, EXCLUIDA LA SEGURIDAD SOCIAL,
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL INGRESO DE LOS HOGARES
(Volumen total de ingresos = 100)



Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social.
a/ Promedio simple correspondiente a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay.

GRÁFICO 3

