

***INSTITUCIONALIDAD SOCIAL
EN AMÉRICA LATINA***

***Análisis y Categorización de la
institucionalidad creada e
implementada en los países
latinoamericanos.***

ÍNDICE

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN.....	4
-------------------	---

CAPÍTULO II

1. ENFOQUE METODOLÓGICO.....	9
2. MARCO TEÓRICO.....	11
2.1. Diagnóstico de los sistemas de las políticas sociales latinoamericanos.....	11
2.2. Antecedentes generales.....	16
2.3. Construcción de la matriz.....	21

CAPÍTULO III

3. ANTECEDENTES.....	35
3.1. La política social, la institucionalidad y América Latina.....	35
3.2. Construcción de las Instituciones de Política Social.....	39
3.3. Atributos en la construcción de instituciones sociales.....	42

3.4. Los Ministerios de Desarrollo Social y los de Planificación.....	46
3.4.1. La dirección y coordinación de las políticas.....	46
3.4.2. La coordinación intersectorial.....	49

CAPÍTULO IV

RESULTADOS.....	53
-----------------	----

BIBLIOGRAFÍA.....	64
--------------------------	-----------

ANEXO N°1

Matriz de Categorización para la Institucionalidad Social en América Latina.....	68
--	----

ANEXO N°2

Glosario.....	74
---------------	----

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

En los años 80' la atención de los gobiernos y organismos internacionales se centró en la crisis del modelo de crecimiento en América Latina, en los desequilibrios económicos vinculados a la deuda externa y en las estrategias de cambio conocidas como el ajuste estructural. Más tarde, en los años 90' y comienzos del nuevo milenio, el interés se desplazó hacia los graves problemas sociales que experimentó la región como eran la pobreza, exclusión y desigualdad, y la lucha que se realizó para superarlos.

Transcurrido un tiempo de haber aplicado el paradigma de liberalización económica, los resultados no fueron los esperados y el débil crecimiento no otorgó impacto positivo alguno en los niveles de pobreza y desigualdad (OEA, 2008). Hasta hace par de años atrás, el diagnóstico de América Latina era relativamente pesimista, de hecho entre 1980 y 1995 el PIB de la región promedió el 2% (CEPAL, 1999). Hoy la situación es algo mejor o esperanzadora, pues la pobreza ha estado disminuyendo desde un 48,4% en 1990 a un 30.1% el 2011 (CEPAL, 2011). No obstante, hay que considerar que a pesar de aquellos avances, Latinoamérica aún sigue lamentablemente manteniendo una posición poco orgullosa como la región más desigual en el mundo y con los peores indicadores en la distribución de ingreso, particularidad que comparte con otros territorios del planeta, como África. Por ejemplo, 8 de los 20 países con los peores índices de desigualdad¹ se encuentran en el continente americano: Brasil (0.519), Chile (0.521), Nicaragua (0.523), Paraguay (0.524), Guatemala (0.537), Colombia (0.548), Bolivia (0.563) y Honduras (0.570)

¹ Coeficiente de Gini al 2011.

(CEPAL, 2011). Ello junto a los magros resultados sociales de América Latina, como la persistencia de la pobreza, un crecimiento económico bajo y volátil con altas tasas de desempleo y la flexibilidad laboral han sido factores facilitadores de la exclusión social y que han ido en perjuicio de la construcción de una sociedad más justa y que dificultaban el desarrollo de los países latinoamericanos (Machinea, 2006), problema que fue puesto como la máxima preocupación de los líderes en la región.

En este contexto, algunos analistas y organismos internacionales, como fue la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por nombrar algunos, responsabilizaron a la “endeble institucionalidad del sector social” (OEA, 2008) por los magros resultados de las intervenciones de sus programas y políticas sociales, lo cual generó una preocupación por las características de estas instituciones y la búsqueda de vías para revertir la situación. Como respuesta a ésta situación surgieron intentos de crear una solida institucionalidad social, con capacidad de generar, coordinar y fiscalizar políticas públicas adecuadas, y así otorgarles más estabilidad y permanencia en el tiempo². Esto se sumó a los compromisos que la comunidad internacional comenzó a obtener en aquella época, como fue por ejemplo en la Cumbre Mundial Social en Copenhague (1995), donde después de una larga reflexión, se terminó concluyendo que para superar las dificultades sociales que vivía el mundo por aquellos años y los desafíos que deparaba el futuro, primero, era necesario considerar el financiamiento del gasto social, esto aludía directamente el incrementar y priorizar dicho gasto dentro de las aulas fiscales de cada Estado, y segundo, el crear y/o fortalecer la institucionalidad social como eje rector de las políticas sociales.

Respecto de la institucionalidad social, materia de estudio de este trabajo, a partir de los años 90’ y comienzos del 2000, varios de las gobiernos latinoamericanos iniciaron un proceso de fortalecimiento de su institucionalidad con la creación de Secretarías o

² Primera Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social de OEA, Reñaca, Chile, Julio 2008.

Ministerios³ de Desarrollo Social (MDS). En general, al establecerse estos nuevos actores institucionales se potenciaron sus bases de conducción y coordinación del aparato institucional, generándose estructuras técnicas como sistemas de información, control, seguimiento y evaluación para diseñar e implementar las políticas sociales. También en algunos casos se vincularon a un organismo de alto nivel con el propósito de consensuar, coordinar políticas y programas del área social. Estos fueron los casos de, por ejemplo: el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre en Brasil (2002), el Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay (2005), el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social en Ecuador (2007) y el Ministerio de Desarrollo Social en Chile (2011), por nombrar algunos. Dichos cambios institucionales dieron lugar a un nuevo modelo que resultó diferente de los que ya estaban instalados, es decir, pasaron de la mera institución ejecutora de programas sociales a la de articular y coordinar el área social. Por lo tanto, su status político institucional cambió transformándose en algunos casos en un supra ministerio social, como fue la experiencia del Ecuador.

La problemática que nos esboza este trabajo es la debilidad y deficiencia de la aplicación de la política social en los 80' en América Latina, y como esto llevó a los organismos internacionales a fines de los 90' a plantear el complicado escenario que esto provocaba en el bajo impacto positivo que esto tenía en los sectores más vulnerables y a los gobiernos de la región a reformular sus institucionalidades sociales, motivando la creación e implementación de cambios estructurales, cambios que en muchos casos llevaron a crear una nueva institucionalidad en algunas situaciones y en otros a adecuarse y modificar sus organizaciones de cara a los desafíos venideros, donde no solamente se preocuparan de ejecutar programas, sino que además se focalizaran en articular los servicios, políticas y programas de diferentes sectores, junto con asumir un rol de coordinador social.

³ Con raíz en un término latino que se asemeja al concepto de “servicio”, la palabra ministerio se usa para hablar de un departamento o división del Gobierno de un Estado. Cada ministerio es una parte funcional del Gobierno y tiene un responsable, que se denomina ministro.

De esta forma es como llegamos a la interrogante que nos proyecta esta investigación y que nos lleva a hacer frente y a responder, como es ¿Qué tipo de institucionalidad social se comenzó a crear e implementar en América Latina posterior a los años 90'?

Para aclarar éste enigma deberemos identificar qué tipo de institucionalidad social se comienza a instalar en Latinoamérica y cuáles fueron los cambios aplicados para lograr una nueva organización. Para ello, se analizará el proceso que se llevó a cabo desde fines de los años 90' en 17 países de la región y se emplearan indicadores para obtener un diagnóstico veraz de la situación. Las variables que se han considerado para ésta investigación son: el Marco Legal en que se inserta la nueva institucionalidad; el Fortalecimiento Institucional, particularmente aquello que tiene que ver con capacitación de sus funcionarios; la Participación de la sociedad civil en la política social; el porcentaje del Gasto Social en la nueva estructura, en específico el presupuesto destinado para su funcionamiento, sea administrativo o programático; y el rol que cumple la institución, que va desde lo más básico como ejecutor de programas hasta la responsabilidad de coordinador del área social. De esta manera se construirá una matriz con el propósito de categorizar el tipo de institucionalidad implementada o creada.

Asimismo, es importante mencionar que una de las características que hace esencial a este trabajo de investigación, es el uso de los indicadores propuesto y su posterior utilización para la clasificación del tipo de institucionalidad instalada, no es una información que esté disponible en esa línea. En ese sentido, la construcción de una matriz de categorización de la nueva estructura social latinoamericana, tal vez, puede ser un instrumento que nos podría facilitar en el futuro el analizar el impacto que ha tenido ésta institucionalidad en indicadores sociales, como la pobreza, o evaluar que programas o políticas son más efectivas para cumplir el objetivo que la institución tiene establecida.

El presente trabajo de investigación, contiene 5 capítulos, incluyendo el primer capítulo introductorio, y un glosario que se adjunta al término de este estudio.

El capítulo II se referirá al enfoque metodológico que se utilizará en la investigación, de esta manera también describirá el marco teórico usado en esta oportunidad. Asimismo, se puntualizará en un diagnóstico de los sistemas de políticas sociales latinoamericanos. Además, se expondrán los antecedentes generales con los cuales se contó para analizar los casos presentados y lograr los resultados esperados en este trabajo. Finalmente, se explicará el proceso de construcción de la matriz que se utilizará para identificar y categorizar el tipo de institucionalidad social existente en la región, identificando y detallando los indicadores que se utilizaron para dicha calificación.

El capítulo III, es la presentación de los antecedentes investigados y analizados que se exponen en el capítulo anterior del enfoque metodológico. Dentro de estas referencias destacan la construcción de las instituciones de políticas sociales y la consideración de variables como la universalidad, solidaridad y eficiencia de sus programas. A su vez, se explicará sobre los atributos que se aprecian al momento de la construcción de las instituciones sociales en América Latina. Finalmente, dentro de este capítulo se expondrá sobre las instituciones que están a cargo de las políticas sociales en la región, como son los Ministerios de Desarrollo Social o, Ministerios de Planificación, estos últimos como se vislumbra en determinados casos. En este subcapítulo se detallará temas como la dirección y coordinación de las políticas, y la coordinación intersectorial.

El capítulo IV, centrará su esfuerzo en mostrar los resultados que se obtienen con la construcción de la matriz y el análisis de este, observaciones que se pretenden focalizar no solamente en una mirada global del tipo de categorización que se identifica para cada institución estudiada, sino que además se pretenderá estudiar separadamente cada uno de los indicadores utilizados en la construcción de la matriz como instrumento comparativo.

El capítulo V son las conclusiones que se obtienen del trabajo de investigación, las cuales pretenderán abordar tanto las debilidades y fortalezas que se identifican en el presente estudio, como así las delimitaciones que se identificaron al momento de construir y aplicar la matriz de categorización.

Finalmente, se adjuntara un glosario con los diferentes conceptos técnicos empleados en este trabajo de investigación, para de esta forma facilitar la comprensión y entendimiento del lector.

CAPÍTULO II

1. ENFOQUE METODOLÓGICO

Tal cual como se ha planteado en el capítulo de introducción de este trabajo de investigación, a pesar de que América Latina ha mostrado ciertos avances concretos en los indicadores relativos al ámbito social en los últimos años, aún persisten innegables brechas que demuestran que a la región le falta un largo trecho por avanzar, por ejemplo, la situación de la desigualdad social y la inequitativa distribución de ingresos son deudas que todavía persisten y que han sido muy difícil de soslayar. Por tal motivo, circunstancias como estas han puesto de manifiesto a las políticas sociales en una posición de suma importancia, en especial, si consideramos que por más de dos décadas en Latinoamérica se ha experimentado con múltiples políticas y programas que han ido variando de manera considerable sin que los resultados mejoraran la condición social de la población o, incluso en algunos casos con nulo impacto.

Es en este marco, y como ya se planteó previamente, donde analistas y organismos internacionales responsabilizaron la débil institucionalidad del sector social por los pésimas trascendencias de las intervenciones de sus programas y políticas, lo cual generó una preocupación por las características de estas instituciones y las formas de revertir la situación. Como respuesta a esta inquietud surgieron intentos de crear, implementar y hacer cambios en la institucionalidad social, con capacidad de generar, coordinar y fiscalizar políticas adecuadas, que les diera más estabilidad y permanencia en el tiempo, junto con la necesidad de considerar el financiamiento del gasto social, es decir, incrementar y priorizarlo.

Es así como se instala la pregunta de investigación que plantea el presente trabajo, es decir, que “En América Latina se creó e implementó una nueva institucionalidad social posterior a los años 90’ como causa de la debilidad y deficiencia de la aplicabilidad de la política social en los 80’ en la región” la cual trataremos de demostrar en el desarrollo de esta investigación.

Asimismo, desde el punto de vista sistemático de este estudio, es pertinente señalar que no ha sido fácil escoger un enfoque metodológico ideal para realizar esta investigación, y en ese sentido, se ha considerado una perspectiva mixta como el más completo y apropiado para realizar, ya que este considera el uso de técnicas de exploración cualitativa y cuantitativa para analizar e identificar qué tipo de institucionalidad social se creó e implementó en América Latina.

Junto con ello, para identificar cuáles fueron los cambios aplicados para lograr avances sobre los resultados en indicadores del ámbito social, se construirá una matriz con el objetivo de categorizar el tipo de institucionalidad implementada o creada. De esta manera, se hace necesario explorar los procesos históricos, por medio de documentos, archivos e información de contenidos (decretos, normas, actas, cartas, informes, discursos, artículos y/o libros), los que serán esenciales para alcanzar un adecuado análisis y así obtener los resultados que se requieren en este trabajo de investigación.

Por su parte, el enfoque cuantitativo que se utilizará en ésta investigación estará centrado en la descripción y explicación de aquellos estudios que estarán dirigidos en conseguir una clara distinción entre los hechos analizados y los valores objetivos que se obtengan.

A su vez, las unidades de análisis que se han considerado en esta oportunidad para la presente investigación están directamente vinculadas a la dimensión del Desarrollo Social, específicamente, con lo que tiene que ver con el tipo de institucionalidad que

ha experimentado y ejecutado cada país en América Latina, es decir, Ministerios y/o Secretarías de Estado.

De esta manera, la información y antecedentes recopilados están claramente vinculados con fuentes de carácter secundarios: textos, artículos, revistas especializadas, prensa, informes, decretos, normas, entre otros. Asimismo, es importante determinar que las fuentes de información a las cuales se han recurrido para la recopilación de los antecedentes a investigar son definidas como “Oficiales”, es decir, bibliotecas tanto reales como virtuales y revistas especializadas en política latinoamericana, desarrollo y política social. Además, se han considerado trabajo de autores y expertos en política pública y social, se han contemplado documentos desarrollados por organismos internacionales especializados en la materia como son la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por mencionar algunos. Finalmente, una de las fuentes de información más importante que contemplará este trabajo son los propios informes que han editado las propias instituciones sociales de los países de Latinoamérica, como Ministerios, Secretarías Nacionales, etc.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Diagnóstico de los sistemas de políticas sociales latinoamericanos.

Los sistemas de políticas sociales suelen presentarse con similares características en la región, y para el presente caso destacan por su desarticulación y fragmentación institucional, lo que acostumbra a conducir a la descoordinación de sus acciones, a la duplicación de funciones y servicios, y al desperdicio de recursos. Entre los diversos

problemas de falta de coordinación es común identificar la existencia de unidades administrativas ubicadas en distintas instituciones o ministerios que cumplen la misma función (por ejemplo, los programas de complementación nutricional y de producción de alimentos entre los sectores de Educación, Salud y Agricultura); o la duplicación de esfuerzos dentro de una misma institución y a diferentes niveles de provisión de servicios (programas similares destinados a la misma población objetivo).

Al respecto, las situaciones descritas anteriormente podrían enfrentarse de diversas maneras. Una forma era la reestructuración del organigrama del sector público social, que acumulaban agencias y/o programas creados en diferentes momentos, para atender problemas que eran importantes pero que a través del tiempo han dejado de serlo. Asimismo, era posible fusionar algunas agencias públicas, que desempeñan las mismas funciones y atendían a la misma población objetivo (Franco, 2010).

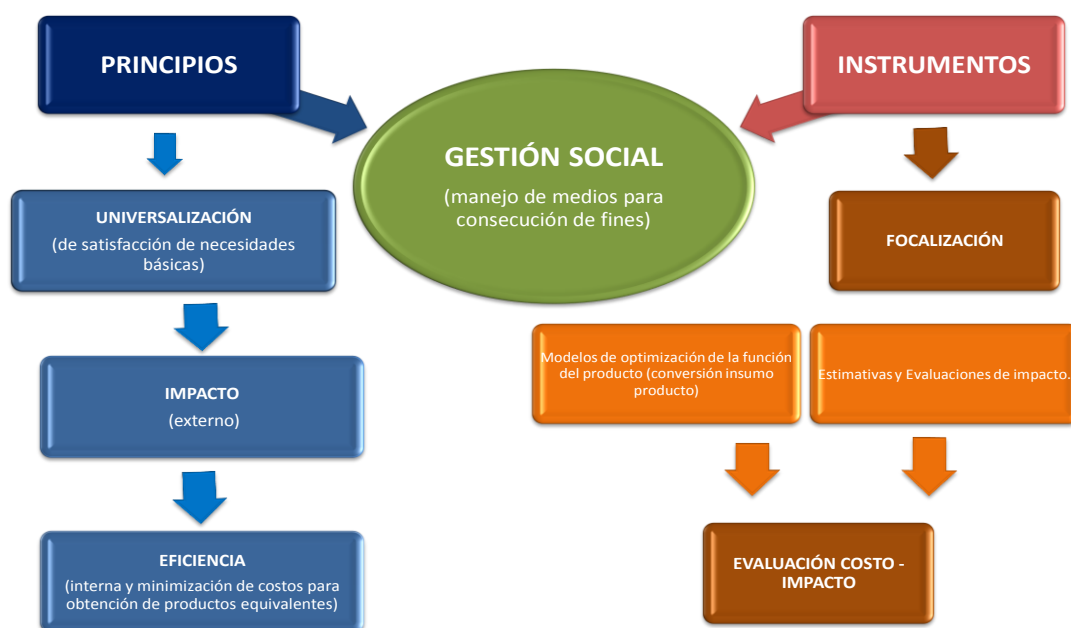
Otra alternativa era crear una Autoridad Social, que ejerciese funciones de ordenamiento, articulación y coordinación. Esto último nos lleva a reflexionar sobre la instalación de una nueva institucional social que comenzaría a experimentar la región.

Por lo tanto, era necesario que existiese un cierto consenso tanto entre las autoridades gubernamentales como en el conjunto de la sociedad civil (académicos, organizaciones no gubernamentales y población beneficiaría) respecto a los objetivos buscados. Para lograr ese acuerdo social, era necesario abrir las puertas al diálogo y realizar un amplio intercambio de ideas. Una vez logrado ese acuerdo, las acciones que se llevaban a cabo de manera técnicamente solvente y con respaldo político, cabía pensar en la nueva institucionalidad social.

El rol de la Autoridad Social o nueva Institucionalidad debía orientarse por algunos principios que tienen que ver con la definición de su población objetivo por medio de

la universalización, la consecución de la meta buscada a través del impacto que alcanza la aplicación de la política social, y la utilización eficiente de los medios asignados para alcanzar dicha meta. Para ello se utilizarían diversos instrumentos, entre los que hay que destacar la focalización y el análisis costo – impacto. En este sentido, Rolando Franco (2010) en su obra “Institucionalidad de las políticas sociales: ¿Es posible mejorar su efectividad?” presentado a través de CEPAL nos propone una planificación de trabajo donde se podían identificar principios y se establecen instrumentos para facilitar la toma de decisiones en la gestión social lo que se refleja en el Gráfico N°1.

GRÁFICO N°1
POLÍTICA SOCIAL: PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS



FUENTE: Rolando Franco, Institucionalidad de las políticas sociales: ¿Es posible mejorar su efectividad? en Institucionalidad social en América Latina, CEPAL, Marzo, 2010.

El primer principio que la política social debe pretender, y tal cual se señaló en el párrafo anterior, es por medio de la universalización de la satisfacción de las necesidades básicas de todos los miembros de la sociedad.

El universalismo ha sido parte del discurso social tradicional de los gobiernos de la región. No obstante, la práctica latinoamericana siempre ha mostrado desigualdades notorias en ese racionamiento, por lo cual se ha hablado de universalismo excluyente, en unos casos, y estratificado, en otros. La primera expresión 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 o posición 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 y tiempo) en los que debe incurrirse para recibir dichos servicios. En cambio, el acceso a la oferta programática ha sido siempre complicado para quienes, aún teniendo mayores necesidades, carecen de los medios que se requieren para obtenerlos. Además, el universalismo es un principio que guía la política social y para su logro se recurre a un instrumento, como es la focalización. La focalización implica definir con claridad una determinada población-objetivo, la que sólo puede ser atendida tomando en cuenta sus particularidades (Franco, 2010).

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 o grupos de personas. La evaluación de impacto determina en qué medida el proyecto, en este caso programas o políticas sociales, ha alcanzado sus objetivos, qué cambios ha producido en la población beneficiaria, y cuáles fueron sus efectos secundarios.

Un tercer principio de la política social es la eficiencia. Ella mide la relación que existe entre los 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 bienes y servicios.

La eficiencia es muy importante, dado que los recursos siempre son escasos. Pero, debe tenerse presente que los 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 y/o beneficiarios de aquellos programas.

Finalmente, basados en los principios presentados anteriormente y teniendo en consideración las limitaciones señaladas al incremento de los recursos, la Autoridad Social o nueva institucionalidad debía llevar a cabo cinco (5) funciones (Franco, 2010) las cuales se definen a continuación:

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 deberían tomarse a partir de información real de lo que está sucediendo con los programas. Para ello era necesario evaluarlos. Asimismo, esas evaluaciones tenían 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.

- d) Controlar. Para que la coordinación fuese efectiva era preciso que la autoridad social controle la aplicación de sus orientaciones y decisiones.
- e) Evaluar. La autoridad social debía disponer de evaluaciones ex – ante que permitiesen evaluar diferentes alternativas, para seleccionar aquella que puede alcanzar los objetivos a menores costos. Con las evaluaciones ex – post era posible "aprender de la experiencia", lo que llevaría a discontinuar los programas que no alcanzan sus objetivos, proseguir con los exitosos y reorientar a los que enfrentaban dificultades.

2.2. Antecedentes generales

Ya se ha indicado previamente que este trabajo de investigación tiene como objetivo principal la construcción de una matriz con el propósito de categorizar el tipo de institucionalidad social creada e implementada en América Latina, no obstante, para ello es fundamental y necesario ver no sólo el enfoque teórico de la estructura social de la organización, sino que también es pertinente revisar las visiones o perspectivas que se han presentado y desarrollado durante el período a diagnosticar, es decir, entre la década de los 90' y los primeros años del actual milenio.

En ese sentido, uno de los autores que se ha considerado en este estudio es Roberto Pizarro (2001), quien plantea que la estructura institucional necesaria para llevar a cabo la política social en América Latina debe tener una adecuada

correspondencia con las nuevas condiciones y requerimientos que impone el patrón de desarrollo vigente en la región.

De la misma manera, Rolando Franco y Miguel Székely Pardo (2010), señalan que la política social tiene que ser integral, no obstante su fragmentación institucional y la desarticulación de la misma, han conducido a su descoordinación, duplicación de funciones y, por ende, al desperdicio de los recursos fiscales, por lo tanto, se deben superar los defectos de la institucionalización social actual. Ello, implica reformas de organigrama, y establecer una autoridad social que cumpla con sus funciones, y para ello se requiere necesariamente algunos elementos que sustenten dichos cambios, como son: a) priorizar sectores, programas y espacios geográficos; b) jerarquizar las poblaciones objetivo a atender en o por cada uno de ellos; c) asignar recursos en base de información adecuada; y d) controlar y evaluar los programas y políticas sociales, centrándose en el impacto y su relación con los recursos involucrados.

Asimismo, para Fabian Repetto (2004), el fortalecimiento de la “capacidad estatal”, en especial de las políticas sociales, no es tarea simple, puesto que está muy ligada a las características del soporte institucional y su interacción con el conjunto de actores implicados, por lo tanto es un proceso que es complejo, ya que el número de involucrados llega a ser amplio en la política social; muchos de los cuales, incluso, no logran constituirse en actores políticos. Además la estructura de incentivos con la que todos interactúan, por lo general, es difusa y contradictoria; los objetivos de la política social no suelen sustentarse en consensos o acuerdos que sean amplios y fuertes, sino que están sometidos a la volatilidad de las coyunturas políticas y de los escenarios fiscales, siendo además poco delimitables y precisos; el peso de los legados por la baja y/o inadecuada institucionalidad es común en las diversas áreas que componen la política social (BID, 2004).

Además, el propio Repetto junto a Acuña (2006), señalan que la expansión de los programas de combate a la pobreza en América Latina fueron rápidos y desordenados, y que las estrategias de reducción para la pobreza aplicadas en la

región se caracterizaron por tener dos elementos en común: primero, nacieron y se promovieron desde organismos multilaterales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI), y segundo, que dichas estrategias estaban centradas en el Poder Ejecutivo de cada país, por lo tanto, son políticas de gobierno más que de Estado.

Otro autor a utilizar en el presente trabajo de investigación es Eduardo Amadeo (2003), quien determina que la institucionalidad social debe considerarse como “un todo”: instituciones, calidad de las mismas, modelo de organización, arreglos institucionales, modelo de gestión e impacto social (objetivo y subjetivo). La continuidad de y entre los aspectos que componen la estructura de la organización social, debe dar cuenta del tipo de relación que cada país estableció con su población. Por lo tanto, a juzgar por los resultados, en muchos de los países latinoamericanos esta cadena se rompió y el “lazo social” se desprendió.

Es en este contexto, donde algunos especialistas y organismos internacionales responsabilizaron a la “débil y magra institucionalidad del sector social” por los pésimos resultados de las intervenciones realizadas a comienzos de los años 90’ en la población, lo cual generó una preocupación e inquietud por las características de estas organizaciones y, claramente, la búsqueda de las formas para revertir ésta magra situación. Es así, y como respuesta surgieron intentos de crear una institucionalidad fuerte, con capacidad de generar, coordinar y fiscalizar políticas adecuadas, que les diera más estabilidad y permanencia en el tiempo.

Por ejemplo, José Luis Machinea (2004), ex Secretario Ejecutivo de CEPAL, sustentaba que los débiles resultados sociales en América Latina, y en particular la persistencia del flagelo de la pobreza, fueron consecuencias de un crecimiento económico bajo y volátil, de una alta tasa de desempleo, de la flexibilidad laboral, y de una inadecuada e inequitativa distribución del ingreso que provocaba la desigualdad social en casi todo latinoamérica, todos factores que facilitaban la

exclusión social y que iban en perjuicio de la construcción de una sociedad más justa y que dificultaban el desarrollo de los países en la región.

Por lo tanto, Machinea argumentaba que las deficiencias en la política social de América Latina son derivaciones de la situación económica de la región, de un gasto social que no se materializaba en el corto plazo, y de la falta de objetivos, eficiencia y articulación de los programas sociales junto a un clientelismo político que se evidenciaba claramente en torno a ellos en determinados países del continente. Además, identificaba que algunos gobiernos latinoamericanos aplicaron erróneamente sus políticas sociales al tratar de copiar los programas de bienestar europeos y al realizar de forma independiente el gasto social del nivel de desarrollo de los países.

Por tales motivos, Machinea, proponía que la nueva institucionalidad social latinoamericana debería tener principios básicos que la caracterizasen, como son: la universalidad de la política social, la solidaridad en los procesos de participación y la eficiencia en la organización; y que dichas instituciones, también debiesen contar con ciertos atributos, como eran reglas y objetivos claros, articulación y coordinación de los programas sociales, dimensión territorial, capacidad de regulación, entre otros.

Justamente, será esta última propuesta de orientación teórica de la institucionalidad social esbozada por Machinea la que se considerará como el pilar central, sistematizador y organizador de esta investigación, el cual, como ya nos referimos previamente, pretenderá analizar e identificar qué tipo de institucionalidad social se creó e implementó en América Latina posterior a los años 90', y para lograr dicho objetivo, se construirá una matriz con la finalidad de categorizar el arquetipo de dichas organizaciones.

La construcción de la matriz mencionada previamente, considera 5 indicadores o variables que se extraen de las diferentes perspectivas doctrinarias que plantean los autores que han sido citados en el presente trabajo y que son consideradas como

condiciones mínimas o características básicas que deberían tener la institucionalidad social. No obstante, es importante señalar que la orientación de mayor influencia al momento de la selección de dichos indicadores fue la que establece Machinea. Las variables escogidas son Marco Legal, Fortalecimiento Institucional, Participación Ciudadana, Gasto Social y Rol de la Institución, las cuales se definen a continuación:

- i. Marco Legal: Es el ámbito jurídico en el cual se inserta la nueva institucionalidad o estructura de la organización social, sea ésta: Ley Orgánica, Ley Ordinaria, Decreto Presidencial, Decreto Legislativo, etc.
- ii. Fortalecimiento Institucional: Si la nueva institución o estructura de la organización social considera la capacitación de sus funcionarios, la cual puede establecerse por medio de un artículo dentro del estatuto administrativo de la propia organización y/o por medio de Asistencias Técnicas que se realizan en el marco de la cooperación internacional y las que pueden ser otorgadas por otros países u organismos multilaterales.
- iii. Participación Ciudadana: Es la existencia de mecanismos formales e institucionales de participación por parte de la sociedad civil (Academia, Organizaciones no gubernamentales, grupos de beneficiarios, etc.) en el monitoreo y evaluación de los programas sociales y en la elaboración de políticas públicas.
- iv. Gasto Social: Cantidad que destina el Estado dentro del Gasto Público para la ejecución y aplicación de programas y políticas en el ámbito del desarrollo social, tales como: educación, trabajo, vivienda, salud, deporte, superación de la pobreza, entre otros. Para el presente estudio se diferenciara, por un lado el porcentaje total de participación del gasto social en referencia al gasto público, y por otro, el porcentaje que se destina directa y exclusivamente a la institucionalidad social que se estará analizando.

- v. Rol de la Institución: En aras de los objetivos generales de la institución u organización social, es el tipo de relación que existe con otros servicios o Secretarías de Estado, es decir, si es simplemente una ejecutora de Programas o Proyectos Sociales, o cumple una responsabilidad mayor como articuladora o coordinadora ante otras instituciones del aparato estatal en el ámbito de las políticas sociales.

2.3. Construcción de la Matriz

Con el propósito de categorizar el tipo de institucionalidad u organización social creada e implementada en América Latina se hace necesario la construcción de una matriz utilizando indicadores con la intención de identificar cuáles fueron los cambios aplicados y ejecutados en cada país.

Para ello, y fundamentados en los argumentos de algunos analistas y expertos, una de las primeras consideraciones que ha tenido la construcción de ésta matriz ha sido la estructura institucional que se requiere para llevar a cabo la política social en América Latina, la cual deberá corresponder a las actuales condiciones y requerimientos que impone el patrón de desarrollo en la región. Asimismo, otra consideración ha sido el fortalecimiento de la “capacidad estatal” de las políticas sociales, ya que está muy ligada a las características de las propias instituciones y porque interactúa con un conjunto relevantes de actores, en particular con el papel que cumplen los funcionarios públicos que trabajan en los programas y/o políticas sociales.

De esta manera, como fundamento para la elaboración de la matriz, y tal cual se señala en los párrafos anteriores, se utilizará la tesis planteada por José Luis Machinea (2004), quien determina que las deficiencias en la política social latinoamericana fueron consecuencia de la situación económica de la región, de un

gasto social que no se materializaba en el corto plazo, y de la falta de objetivos, eficiencia y articulación de los programas sociales que se desarrollaba en algunos países. De esta forma, es que se propone que la nueva institucionalidad social latinoamericana debe tener principios básicos, como: universalidad de la política social, solidaridad en los procesos de participación ciudadana y eficiencia en la organización para la ejecución de sus programas. Asimismo, señala que dichas instituciones u organismos sociales, también deben contar con ciertos atributos, como: reglas y objetivos claros, articulación y coordinación, dimensión territorial, capacidad de regulación, entre otros.

En tal sentido, las variables o indicadores que se han establecido en la elaboración de la matriz para identificar la institucionalidad existente en cada país, serán:

1. **MARCO LEGAL**: Es el ámbito jurídico en el cual se inserta la nueva institucionalidad social. Aquí será esencial diferenciar la circunstancia legal en el cual se enmarca la nueva estructura organizacional, es decir: Ley Orgánica, Ley Ordinaria, Decreto Presidencial, Decreto Legislativo, etc.

Para dar una mayor claridad a esta variable y el grado que se les entregará a aquellas instituciones u organizaciones que cumplan con este requisito, es fundamental diferenciar conceptualmente el arquetipo de norma o ley que la constituye:

- 1.1. **Ley Orgánica**: Es aquella que se requiere constitucionalmente para regular ciertas materias. Habitualmente para la aprobación de leyes orgánicas son necesarios requisitos extraordinarios como por ejemplo, mayoría absoluta o cualificada del parlamento. Las leyes orgánicas se caracterizan principalmente, desde el punto de vista constitucional, necesarias para regular algún aspecto de la vida social.

Su origen se remonta a la Constitución francesa de 1958. Aunque depende de cada legislación nacional, las leyes orgánicas suelen ser vistas como un nexo o etapa intermedia entre las leyes ordinarias y la Constitución. Otra característica particular de las leyes orgánicas es la mayor rigidez en la regulación (las leyes orgánicas no pueden modificarse con facilidad o por voluntad de un gobernante).

Estas leyes, por lo tanto, tratan el desarrollo de las libertades públicas y de los derechos fundamentales. Aquellos países que admiten la existencia de leyes orgánicas, que se interponen entre las ordinarias y la Constitución, por lo general limitan su aplicación a un número de asuntos bien determinados.

- 1.2. **Ley Ordinaria:** es la norma de rango legal que constituye, generalmente, el segundo escalón en la jerarquía jurídica de las leyes de un Estado, tras la Constitución y paralelamente a las leyes orgánicas u otras equivalentes (que suelen poseer requisitos extraordinarios para su aprobación y versan sobre materias especiales), de mismo rango jerárquico y distintas a nivel competencial óptico. Para ser aprobadas, modificadas o derogadas, se requiere de la concurrencia de la mayoría simple de los diputados y senadores asistentes a una sesión.

Las leyes ordinarias inician su tramitación, bien a iniciativa de la propia Cámara, o bien por iniciativa del poder ejecutivo. En algunos sistemas, además, se admite que sea a través de una iniciativa popular.

Son también leyes ordinarias las dictadas por los órganos legislativos de los estados federados, territorios o comunidades autónomas que, dentro de un Estado federal, regional o de autonomías, tienen atribuida esta capacidad. Regula temas generales, en abstracto sin tomar como referencia una situación concreta y fáctica.

- 1.3. **Decreto Legislativo:** o decreto con fuerza de ley (DFL) es una norma jurídica con rango de ley, emanada del poder ejecutivo en virtud de delegación expresa efectuada por el poder legislativo (es decir, mediante ley ordinaria). La delegación se encuentra recogida en el artículo 82 de la Constitución Española y en el artículo 32 número 3 de la Constitución Chilena.

La técnica del decreto legislativo tiene su función en diversos ámbitos:

1.3.1. Para la elaboración de textos articulados, habiendo aprobado previamente el Congreso o Parlamento, una Ley de Bases o Ley Delegatoria que sirve como marco de referencia y límite.

1.3.2. Para la elaboración de textos refundidos de diversas leyes, favoreciendo la compilación en un sólo cuerpo legal de distintas normas jurídicas dispersas. Estas normas son dictadas en forma autónoma y no requieren una aprobación por parte del Congreso o Parlamento. Otorgada mediante una ley ordinaria.

- 1.4. **Decreto Presidencial:** Es una norma jurídica, específica para alguna actividad administrativa ya sea que de origen, complementa una Ley o determine formas de conductas en diversas áreas de la vida social.

Un decreto presidencial es una disposición unilateral del titular del ejecutivo en la que se motiva la creación de actividades ya sea del propio gobernador o de otros poderes como el legislativo, en el caso de las iniciativas de Ley. No necesita autorización ya que las facultades del poder ejecutivo y que le determina la Constitución así lo permiten, sin embargo dependiendo del acto es necesario pasar por procesos ya sean administrativos o legislativos.

Por ejemplo, en el caso de Chile, los decretos expedidos por el Presidente de la República con la o las firmas de los ministros de Estado respectivos son:

- 1.4.1. El *Decreto* o *Decreto Supremo* es una orden escrita del Presidente de la República que, dictada dentro de la esfera de su competencia, lleva la firma del o los ministros de Estado respectivos y está sujeta a una tramitación especial. Su procedimiento inmediato es aquel en que la toma de razón está pospuesta para después de su entrada en vigencia, como única manera que las medidas que ordena puedan realizarse, por razones de buen servicio.
- 1.4.2. El *Decreto exento* es aquel decreto supremo que no está sujeto al trámite de control por parte de Contraloría General de la República, por disposición expresa de la ley o por resolución del Contralor General que le exima del trámite.
- 1.4.3. El *Decreto de insistencia* muy poco frecuente en su uso y alcances, es aquel que dicta el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros de Estado, ordenando que se tome razón de un decreto o resolución que previamente había sido "representado" por la Contraloría General de la República. Sin embargo, no se puede efectuar sobre aquellos que sean inconstitucionales, respecto de un decreto con fuerza de ley y de un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado.
- 1.4.4. El *Decreto de emergencia* o *Decreto de emergencia económica* es aquel que puede dictar el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, para decretar pagos no autorizados por la ley, para atender necesidades impostergables derivadas de las

siguientes causas constitucionales: calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna, de grave daño o peligro para la seguridad nacional o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país. El total de los giros que se hagan con estos objetos no pueden exceder anualmente del 2% del monto de los gastos que autoriza la Ley de Presupuestos.

- 1.4.5. El *Decreto con Fuerza de Ley (DFL)* es el acto normativo del Presidente de la República sobre asuntos fuera del dominio legal, realizado en virtud de una delegación hecha por el Congreso Nacional, mediante una ley específica que autoriza y delega en el presidente, por el plazo de un año, la dictación de disposiciones con fuerza de ley, en las materias que señala expresamente. Generalmente se refiere a legislación de índole técnica o económica; además, el Presidente está autorizado constitucionalmente para fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado de las leyes, mediante DFL, cuando sea conveniente para su mejor ejecución. En rigor es una modalidad del ejercicio de la supuesta potestad legislativa.

De esta manera, con los conceptos entregados recientemente dentro de esta subcategorización del marco legal, se podrá diferenciar e identificar el tipo de norma que se adecua para cada una de las instituciones sociales existentes en latinoamérica, y así aplicarlo dentro de la matriz que se está construyendo. Asimismo, y con el objetivo de poder facilitar dicha aplicación, se otorgará a cada una de las normas que se acaban de definir un valor de carácter cualitativo, valorización que se expresa en el cuadro N°1 que se entrega a continuación:

CUADRO N°1

Subcategorización Variable Marco Legal para la Institucionalidad Social de América Latina

Tipo de Marco Legal	Categoría asignada
Ley Orgánica	Alta
Ley Ordinaria	Media – Alta
Decreto Legislativo	Media – Alta
Decreto Presidencial	Media
Otros	Baja

FUENTE: Elaboración Propia

2. **FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (Alatorre, 1995)**: Este indicador para ser aplicado en la matriz de categorización es necesario comprenderlo dentro del contexto del concepto de "institución", cuyo significado lejos de definirse como algo estático, preestablecido e inamovible, vislumbra tres planos o momentos dinámicos, los cuales se detallan a continuación:

- 2.1. Un proyecto: es decir, una misión, una apuesta política; finalmente, una utopía capaz de convocar a un determinado grupo de personas para organizarse en función del logro de un conjunto de objetivos con los que se identifican. Este plano de la institución constituye su base ideológica y conceptual.
- 2.2. Una organización: se entiende como un conjunto de relaciones sociales que posibilitan (o no) avanzar en la realización del proyecto. Se trata aquí de las relaciones internas del grupo, su estructura organizativa, las jerarquías, los procedimientos e instancias de toma de decisión, la división del trabajo, etc. También comprende las relaciones que el grupo establece con su entorno, con otras asociaciones, con los sujetos sociales con quienes colabora, etc. Este plano de la institución constituye su base social.

2.3. Un conjunto de recursos: estos pueden ser tanto humanos como materiales y financieros, que viabilizan (o no) la realización del proyecto. Este plano de la institución constituye su base material.

Los tres planos están en constante transformación y movimiento. Nuevas ideas y propuestas, cambios en las fuerzas sociales, internas y externas y, desde luego, modificaciones en cuanto a los recursos disponibles, hacen que los tres planos de la institución estén frecuentemente en tensión y contradicción, dando lugar a nuevas formas y contenidos. Partir de este concepto dinámico de institución nos permite intervenir en ella, abrir espacios de reflexión y generación de saber colectivo sobre sí misma, su funcionamiento y sobre el lugar que ocupa en la sociedad.

Por lo tanto, el fortalecimiento institucional es el resultado de una serie de acciones que implícita o explícitamente pretenden encontrar la mayor coherencia posible entre los tres planos que acabamos de desarrollar, y sobre todo, generar un saber colectivo (apropiación) al respecto. Por tales motivos, no existen "recetas únicas sobre el fortalecimiento institucional".

No obstante, para el caso de ésta investigación, el fortalecimiento de las instituciones se entenderá y considerará si la nueva organización social contempla específicamente la capacitación de sus funcionarios, la cual puede otorgarse por medio de un artículo dentro del estatuto administrativo de la propia organización y/o por medio de Asistencias Técnicas que se realizan en el marco de la cooperación internacional y las que pueden ser otorgadas por otros países u organismos multilaterales.

Al igual que el indicador anterior, éste también considera una subcategorización, sin embargo, antes de su aplicación también se requiere entender determinados

conceptos que facilitaran la estructuración al momento de construir la matriz. Estas nociones se definen a continuación:

- a. **Estatuto Administrativo:** Es el marco regulador de las relaciones jurídicas que se producen entre los funcionarios y los órganos administrativos del Estado, los derechos, deberes, responsabilidad y cesación de funciones del personal que se desempeña en cargos de planta y en cargos a contrata. En lo que se refiere al fortalecimiento propiamente tal, aquí se considerará la capacitación a los funcionarios por medio de programas nacionales.
- b. **Asistencias Técnicas:** son programas de fortalecimiento institucional y formación de capacidades en el marco de la Cooperación Internacional que coadyuvan con la promoción de ciertas áreas de la política pública la cual puede ser otorgada por organismos internacionales a un servicio del Estado o también entre servicios homólogos de distintos países.

De esta forma, aclarada la concepción de fortalecimiento institucional y definidos y diferenciados los tipos de capacitación que se consideraran dentro de la matriz, se aplicaran los siguientes valores de calidad a cada institución, los que se especifican en el cuadro N°2.

CUADRO N°2

Subcategorización Variable Fortalecimiento Institucional para la Institucionalidad Social de América Latina

Tipo de Fortalecimiento Institucional	Categoría asignada
Estatuto Administrativo	Alta
Asistencia Técnica	Media – Alta
Otras	Media
Ninguna	Baja

FUENTE: Elaboración Propia

3. **PARTICIPACIÓN CIUDADANA**: Ésta variable tiene relación con la existencia de mecanismos formales e institucionales de participación para la sociedad civil (Academia, Organizaciones no gubernamentales, grupos de beneficiarios, etc.) en el monitoreo y evaluación de los programas sociales y en la elaboración de políticas públicas. Dichos instrumentos pueden llevarse a cabo por medio de leyes ordinarias o de rango constitucional o a través de programas que determinen las instituciones del Estado, y las que definiremos a continuación:

- 3.1. **Ley con Rango Constitucional**: La Constitución es la norma jurídica, sea escrita o no, de más alto rango en el ordenamiento jurídico de una sociedad, destinada a regular los aspectos fundamentales de la vida política.

Esta Carta Fundamental determina la estructura política del Estado, su funcionamiento, los órganos de poder y sus atribuciones, las relaciones entre los órganos del Estado, los derechos y garantías de las personas y los cuerpos intermedios de la sociedad, los sistemas para hacer efectiva la supremacía constitucional y el procedimiento de reforma parcial o total de la Constitución. Se complementa con leyes orgánicas: leyes complementarias que la misma Constitución considera, conjuntamente con leyes que se dictan para interpretar sus preceptos. Una Constitución es legítima cuando refleja los valores, principios y las creencias aceptadas por la sociedad.

- 3.2. **Ley Ordinaria**: norma de rango legal que constituye, el segundo escalón en la jerarquía jurídica de las leyes de un Estado, tras la Constitución y paralelamente a las leyes orgánicas u otras equivalentes, de mismo rango jerárquico y distintas a nivel competencial óptico⁴.

⁴ Ésta definición se desarrolla ampliamente en el indicador de “Marco Legal”

3.3. Programas: se puede entender en política pública como un listado de temas, una planificación, el anticipo de algo o un proyecto que realiza una institución del Estado o como el conjunto detallado de metas y arreglos para implementar una política (OCDE, 2010). Los programas se implementan mayormente en la esfera administrativa del gobierno. Las políticas se funden en programas. La formulación de políticas es ex – ante y la implementación de programas es ex – post.

Al igual que los indicadores previamente trabajados, ésta variable con sus definiciones y diferenciaciones se podrá emplear en la matriz por medio del siguiente cuadro de valores cualitativos:

CUADRO N°3

Subcategorización Variable Participación para la Institucionalidad Social de América Latina

Mecanismo de participación	Categoría asignada
Ley Rango Constitucional	Alta
Ley Ordinaria	Media - Alta
Programa	Media
Ninguna	Baja

FUENTE: Elaboración Propia

4. GASTO SOCIAL: se concibe como la cantidad que destina el Estado dentro del Gasto Público para la ejecución y aplicación de programas y políticas en el ámbito del desarrollo social, tales como: educación, trabajo, vivienda, salud, deporte, superación de la pobreza, entre otros. Ésta es una variable en cuyo aspecto todos los países cumplen, por lo tanto, es el mínimo requisito o sustento que se solicita para analizar la institucionalidad social. No obstante, para el presente estudio se diferenciara, por un lado el porcentaje total de participación

del gasto social en referencia al gasto público, y por otro, el porcentaje que se destina directa y exclusivamente a la institucionalidad social que se estará analizando.

El cuadro N° 4 hace referencia al carácter valórico que se entregará a cada institución que cumpla con este indicador de acuerdo al porcentaje que represente dentro del presupuesto de la nación.

CUADRO N°4
Subcategorización Variable Gasto Social
para la Institucionalidad Social de América Latina

% que se entrega a la institución	Categoría asignada
10 % o (+)	Alta
10 % - 5 %	Media - Alta
5 % - 2,5 %	Media
2,5 % - 1 %	Media – Baja
1 % - 0 %	Baja

FUENTE: Elaboración Propia

5. **ROL DE LA INSTITUCIÓN:** en aras de los objetivos generales de la institución u organización social, es el tipo de relación que existe con otros servicios o Secretarías de Estado. Aquí será primordial identificar si la nueva institucionalidad es simplemente una ejecutora de Programas o Proyectos Sociales o cumple una responsabilidad mayor como articuladora o coordinadora con otras organizaciones del aparato estatal en el ámbito de las políticas sociales.

Para mayor claridad respecto del rol que cumple dicha institución, se presentan las siguientes definiciones:

- 5.1. Ejecutor:** tiene como responsabilidad la realización y desarrollo de programas y proyectos para cumplir los objetivos de interés social.
- 5.2. Articulador:** Es una construcción social que supone acuerdos, negociaciones, compromisos, pero también identidades diferenciadas, capacidades localizadas en muy distintos ámbitos y reglas de juego explícitas, coherentes y convalidadas socialmente (Ocampo, 2002).
- 5.3. Coordinador:** capacidades para ordenar los diversos sectores y niveles de gobierno involucrados en la gestión de políticas sociales, para construir un abordaje integrador (Repetto y Fernández, 2012). Asimismo, también se puede entender como la institución que promueve las políticas sociales para que sean integrales e inclusivas.

Y repitiendo el ejercicio que se ha realizado con los indicadores anteriormente mencionados, el cuadro N°5 muestra los valores que se otorgaran a cada organización analizada según el rol que cumple dentro sus facultades.

CUADRO N°5

Subcategorización Variable Rol de la Institución para la Institucionalidad Social de América Latina

Rol de la Institución	Categoría asignada
Coordinador y Articulador	Alta
Coordinador o Articulador	Media – Alta
Coordinador o Articulador y Ejecutor	Media
Ejecutor	Media – Baja
Ninguna	Baja

FUENTE: Elaboración Propia

Finalmente, una vez definidas, identificadas y diferenciadas cada una de las variables seleccionadas y aplicadas con su respectivo nivel de subcategorización a todas las instituciones u organizaciones sociales que se han seleccionado para su análisis, se procederá a clasificar el tipo de institucionalidad que es responsable de llevar a cabo las políticas sociales de cada país. Para ello se empleará los siguientes criterios que se explican en el cuadro N°6, donde se realiza una sumatoria de las subcategorizaciones que le han sido designadas, para posteriormente entregar una clasificación final a dicha organización.

CUADRO N°6
Clasificación de Institucionalidad Social de América Latina

Cantidad de Variables que cumple la Institución y subcategorización otorgada	Clasificación asignada
5 Altas	Alta
4 Altas y 1 Media	Media – Alta
3 Altas y 2 Medias	Media
2 Altas y (3 Medias o 2 Medias y 1 Baja)	Media – Baja
1 Alta	Baja

FUENTE: Elaboración Propia

3. ANTECEDENTES

3.1. La Política Social, la Institucionalidad y América Latina.

La política social es un componente fundamental de una política de desarrollo. Ella cumple tres funciones importantes. Primero, asegura la cohesión social, ya que crea las condiciones para que las personas sean parte de la sociedad en la cual viven, evita la fragmentación y la pérdida de confianza. Segundo, a través de la educación y la salud, cumple la función básica de asegurar la formación de capital humano, factor clave para que una sociedad esté en condiciones para su crecimiento. Y, finalmente, asegurar la compensación social para atender a la población que pueda haber sido afectada por los procesos transformadores, lo que afirma el mantenimiento de la cohesión y permite el reciclamiento de las personas para poder reinsertarse dentro de la estructura de una sociedad, por ejemplo al mercado laboral, y se garantiza la formación de las generaciones siguientes (Franco y Székely, 2010).

Para todo ello, la política social tiene que ser integral. Sin embargo, es posible comprobar que desde la década de los 80', al menos en Latinoamérica, ella se caracterizó por la fragmentación institucional y la desarticulación, lo que condujo a la descoordinación organizacional, a la duplicación de los programas y, al desperdicio de recursos.

De esta manera, se puede observar que durante dos décadas se ha asistido a un amplio proceso de desinstitucionalización y reinstitucionalización en el campo de las

políticas sociales. Luego del ajuste estructural y el proceso de reforma del Estado, el área social experimentó fuertes cambios y parte importante de la antigua institucionalidad fue reciamente reducida y limitada en sus funciones (OEA, 2008).

Asimismo, se debe entender que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o mejor dicho, son las restricciones creadas por los seres humanos para moldear las relaciones humanas. En ese sentido, las instituciones son un conjunto de reglas cuyo objetivo es proveer estructura y previsibilidad a las interacciones entre los individuos en la sociedad (Galiani, 2006).

Además, es importante señalar que las instituciones no son las organizaciones propiamente tal. Las organizaciones, no son sino actores cuyo conjunto de acciones posibles se encuentra limitado por las instituciones. Es por ello, que los arreglos organizacionales institucionales existentes surgieron en un lento proceso de re-institucionalización, que se puso en marcha a fines del siglo pasado con ciertas orientaciones de políticas públicas que aparecieron como respuesta a la insatisfacción con los resultados de las medidas aplicadas de acuerdo al Consenso de Washington, las que mostraron un serio incremento de la pobreza y la inequidad agravada por la contracción de los años 80'.

Ese diagnóstico llevó a la preocupación por la coordinación de las intervenciones sociales. Por tal motivo, se hizo necesario alcanzar un consenso sobre los objetivos, para lo cual se debía realizar un amplio intercambio de ideas en un espacio pluralista.

Dentro de este contexto, además surgieron respuestas a los agudos problemas de pobreza experimentados en la región, como fue la creación de los Fondos de Inversión Social, programas que definieron la pobreza como un problema de ingresos de carácter transitorio y que se organizaron con una fuerte focalización en los sectores más pobres. Los Fondos financiaban pequeños proyectos de inversión en infraestructura social y obras comunitarias en las localidades más pobres. De hecho,

éstos aparecieron prácticamente en todos los países del área a principios de los 90'. A partir de esa limitada pero flexible estrategia comenzó el desarrollo de nuevos tipos de intervención en el campo social y, por consiguiente, el inicio de una nueva institucionalidad para el sector social (OEA, 2008).

Posteriormente, la agenda social se amplió para atender las necesidades de los grupos vulnerables (mujeres, ancianos, niños, etnias, etc.). Dada la ausencia de una institucionalidad capaz de manejar integralmente esa situación, las distintas agencias gubernamentales compitieron por desarrollar proyectos o limitados programas para encarar dichos problemas. Esta situación de programas y proyectos operando desde distintos ministerios y organismos públicos así como de una diversidad de organizaciones no gubernamentales, condujo a un gran quebrantamiento y duplicación de los esfuerzos con resultados de bajo impacto en la reducción de la pobreza extrema, tal cual lo habíamos señalado anteriormente.

Sin embargo, ésta tendencia no fue del todo negativa, sino que hubo ciertas luces de avances, como fue por medio del fortalecimiento de la democracia a partir de los 90', la agenda social y la comprensión del fenómeno de la pobreza fue cambiando y la atención se centró en la desigualdad y la exclusión social. Además, hubo un mejor entendimiento de los riesgos a que estaban expuestos los pobres durante el ciclo de vida. Con ello, las estrategias básicas y las políticas sociales se fueron ampliando y, consecuentemente, fueron impulsando el desarrollo institucional. A medida que la agenda se amplió y se buscó una forma más integrada de enfrentar estos problemas, la institucionalidad respondió generando nuevos arreglos.

Las nuevas estrategias empezaron a operar sobre un aparato público que había experimentado un fuerte proceso de desinstitucionalización en esa área. En estas condiciones, fue posible asumir que el impacto de las estrategias fue iniciar nuevos arreglos institucionales o a lo menos, alterarlos.

En la segunda mitad de los 90', se fue redefiniendo el problema de pobreza y se incorporaron otros elementos a tomar en cuenta en las políticas públicas. Es aquí cuando aparece el tema de la equidad, el de la seguridad alimentaria y la protección social, con lo cual surge necesariamente un debate acerca de la cohesión social.

En este mismo período, los aparatos públicos habían avanzado en procesos de transformaciones importantes. La reforma del Estado había tornado Estados centralizados y prestadores de servicios en Estados descentralizados, en que la prestación de servicios pasaba a ser hecha por agentes privados, regidos por condiciones de mercado y buena parte de los servicios eran entregados en los niveles locales o regionales.

La estructura del Estado, tanto a nivel nacional como local, se había estado haciendo más compleja particularmente con los procesos de descentralización, lo que creó en ese momento problemas de fragmentación en lo espacial.

Esos años fueron los que mostraron de manera más clara la volatilidad en el área social con cambios de prioridades en los programas, con las transformaciones en las organizaciones públicas encargadas de estas políticas, y con la ambigüedad de sus metas y objetivos.

Dichas fallas institucionales llamaron la atención de expertos y organismos internacionales (CEPAL, OEA, entre otros) sobre la grave debilidad de estos aparatos para llevar adelante una política nacional de carácter integral para atacar los problemas de pobreza, exclusión e inequidad.

A lo anterior se debe adicionar que las políticas de austeridad impuestas por los Ministerios de Finanzas o Hacienda estaban siendo dirigidas a restablecer los equilibrios macroeconómicos, lo que condicionaban las posibilidades de un desarrollo de programas compensatorios para amplios sectores de la ciudadanía y en mayor medida para los programas de desarrollo social de largo plazo.

De esta forma, las intervenciones de los gobiernos seguían siendo sectoriales y parciales, pero por otro lado, ganaba fuerza la concepción que la política social era en esencia integral y orientada al ciudadano. En estas condiciones y como intento de respuesta a las debilidades de la institucionalidad, aparecieron los reclamos por una “autoridad social”.

3.2. Construcción de las Instituciones de Política Social.

El desarrollo económico requiere del funcionamiento armónico de varias instituciones para el buen ejercicio y desarrollo de los mercados, tales como: la ley y el orden, los derechos de propiedad (tanto públicos como privados), la promoción de la competencia y la regulación de los mercados, el logro y la preservación de la estabilidad macroeconómica y financiera (Machinea, 2004). Uno de las consecuencias más importantes de la década de los 90' fue, la mayor credibilidad en las instituciones encargadas de la gestión macroeconómica. Bajo principios similares se adoptaron reformas en los sectores públicos, específicamente, en los organismos responsables de la política fiscal, como fueron: reglas fiscales y normas legales destinadas a fortalecer la solvencia fiscal, principios de eficiencia en la descentralización de los servicios públicos, entre otros.

De esta manera, diversos factores han contribuido a la mayor credibilidad de las instituciones depositarias del manejo macroeconómico: definiciones de competencias, incorporación de personal técnico competente, recursos económicos necesarios para la gestión, etc. Pero, sin duda, un elemento sobre el cual se ha basado este capital es el establecimiento de objetivos claros que se establecen como mandato a ser cumplido por las instituciones en cuestión. Claridad de objetivos y manejo de recursos son dos definiciones de naturaleza política que le han otorgado fuerza a las mismas. Siguiendo este concepto, a continuación se presentarán los

objetivos claves en la construcción de instituciones sociales, de acuerdo al planteamiento de Machinea (2004):

3.2.1. Universalidad

Implica garantizar a todos los ciudadanos, determinadas protecciones o beneficios fundamentales que se consideran necesarios para que participen plenamente en la sociedad en que viven. Dicho principio busca que los miembros de la sociedad cuenten con la certeza de que ésta les asegura un nivel y una calidad de bienestar considerados básicos, que deben ser los máximos que permita el desarrollo económico en un momento dado. Esta universalidad es la que genera cohesión social y pertenencia y, en última instancia, la gobernabilidad indispensables para la construcción de un consenso social.

Si bien el principio de universalidad apunta a asegurar la protección para quien no pueda autónomamente acceder a ella, parcial o temporal, ello no necesariamente significa que el acceso a los servicios sociales se deba otorgar siempre de manera enteramente gratuita o automática, sin que medie una contribución específica, como es el pago de impuestos generales o una prueba de medios. Sin embargo, la universalidad no es contraria a la posibilidad de establecer criterios de selectividad o focalización.

Puesto que la falta de universalidad afecta principalmente a los más pobres, la selectividad o focalización debe entenderse como el instrumento, o conjunto de herramientas, que permiten orientar las acciones, particularmente la asignación de subsidios, para que la población más carente acceda a los servicios y garantías sociales básicas. Por ello, la focalización no debiera ser el objetivo de la política social, sino una condición que, bien aplicada, hace más eficaz la universalización de

los programas sociales y por ello constituye también parte integral de una política social de Estado.

3.2.2. Solidaridad

Ésta supone una participación en el financiamiento y en el acceso a las protecciones sociales que sean diferenciadas, según las capacidades económicas o los niveles de riesgo de las personas. Ésta se estructura fundamentalmente en la definición del financiamiento del sistema de derechos y prestaciones, mediante el aporte obligatorio y diferenciado de los miembros de la sociedad, mientras las prestaciones sociales (servicios, beneficios o garantías) se reciben en forma obligatoria (educación) o según necesidades diferenciadas (salud), dentro de límites económicos y condiciones de calidad socialmente fijados.

La solidaridad se instrumenta a través de los programas de gasto público y de la tributación que, dentro de los límites de eficiencia, debe apuntar a la progresividad gravando a los sectores de más capacidad contributiva. Por otro lado, en la protección financiada con contribuciones específicas (seguridad social en el ámbito de la salud, pensiones y desempleo, y acceso a servicios públicos esenciales), la solidaridad entre contribuyentes se expresa en el diseño de sistemas de subsidio cruzado entre estratos de ingreso y grupos de riesgo.

3.2.3. Eficiencia.

Debe orientar la organización y gestión global de los servicios y prestaciones sociales, para asegurar la universalidad y solidaridad, los estándares de calidad, y asimismo la minimización de los costos y la maximización de los resultados. La

eficiencia demanda una adecuada transparencia y una continua evaluación sobre los resultados de cada programa.

La búsqueda de la eficiencia implica que se establezca una estructura de incentivos que permita el mejor uso y asignación de los recursos en cada actividad y entre diferentes operaciones; que el interés de los actores de maximizar sus beneficios coadyuve al cumplimiento de los objetivos y, a maximizar la eficiencia global de la estructura de los sistemas de protección.

3.3. Atributos en la construcción de instituciones sociales.

Los tres fines comentados recientemente no tienen una traducción sencilla en la práctica y a la hora de decisiones concretas. Las políticas sociales tienen características que las hacen muy demandantes en términos de la calidad institucional que requieren para ser exitosas. Ello como consecuencia de que frecuentemente cruzan límites jurisdiccionales y requieren de movilización en todo el territorio, por lo que involucran a varios actores políticos en distintas etapas del proceso de implementación, atienden a un problema con características multidimensionales y tienen un importante componente temporal (Machinea, 2004).

De esta forma, se presentan algunos atributos comunes que podrían ser tomados en cuenta a la hora de reflexionar sobre la construcción de instituciones sociales, atributos que se exponen a continuación:

3.3.1. Un primer aspecto es la presencia de reglas claras, explícitamente acordadas y que permanezcan en el tiempo. Las dos primeras contribuyen a la transparencia y solidez de la institucionalidad, la última tiene que ver con que la intervención sobre lo social, especialmente cuando no es asistencial y focalizada sino universal y estructural, por lo cual requiere sostenibilidad en el

tiempo para consolidarse y rendir los resultados que se esperan. Precisamente, la “razón política”, sobre todo vinculada con la competencia electoral, reclama resultados rápidos y visibles que muchas veces la política social no puede dar. Entonces la única manera de mantener políticas sociales de impacto diferido, es no someterlas a esa razón política. En efecto, tienen que ser políticas de Estado y no de campaña.

Para esto se requiere un pacto fiscal y un acuerdo político – social. El primero porque sin un monto mínimo de recursos es casi imposible pensar que se pueden atender las demandas sociales. El segundo, porque sin un acuerdo social y político es difícil que se pueda mantener ciertas políticas en el mediano y largo plazo. Esto no significa que los gobiernos no puedan cambiar ciertos aspectos de las políticas sociales. De lo que se trata es que cada gobierno no intente refundar el país, y con ello las políticas sociales asociadas.

- 3.3.2. Un segundo atributo es que las instituciones deberían atender el requisito de gestión eficaz. Gerenciar programas sociales, especialmente los que tienen carácter focalizado y orientados a grupos de riesgo o vulnerable.

Esto requiere dos ingredientes. Por un lado, el desarrollo de capacidad técnica permanente en los organismos sociales, es decir, la continuidad de actores claves, tal el caso de los responsables de los programas sociales. Por el otro, se necesita institucionalizar la transparencia de la información, los antecedentes para el diseño, la evaluación de los resultados y la rendición de cuentas, para que los sectores a los que se pretende llegar con el programa tengan conocimiento de los medios con que cuentan para mejorar su situación.

- 3.3.3. Un tercer elemento es la capacidad para articular entre las instituciones de la política social. Esta necesidad surge de las características

multidimensionales de los temas sociales. El concepto es claro pero su aplicación difícil, en la medida que hemos afirmado que existen actores múltiples, donde la intervención tiende a ser cada vez más comprensiva y donde los programas específicos tienen propósitos relacionados, resulta clave la articulación. Por lo tanto se hace necesario avanzar hacia la integración de cierto conjunto de programas.

La necesidad de coordinación es real y ha alentado diversas soluciones: Gabinetes Sociales donde se articulan diversos ministerios y autoridades sectoriales, Consejos de Políticas Sociales o también la conformación de una Autoridad Social. Se suele sostener que dicha Autoridad Social permitiría avanzar en mejorar la coherencia intertemporal e intersectorial.

3.3.4. El cuarto elemento es el de participación y reclamo. Es importante fortalecer y estimular la participación de la población en la asignación de recursos y la definición de prioridades y programas. Una capacidad importante para desarrollar en la región y potenciar la participación ciudadana es acercar los trabajos del gobierno, con la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, armando redes de colaboración que incorporen los diferentes actores sociales y aprovechen los voluntariados.

3.5.5. Quinto, las instituciones sociales deben concebirse para atender los malestares sociales tomando debida nota de las dimensiones territoriales. Es en esta dimensión espacial de la cuestión donde las políticas públicas, especialmente aquellas que convergen sobre los procesos de descentralización juegan un papel central.

En cuanto a la prestación de servicios sociales la descentralización es presentada habitualmente como una alternativa interesante; sin embargo, no está exenta de problemas. Hoy son muchos los gobiernos que se han embarcado en procesos suscritos por políticas que responden al

denominador común de “descentralización”. No obstante, su orientación es dispar, según sea la dirección sobre las que se construyeron las federaciones y los estados nacionales. El proceso de descentralización tiene dimensiones políticas y económicas, y comprende de manera especial a la provisión de servicios sociales. En el plano político, mientras que en la década de los 80’ las autoridades locales eran elegidas democráticamente sólo en 6 países de la región, hoy en día en prácticamente todas las naciones las autoridades locales son elegidas por el voto popular.

En el plano económico y fiscal, los gobiernos subnacionales también están jugando un rol más importante en la gestión de los asuntos públicos. En menos de veinte años, la participación promedio de los gobiernos subnacionales en el total el gasto público pasó de 8% a 15% del total del gasto. No obstante, existen significativas diferencias entre países: mientras que en Argentina, Brasil y Colombia el gasto ejecutado por los gobiernos subnacionales representa más del 40% del gasto público consolidado; en Costa Rica, Dominicana y Panamá menos del 5%. Por otro lado, en Barbados y Bahamas los gobiernos centrales están a cargo de todo el gasto público (Machinea, 2004).

- 3.3.6. Sexto, la mayor mezcla público – privada en la provisión y financiamiento de los servicios han implicado nuevos y significativos desafíos regulatorios. Esto es particularmente visible en sectores como la salud y la previsión social, donde se presentan considerables complejidades de medición de calidad y acceso a los distintos tipos de prestaciones y servicios.

Las materias en las cuales se deben desarrollar las normas y actividades reguladoras comprenden, en primer lugar, la protección del acceso. Esto implica prevenir y sancionar prácticas de exclusión o discriminación, y garantizar la posibilidad de elección dentro de los marcos establecidos. En segundo lugar, la regulación debe establecer las normas de calidad y

contenidos de los servicios, tales como el uso de protocolos de atención clínica y los contenidos curriculares de la educación escolar. En tercer lugar, debe promover la eficiencia en la gestión, mediante el establecimiento de parámetros y estándares de costos y rendimientos, así como reglas para fijar tarifas. En cuarto lugar, la regulación debe asegurar condiciones de competencia y organización del mercado que eviten prácticas indeseables como la competencia desleal o monopólica y el establecimiento de barreras de entrada, tales como formas de integración vertical u horizontal no deseables. En quinto lugar, se debe asegurar y promover la producción, disponibilidad y acceso a información veraz y oportuna sobre los recursos, metas e impacto de los diversos servicios sociales, como coberturas efectivas, costos unitarios, evaluación de logros académicos, índices de morbilidad y desnutrición, condiciones de hacinamiento, etc.

- 3.3.7. Finalmente, como séptimo atributo, es necesario crear instituciones donde los ciudadanos hagan valer sus derechos sociales. Sus derechos a ciertos niveles de educación, salud o alimentación. Desde ya que esos derechos individuales deben enmarcarse en los derechos colectivos, para que el cumplimiento de los mismos no afecte a los segundos.

3.4. Los Ministerios de Desarrollo Social y los de Planificación.

3.4.1. La dirección y coordinación de las políticas.

Parte importante de esta investigación está dedicada a la experiencia en la construcción de los Ministerios de Desarrollo Social (MDS), pues su establecimiento en la región ha representado un paso esencial en los esfuerzos de institucionalizar las políticas sociales. En este mismo contexto, dado que su misión, su estructuración

y funciones son muy parecidas a las que realizan los MDS en algunos países, los Ministerios de Planificación (MDP) también serán considerados en el presente trabajo.

Lo relevante de los MDS es que se han establecido como el centro institucional clave para la definición de los lineamientos de las políticas sociales, sus definiciones básicas y su diseño, aportando de esta manera a los ejes orientativos para su implementación y evaluación. La diferencia con los MDP es que éstos últimos tienen como responsabilidad fundamental otras funciones relacionadas con la planificación y el desarrollo económico del país y, sólo una parte, la cual puede ser importante, está dedicada a las políticas sociales.

A pesar de que los MDS y los MDP han adoptado distintas formas organizacionales, en parte de acuerdo con las bases jurídico – institucionales de sus respectivos países, sin embargo sus estructuras – tipo y funciones son muy similares (OEA, 2008).

En primer lugar, todos ellos tienen misiones y objetivos muy parecidos. La amplitud de aquellos propósitos puede ser más o menos extensa, pero van en la misma dirección. Están encargados de promover el desarrollo social, superar la pobreza, fomentar la integración social, reducir la vulnerabilidad social, desarrollar la igualdad de oportunidades, por nombrar algunos objetivos. Lo significativo es que en el cumplimiento de sus misiones, estos ministerios han asumido la dirección de las políticas y han desarrollado un liderazgo organizacional en estas materias.

La organización de estos ministerios es básicamente técnica – profesional con capacidades para la formulación e implementación de políticas. El manejo de los recursos humanos ha demostrado ser trascendental para el éxito de sus labores. Políticas especiales de reclutamiento y fuertes programas de formación han logrado constituir una tecnocracia en poco tiempo. Cada uno de ellos tiene la capacidad y la

responsabilidad de producir propuestas técnicas, análisis de políticas, indicadores y estadísticas agregadas, etc.

Por otro lado, los MDS han adquirido una sólida experiencia en la precisión de las inversiones requeridas para la ejecución programática del gasto social. En conjunto, con los Ministerios de Finanzas o Hacienda, los ministerios sectoriales y las agencias de ejecución, negocian el financiamiento, el monitoreo y la evaluación de las políticas y programas. La ejecución de esas políticas y coordinación está a cargo de los respectivos ministerios sectoriales, pero el seguimiento y el control de toda la actividad queda bajo la responsabilidad de los MDS y de los MDP, según corresponda.

A partir de esos ministerios y de su trabajo conjunto con cuerpos colegiados como los Gabinetes Sociales, se ha establecido una coordinación al nivel estratégico global al interior del Gobierno y a los niveles de operacionales de implementación descentralizada de las políticas del área social. Para realizar estas tareas se han estructurado y se han organizado de una manera altamente profesional, reclutando personal calificado con competencias para diseñar políticas, hacer los análisis técnicos y con capacidades para recolectar y procesar técnicamente la información requerida para llevar adelante políticas universales o focalizadas con efectividad. Tienen disponible sistemas de información y han desarrollado bases de datos e indicadores técnicamente elaborados que les permite mapear y monitorear la pobreza y poder focalizar las vulnerabilidades de la población objetivo. Poseen sistemas de evaluación interna y recurren a la evaluación externa como mecanismo de retroalimentación y sus informes son usados para modificar y mejorar los programas en ejecución.

Una muestra de la alta capacidad institucional de estos ministerios son los casos de México, Brasil y Chile, por medio de sus programas Oportunidades, Bolsa Familia y Chile Solidario, respectivamente, y donde se han concebido, diseñado y llevado a cabo algunos de los programas más exitosos con que se cuenta hoy en materia de

protección social y apoyo al desarrollo humano, como son los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y, al mismo tiempo, tienen la capacidad para llevar adelante una variedad de programas masivos de lucha contra la pobreza (OEA, 2008).

Además de las características que se han explicado previamente como parte de su éxito en los tres casos ya mencionados, es importante señalar que otras particularidades en sus logros son que como organizaciones distintivamente modernas, han sido establecidas y operan en sistemas de gobierno que se han distinguido por tener niveles de efectividad gubernamental mejor que el promedio de la región. Asimismo, en la mayoría de los casos, su financiamiento proviene específicamente del presupuesto nacional.

3.4.2. La coordinación intersectorial.

La coordinación de las políticas y programas sociales al interior del gobierno en el nivel superior, a lo menos para el caso latinoamericano, es una tarea que ha quedado radicada en el MDS o el MDP y los Gabinetes Sociales respectivos. La manera en que ellos se vinculan determina los resultados de los programas y las políticas sociales que ejecutan.

Una misión que comparten los Gabinetes Sociales y los MDS es promover políticas sociales que sean integrales, inclusivas y articuladas. En la mayoría de los casos, el Gabinete Social es el gran espacio de negociación, articulación y coordinación de proyectos de intervención, los cuales son propuestos por los MDS o el ministerio que corresponda. Sin embargo, en ciertos países como Ecuador y Colombia el Gabinete Social tiene funciones decisorias para aprobar la política sectorial, además de ser el espacio de concertación y articulación interinstitucional.

Los gabinetes sociales han estado integrados por los ministros del área social o aquellas carteras que tengan intereses directos en estas materias, como son los casos de: desarrollo social, salud, educación, trabajo, vivienda, deporte, cultura, entre otros. Además, en oportunidades, se han incorporado a los responsables de las agencias a cargo de asuntos concernientes a los grupos vulnerables.

El tipo de dificultades que estos gabinetes sociales tuvieron en la década de los 90' para cumplir con eficiencia sus funciones tuvo distintos motivos, entre ellos: la diferencia de poder de los distintos integrantes del gabinete; la ausencia de otras instituciones en este cuerpo colegiado; o el hecho que representantes de los grandes ministerios sectoriales tuviesen que ser reemplazados por funcionarios menores, lo que impedía un adecuado funcionamiento y por lo tanto, no se cumplía con la función de concertación y armonización de proyectos y políticas.

Debido a estos obstáculos, existieron diversos informes que señalaban reiteradamente sobre la importancia de contar con una secretaría técnica que preparará el material necesario para ser tratado en los gabinetes sociales. Una vez que se estableció este apoyo técnico, cambió radicalmente el funcionamiento de este espacio de coordinación. En todos aquellos casos en que el coordinador del gabinete social era el ministerio correspondiente, y cuando éste dispuso de las capacidades técnicas y de las bases de datos para la preparación y análisis de las propuestas a discutir, logró que los gabinetes sociales funcionaran adecuadamente en ejercicio de la coordinación al más alto nivel de las políticas.

El funcionamiento de estos gabinetes sociales en conjunto con los ministerios encargados del área han sido parte importante de los logros de las políticas sociales. Con el aprendizaje organizacional y la experimentación con múltiples arreglos organizacionales se ha ido logrando que estas instituciones en la mayoría de los casos funcionen adecuadamente. Argentina, donde por largo tiempo no se logró que estos gabinetes sociales funcionaran de manera óptima, cuenta hoy con el Consejo

Nacional de Coordinación de Políticas Sociales que ha permitido al MDS llevar adecuadamente su cometido (OEA, 2008).

El modelo básico de un MDS y un Gabinete Social como el espacio de coordinación con el resto de los ministerios del área en el más alto nivel en las políticas sociales empieza a mostrar interesantes variaciones. En los últimos años han surgido en Ecuador y Costa Rica nuevos diseños que deben ser observados con atención.

En Ecuador, en el año 2007 se crearon dos ministerios en el área social. Uno ha sido el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, encargado de coordinar y concertar la política social, articular la política económica con la social y erradicar la pobreza. El mismo año se creó además el Ministerio de Inclusión Económica y Social, encargado de promover la inclusión económica y social de la población.

Lo interesante de este diseño, es que el Ministerio de Coordinación se vincula con el Gabinete Social, pero en este caso el Gabinete Social aprueba la política sectorial del Gobierno además de ser el espacio de concertación. Este Gabinete Social, dirigido por el Presidente de la República, está compuesto por ocho ministerios y dos secretarías, incluido el Ministerio de Economía y Finanzas, a lo cual se agregan ciertas entidades financieras que pueden ser llamadas a ser parte del gabinete. El Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social está encargado de coordinar la implementación de las decisiones del Gabinete Social y monitorea la gestión de los ministerios de línea en la implementación de las decisiones del Gabinete Social. Además, da apoyo técnico a planes y programas para su aprobación y aporta los sistemas de información social para el seguimiento de la agenda social. El Ministerio de Coordinación hace el seguimiento de su ejecución, la cual está a cargo de los ministerios de línea. A estos efectos, organiza directamente el monitoreo y evaluación de los programas realizados por el sector público y opera mediante “observatorios”, que gestionan miembros de la sociedad civil.

El segundo caso es el de Costa Rica que ha desarrollado un diseño basado en la Rectoría Social a cargo del Ministro de Vivienda y Asentamientos Urbanos. Esta institucionalidad obedece a la decisión de incorporar a todo el gobierno en la estrategia de lucha contra la pobreza. La declaración del gobierno afirma que “los factores que producen la pobreza son múltiples y deben ser atacados a la vez, por tanto, un alto número de las entidades estatales deberían tener responsabilidades en una estrategia de superación de la pobreza”. La Rectoría del Sector Social y de Lucha Contra la Pobreza persevera coordinar esfuerzos de alrededor de 30 organizaciones del sector público que tienen funciones directas en programas sociales.

Hay aquí un nuevo intento de vincular de manera muy directa la política social y la política económica. Para fortalecer ese vínculo, la coordinación de la Rectoría del Sector Social y de Lucha Contra la Pobreza con el Ministerio de Finanzas se hace dentro del Consejo de Gobierno del cual son miembros el presidente y sus ministros, eliminándose la idea de crear un Consejo Social.

La Rectoría tiene la función de articular los programas selectivos de lucha contra la pobreza con políticas universales, evitándose una excesiva focalización y desarticulación de políticas. En términos institucionales, trata de establecer una cultura de corresponsabilidad y erradicación del clientelismo, desarrollar una política con perspectiva territorial que supere la división entre lo social y lo económico y crear un modelo de gestión en que la autoridad social armonice la política de erradicación de la pobreza. También la Rectoría incluye funciones que impulsan los procesos de armonización entre la legislación y las políticas sociales.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS

En los capítulos anteriores se han desarrollado los principales aspectos en la construcción de la matriz de categorización de la institucionalidad u organización social en los países de América Latina. Se entregaron las determinaciones y argumentos teóricos necesarios para tener una visión global de lo que se requeriría. Se analizaron y seleccionaron los indicadores que se utilizarían para diagnosticar a las instituciones y se concedieron los antecedentes esenciales de cómo funcionaban y se estructuraban dichas organizaciones sociales en la región, explicando algunos casos a destacar.

Con estas herramientas mencionadas y aplicadas en el análisis de la matriz, se puede exponer las siguientes deducciones:

1. Una de las primeras conclusiones que podemos obtener con la construcción de la matriz de institucionalidad social, es que de los 17 casos analizados, en 12 países (70,6%) se instaló definitivamente la Institucionalidad, sea este un Ministerio, una Secretaría o un Departamento de Estado; en una sola situación (5,6%) se constató la identificación de las facultades de las políticas sociales en el Ministerio de Planificación (Bolivia); en 2 experiencias (11,8%) la institucionalidad sigue siendo baja como es el caso de Nicaragua y Paraguay por medio de los Fondo de Inversión Social y Emergencia y la Secretaría Ejecutiva de Acción Social, respectivamente, instituciones que se caracterizan por ser básicamente ejecutoras de programas sociales. Además, se identificaron

2 casos con Gabinete Social, como fueron Venezuela y República Dominicana. El cuadro N°7 resumen las primeras observaciones que se acaban de describir.

CUADRO N°7
Resumen de categorización de la
Institucionalidad Social de América Latina

País	Nombre
Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social - MIDES
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social - MIDES
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre
Chile	Ministerio de Desarrollo Social - MDS
Colombia	Departamento Nacional para la Prosperidad Social
El Salvador	Secretaría Inclusión Social
México	Secretaría de Desarrollo Social
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social
Perú	Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social - MIDIS
Ecuador	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
Bolivia	Ministerio de Planificación del Desarrollo
Honduras	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social
Rep. Dominicana	Vicepresidencia de la República Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales
Venezuela	Vicepresidencia Social
Guatemala	Ministerio de Desarrollo Social
Nicaragua	Fondo de Inversión Social de Emergencia - FISE
Paraguay	Secretaría Ejecutiva de Acción Social

FUENTE: Elaboración Propia.

2. Desde el punto de vista de las categorizaciones de cada uno de los indicadores utilizados en la matriz, también se pueden identificar varias conclusiones, las que se detallaran a continuación desde un aspecto particular a una mirada más global en la región.

- 2.1. Primero, respecto de la subcategoría del “Marco Legal” en las que se insertan a las Instituciones Sociales en América Latina, se puede determinar que el 23,5% de las Instituciones (4) son Altas en su marco

normativo, destacándose los casos de Chile, El Salvador, México y Uruguay, todas siendo leyes de carácter orgánicas. El 47% de las experiencias analizadas tienen la particularidad de ser Media Alta (8 instituciones). Y el 29,5% de las situaciones analizadas, es decir, en 5 países (Brasil, Ecuador, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) se identifican con una categoría Media en su marco normativo, ya que en su conjunto se han creado bajo Decretos Presidenciales. En General, de los 17 casos analizados se puede señalar que en promedio la categoría tiene un aspecto de Media Alta. El cuadro N°8 hace una síntesis de éstas deducciones.

CUADRO N°8

Resumen de la variable “Marco Legal” en la categorización de la Institucionalidad Social de América Latina

País	Nombre	Marco Legal
Chile	Ministerio de Desarrollo Social - MDS	Alta
El Salvador	Secretaría Inclusión Social	Alta
México	Secretaría de Desarrollo Social	Alta
Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social - MIDES	Alta
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social - MIDES	Media - Alta
Bolivia	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Media - Alta
Colombia	Departamento Nacional para la Prosperidad Social	Media - Alta
Guatemala	Ministerio de Desarrollo Social	Media - Alta
Honduras	Secretaria de Desarrollo e Inclusión Social	Media - Alta
Nicaragua	Fondo de Inversión Social de Emergencia - FISE	Media - Alta
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social	Media - Alta
Perú	Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social - MIDIS	Media - Alta
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre	Media
Ecuador	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social	Media
Paraguay	Secretaría Ejecutiva de Acción Social	Media
Rep. Dominicana	Vicepresidencia de la República Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales	Media
Venezuela	Vicepresidencia Social	Media

FUENTE: Elaboración Propia.

2.2. En lo que se refiere al “Fortalecimiento Institucional”, el 41% de los casos, es decir, 7 instituciones se caracterizan por tener una categoría Alta (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Nicaragua y Perú), ya que se pudo identificar que en su generalidad éstas organizaciones han incluido en sus Estatutos Administrativos del Funcionario Público o en el algún inciso o capítulo de las leyes orgánicas que las han creado, programas, compromisos o responsabilidades institucionales dirigidas a la capacitación de sus funcionarios. El 47% de las instituciones fueron reconocidas con la categoría de Media Alta. Y finalmente, hay 2 situaciones (República Dominicana y Venezuela) que por ausencia de información, se tuvo que determinar y categorizar como Baja. Como promedio, se puede señalar que en ésta categoría la región tiene una característica Media Alta. El cuadro N°9 demuestra el análisis que se acaba de señalar.

CUADRO N°9

Resumen de la variable “Fortalecimiento Institucional” en la categorización de la Institucionalidad Social de América Latina

País	Nombre	Fortalecimiento Institucional
Bolivia	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Alta
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre	Alta
Chile	Ministerio de Desarrollo Social - MDS	Alta
Colombia	Departamento Nacional para la Prosperidad Social	Alta
México	Secretaría de Desarrollo Social	Alta
Nicaragua	Fondo de Inversión Social de Emergencia - FISE	Alta
Perú	Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social - MIDIS	Alta
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social - MIDES	Media - Alta
Ecuador	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social	Media - Alta
El Salvador	Secretaría Inclusión Social	Media - Alta
Guatemala	Ministerio de Desarrollo Social	Media - Alta
Honduras	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	Media - Alta
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social	Media - Alta
Paraguay	Secretaría Ejecutiva de Acción Social	Media - Alta
Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social - MIDES	Media - Alta
Rep. Dominicana	Vicepresidencia de la República Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales	Baja
Venezuela	Vicepresidencia Social	Baja

FUENTE: Elaboración Propia.

2.3. En relación con el indicador de “Participación Ciudadana”, es decir, con la existencia de mecanismos formales e institucionales de colaboración de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas, sólo el 17,6% de instituciones analizadas se clasificó en la categoría Alta (Ecuador, Uruguay y Venezuela), ya que dichos casos consideraban normas o leyes de rango constitucional que establecían dichos mecanismos. El 52,9% de los casos analizados (9) tiene categoría Media Alta, el 5,9% (1) es Media, y 23,5% (4) obtuvo categoría Baja (Guatemala, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana). En estos últimos países, sus instituciones obtuvieron la clasificación mínima debido a que no se dispuso de la información necesaria para realizar un análisis pertinente, por ausencia o escasos de los antecedentes que se requerían. El cuadro N°10 nos muestra las deducciones en torno a la variable de Participación.

CUADRO N°10

Resumen de la variable “Participación Ciudadana” en la categorización de la Institucionalidad Social de América Latina

País	Nombre	Participación
Ecuador	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social	Alta
Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social - MIDES	Alta
Venezuela	Vicepresidencia Social	Alta
Bolivia	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Media - Alta
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre	Media - Alta
Chile	Ministerio de Desarrollo Social - MDS	Media - Alta
Colombia	Departamento Nacional para la Prosperidad Social	Media - Alta
El Salvador	Secretaría Inclusión Social	Media - Alta
Honduras	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	Media - Alta
México	Secretaría de Desarrollo Social	Media - Alta
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social	Media - Alta
Perú	Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social - MIDIS	Media - Alta
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social - MIDES	Media
Guatemala	Ministerio de Desarrollo Social	Baja
Nicaragua	Fondo de Inversión Social de Emergencia - FISE	Baja
Paraguay	Secretaría Ejecutiva de Acción Social	Baja
Rep. Dominicana	Vicepresidencia de la República Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales	Baja

FUENTE: Elaboración Propia.

2.4. Sobre la categoría de “Gasto Social”, es decir, el presupuesto que se destina a las institucionalidad social, debemos resaltar que si bien todos los países destinan un porcentaje de su Gasto Público al desarrollo de programas o políticas sociales, lo que analizamos en este trabajo y particularmente lo que se consideró en esta investigación es el porcentaje que se destina a la propia institución a cargo de las políticas sociales dentro del Gasto Social. En ese sentido, se puede extraer como conclusión que sólo el 11,8% de países (Panamá y Uruguay) destinan sobre el 10% de su gasto social a este tipo de instituciones, lo cual fue clasificada con la máxima categoría de Alta. En cambio, el 70,6% del conjunto de países analizados (12) destinan del rango entre el 1% al 10% de su presupuesto, catalogando a este tipo de organizaciones entre los segmentos Media Alta – Media – Media Baja. Finalmente, 3 casos analizados (17,6%) fueron catalogadas como Bajas (Ecuador, Honduras y Nicaragua), ya que consideraban menos del 1% del presupuesto del gasto social para el funcionamiento de estas instituciones. Aquí, es bueno señalar que para el caso de Ecuador, si bien la institución que ejecuta los programas sociales es el Ministerio de Inclusión Económica y Social, y como tal, obtiene una importante participación del gasto social, la organización que se analizó en el presente estudio fue el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. El cuadro N°11 resume las conclusiones que se acaban de describir.

CUADRO N°11
Resumen de la variable “Gasto Social”
en la categorización de la Institucionalidad Social de América Latina

País	Nombre	% PPTO Institucional % Gasto Social
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social	Alta
Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social - MIDES	Alta
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social - MIDES	Media - Alta
Paraguay	Secretaría Ejecutiva de Acción Social	Media - Alta
Rep. Dominicana	Vicepresidencia de la República Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales	Media - Alta
Venezuela	Vicepresidencia Social	Media
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre	Media
Colombia	Departamento Nacional para la Prosperidad Social	Media
México	Secretaría de Desarrollo Social	Media
Perú	Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social - MIDIS	Media
Bolivia	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Media - Baja
Chile	Ministerio de Desarrollo Social - MDS	Media - Baja
El Salvador	Secretaría Inclusión Social	Media - Baja
Guatemala	Ministerio de Desarrollo Social	Media - Baja
Ecuador	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social	Baja
Honduras	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	Baja
Nicaragua	Fondo de Inversión Social de Emergencia - FISE	Baja

FUENTE: Elaboración Propia.

Asimismo, una observación que podemos deducir para las categorías de Participación Ciudadana y Gasto Social, es que las instituciones de la región se encasillan en promedio en la categoría de Media.

- 2.5. En lo que respecta al “Rol de la Institucionalidad” que cumplen tanto los Ministerios, las Secretarías o los Departamentos de Estado creados en el período analizado, es decir, si cumplen el papel de Articuladores y/o Coordinadores de programas o políticas sociales, se concluye que el 41,7% de las experiencias estudiadas (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay) se posicionan en el rango de Alta. El 35,3% (6) se clasifican como Media Alta, ya que aquí desempeñan una de las dos responsabilidades señaladas anteriormente. Y cuatro países (Bolivia,

Guatemala, Nicaragua y Paraguay), se posicionan en la categoría Media Baja, por ser simplemente ejecutores de los programas sociales del Estado. El cuadro N°12 destaca las inferencias que se acaban de describir.

CUADRO N°12
Resumen de la variable “Rol de la Institucionalidad”
en la categorización de la Institucionalidad Social de América Latina

País	Nombre	Articulación - Coordinación
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre	Alta
Chile	Ministerio de Desarrollo Social - MDS	Alta
Colombia	Departamento Nacional para la Prosperidad Social	Alta
Ecuador	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social	Alta
México	Secretaría de Desarrollo Social	Alta
Perú	Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social - MIDIS	Alta
Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social - MIDES	Alta
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social - MIDES	Media - Alta
El Salvador	Secretaría Inclusión Social	Media - Alta
Honduras	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	Media - Alta
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social	Media - Alta
Rep. Dominicana	Vicepresidencia de la República Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales	Media - Alta
Venezuela	Vicepresidencia Social	Media - Alta
Bolivia	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Media - Baja
Guatemala	Ministerio de Desarrollo Social	Media - Baja
Nicaragua	Fondo de Inversión Social de Emergencia - FISE	Media - Baja
Paraguay	Secretaría Ejecutiva de Acción Social	Media - Baja

FUENTE: Elaboración Propia.

- Otro resultado del análisis logrado en este trabajo, es que se puede deducir que de las 17 instituciones analizadas para América Latina: una sola (5,9%) obtuvo la mayor categoría de Alta (Uruguay), 8 fueron clasificadas como Media Alta (47%), 5 se ubicaron en la clasificación de Media (29,4%), y sólo tres casos (17,6%) obtuvieron la identificación de Media Baja (Guatemala, Nicaragua y Paraguay). El cuadro N°13 resume las conclusiones que se acaban de describir.

CUADRO N°13

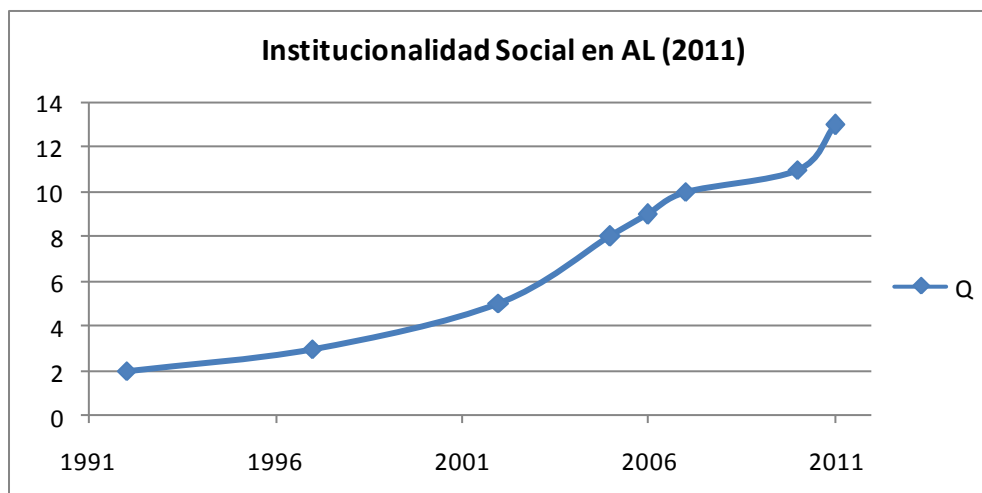
Resumen de la categorización de la Institucionalidad Social de América Latina

País	Nombre	Categoría
Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social - MIDES	ALTA
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social - MIDES	MEDIA - ALTA
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre	MEDIA - ALTA
Chile	Ministerio de Desarrollo Social - MDS	MEDIA - ALTA
Colombia	Departamento Nacional para la Prosperidad Social	MEDIA - ALTA
El Salvador	Secretaría Inclusión Social	MEDIA - ALTA
México	Secretaría de Desarrollo Social	MEDIA - ALTA
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social	MEDIA - ALTA
Perú	Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social - MIDIS	MEDIA - ALTA
Ecuador	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social	MEDIA
Bolivia	Ministerio de Planificación del Desarrollo	MEDIA
Honduras	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	MEDIA
Rep. Dominicana	Vicepresidencia de la República Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales	MEDIA
Venezuela	Vicepresidencia Social	MEDIA
Guatemala	Ministerio de Desarrollo Social	MEDIA - BAJA
Nicaragua	Fondo de Inversión Social de Emergencia - FISE	MEDIA - BAJA
Paraguay	Secretaría Ejecutiva de Acción Social	MEDIA - BAJA

FUENTE: Elaboración Propia.

En síntesis, una perspectiva general que podemos obtener del presente trabajo es que de los 17 países en la región latinoamericana analizados, sólo en 3 Estados no existe una articulación institucional en materia de políticas sociales (Guatemala, Nicaragua, y Paraguay). En otros 4 países se está desarrollando un tránsito de institución ejecutora a una articuladora (Bolivia, Honduras, República Dominicana y Venezuela); y en el resto de la región se ha realizado y experimentado el proceso de una institucionalidad fortalecida que mezcla roles entre articuladores y coordinadores de políticas y programas sociales. Como se observa en el Gráfico N°2, desde fines de los 90' hasta el 2011, en América Latina comienza seriamente la etapa de transformación institucional llegando a establecerse en casi 13 países los MDS o instituciones similares en el ámbito del Desarrollo Social.

GRÁFICO N°2



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA⁵.

Finalmente, una derivación que podemos destacar de los resultados que se obtienen en este trabajo de investigación, y que tal vez, puede ser objetivo de futuros análisis es que de forma coincidente, en aquellos países que aún no han creado o avanzado en el fortalecimiento de la institucionalidad social, son también aquellas naciones en donde los indicadores de pobreza⁶ son los más altos y preocupantes en la región: Honduras (66,2%), Nicaragua (42,5%), Paraguay (32,4%) y Rep. Dominicana (40,4%). En cambio, en aquellos que si tomaron la decisión de crear o fortalecer sus instituciones muestran satisfactorios avances en la superación de la pobreza, como son: Chile (15,1%), Uruguay (13,1%), Brasil (21%), por nombrar algunos.

⁵ En base a información oficial de los sitios web de cada una de las institucionales sociales latinoamericanas.

⁶ Indicadores del Banco Mundial al 2011, <http://datos.bancomundial.org/país>.

BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA, CARLOS y REPETTO, FABIÁN; “La institucionalidad de las Políticas y los Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina”, Red para la reducción de la Pobreza y la protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Septiembre 2006

ALATORRE, GERARDO, “Diálogo, propuesta, historia para una ciudadanía mundial”, Sitio Web www.gea-ac.org, México, 1995

AMADEO, EDUARDO; “Balance y Evaluación de las Políticas Sociales en América Latina y el Caribe en los 90 y Perspectivas Futuras”, Marzo, 2003.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, “Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina”, en Serie de Documentos de Trabajo I-52, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Julio 2004.

BANCO MUNDIAL; “Base de datos de indicadores económicos y sociales por país al 2011”, www.worldbank.org.

BULCOURF, PABLO y CARDOZO, NELSON; “Por qué comparar políticas públicas”, Revista Política Comparada.com.ar, N° ISSN 1852 – 1517, octubre 2008.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), “La Experiencia Económica de los últimos 15 años 1980 – 1995”, Santiago de Chile, CEPAL, 1999.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL),
“Panorama Económico Social de América Latina de 2011”, Santiago de Chile,
CEPAL, 2012.

CONSEJO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL (CIDI) DE LA
ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA); “Institucionalización de
la Política Social en América Latina y la Gobernabilidad Democrática”,
Documento presentado a la Primera Reunión de Ministros y Altas Autoridades
de Desarrollo Social, Reñaca, Chile, 2008.

FRANCO, ROLANDO, Institucionalidad de las políticas sociales: ¿Es posible mejorar
su efectividad? en Institucionalidad social en América Latina, CEPAL, Marzo,
2010.

FRANCO, ROLANDO, Y SZÉKELY PARDO, MIGUEL, “Institucionalidad social en
América Latina”, CEPAL, Marzo, 2010.

GALIANI, SEBASTIÁN; “Políticas Sociales: instituciones, información y
conocimiento”, Serie Políticas Sociales N° 116, División de Desarrollo Social,
CEPAL, Santiago de Chile, Enero 2006.

GRECO, ORLANDO, “Diccionario de Política”, Valetta Ediciones, Buenos Aires,
Argentina, 2007

HARDY, CLARISA, “Los desafíos de equidad y protección social”, en Equidad y
Protección Social. Desafíos de políticas sociales en América Latina. Clarisa
Hardy (Ed.) Santiago, LOM, 2004. p. 269 – 298.

MACHINEA, JOSÉ LUIS; “Institucionalización de la Política Social para la Reducción
de la Pobreza”, Conferencia de José Luis Machinea como Secretario Ejecutivo
de CEPAL en Ciudad de México, Septiembre 2004.

MACHINEA, JOSÉ LUIS y CRUCES, GUILLERMO; “Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos”, Serie Informes y estudios especiales N° 17, CEPAL, Santiago de Chile, julio 2006.

MAHONEY, JAMES Y DIETRICH RUESCHEMEYER (eds.), “Comparative Historical Analysis in the Social Sciences”, Nueva York, Cambridge University Press, Estados Unidos, 2003

NACIONES UNIDAS, “Panorama Económico Social de América Latina 2011”, CEPAL, Santiago de Chile, 2012.

OCAMPO, JOSÉ ANTONIO, “Estrategias de Articulación de Políticas Sociales”, Asociación Argentina de Políticas Sociales, Buenos Aires, Argentina, 2002.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), “Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina”, 2010.

PEREZ, ANIBAL; “El Método Comparativo: fundamentos y desarrollos recientes”, Revista Política Comparada.com.ar, N° ISSN 1852 – 1517, julio 2008.

PIERSON, PAUL y SKOCPOL, THEDA; “El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea”, Revista Uruguaya de Ciencia Política, Volumen 17 N° 1, Montevideo, Uruguay, 2008.

PIZARRO, ROBERTO; “La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina”, CEPAL, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, Santiago de Chile, Febrero 2001.

REPETTO, FABIÁN; “Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina”, en Serie de Documentos de Trabajo I-52, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Julio 2004.

REPETTO, FABIÁN Y FERNÁNDEZ, JUAN CARLOS; “Coordinación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales”, CIPPEC – UNICEF, Buenos Aires, Argentina, 2012

VILLATORO, PABLO; “Diagnóstico y propuestas para el proyecto – Red en línea de Instituciones Sociales de América Latina y el Caribe (RISALC)”, Serie Políticas Sociales N° 106, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile, Febrero 2005.

ANEXO N° 1

Matriz de Categorización para la Institucionalidad Social en América Latina

País	Nombre	Año creación	Objetivo	Variables de Análisis					Categoría	Observaciones
				Legalidad	Fortalecimiento Institucional	Participación	% PPTO Institucional % Gasto Social	Articulación - Coordinación		
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social - MIDES	1999	Asistir al Presidente y al Jefe de Gabinete de Ministros en todo lo inherente a la promoción y asistencia social orientada hacia el fomento de la integración social y desarrollo humano, la atención y la reducción de las situaciones de vulnerabilidad social, el desarrollo de igualdad de oportunidades para estos sectores, capacidades especiales, menores, mujeres y ancianos, la protección de la familia y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, así como en lo relativo al acceso a la vivienda digna, y al cumplimiento de los compromisos asumidos en relación con los tratados internacionales y los convenios multinacionales	Ley 25.233 de 1999 y modificado por Decreto 141 (Art. 23) de 2003	Cooperación Internacional	FAMILIA ARGENTINA: Centros Integradores Comunitarios, Centros de Referencia, Plan Ahí, Tren de Desarrollo Social y Sanitario, Promotores Territoriales y Capacitación Popular	5,9% - 12,3% (2012)	Coordinador	MEDIA - ALTA	Consejo Nacional de Políticas Sociales - CNPS (2002). Organismo de la Presidencia de la Nación, espacio articulador de la planificación y coordinación de la política social. Aquí no se observa con claridad la participación ciudadana en materia de políticas sociales, más allá de algún programa que los vincule.
SUBCATEGORIZACIÓN				Media - Alta	Media - Alta	Media	Media - Alta	Media - Alta		
Bolivia	Ministerio de Planificación del Desarrollo	2006	Dirigir y promover el Sistema de Planificación Integral Estatal y Sistema de Inversión y Financiamiento para el Desarrollo; así como formular políticas para el desarrollo de la Economía Plural, promover la eficiencia, eficacia y equidad en la inversión pública y el financiamiento para el desarrollo y ejercicio pleno de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política del Estado, de todas las bolivianas y los bolivianos	Ley N° 3351 de 2006 crea el Ministerio de Planificación del Desarrollo, Decreto Supremo N° 27331 de 2004, se creó la Red de Protección Social	Art. 1 letra "g" Ley 2027 de 1999 sobre el Estatuto del Funcionario Público	Plan de Desarrollo Nacional 2006	1,2% - 16,5% (2014)	Ejecutor	MEDIA	El Ministerio de Planificación del Desarrollo es el gestor de la planificación integral estatal para lograr los objetivos de desarrollo económico social, a través de la definición de lineamientos estratégicos, priorización de la inversión pública y gestión de su financiamiento. Es una institución encargada de ejecutar el Plan de Desarrollo Nacional, no obstante, no se visualiza una especificación en el marco de las políticas sociales
SUBCATEGORIZACIÓN				Media - Alta	Alta	Media - Alta	Media - Baja	Media - Baja		

Brasil	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre	2004	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	Decreto Presidencial	El Departamento de Formación y Difusión planifica y desarrolla, en colaboración con otros departamentos, proyectos, y programas de capacitación y desarrollo en los modos presencial ya distancia, a diferentes audiencias en diferentes temas del Ministerio	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), modelo propio de gestión participativa (un presidente, un secretario, 18 representantes Gobierno Federal, 34 representantes organizaciones sociales y 23 observadores invitados) Consejo Nacional de Asistencia Social (18 integrantes: gobierno, estados, municipios y organismos sociedad civil), competencias, está la aprobación de la Política Nacional de Asistencia Social.	2,9% - 30,2% (2014)	Articulador Coordinador	MEDIA - ALTA	Las acciones del MDS son realizadas en las tres esferas de Gobierno (federal, estadual y municipal) y en asociación con sociedad civil, organismos internacionales e instituciones de financiamiento. Esa articulación establece una sólida red de protección y promoción social que rompen el ciclo de pobreza y promueve la conquista de ciudadanía en las comunidades brasileñas
SUBCATEGORIZACIÓN				Media	Alta	Media - Alta	Media	Alta		
Chile	Ministerio de Desarrollo Social - MDS	2011	ART N°1 Ley 20.530, el Ministerio de Desarrollo Social es la Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia de equidad y/o 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 y la participación con igualdad de oportunidades en la vida nacional.	Ley 20.530 de 2011, Crea el Ministerio de Desarrollo Social	Letra "m" del ART N°3, Ley 20.530. Cooperación Internacional	ART N°1 y letra "b" del ART N°3 de la Ley 20.530.	1,5% - 14,6% (2013)	Articulador Coordinador	MEDIA - ALTA	Comité Interministerial de Desarrollo Social - 2011. Título II de la Ley 20.530
SUBCATEGORIZACIÓN				Alta	Alta	Media - Alta	Media - Baja	Alta		
Colombia	Departamento Nacional para la Prosperidad Social	2011	Organismo del Gobierno Nacional que busca fijar políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y su reintegración social y económica.	Decreto 4155, 2011	Inciso 12 del Art. 4° y Art. 26, Decreto 4155	Inciso 14 del Art. 4°, Decreto 4155	3,2% - 34,3% (2014)	Articulador Coordinador	MEDIA - ALTA	Para alcanzar su propósito, el Departamento trabaja integralmente en la formulación y ejecución de políticas sociales, además de realizar la coordinación de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, el Centro de Memoria Histórica y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial.
SUBCATEGORIZACIÓN				Media - Alta	Alta	Media - Alta	Media	Alta		

Ecuador	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social	2007	Concertar las políticas y las acciones, que en el área social adopten las siguientes instituciones: Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo, Ministerio del Bienestar Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, y Ministerio de Economía.	Decreto Ejecutivo N° 117-A	Cooperación Internacional	Art. 204 de la Constitución de la República y el Art. 88 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, disponen que los Ministerios deban rendir cuenta a la ciudadanía, entre ellos el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.	0,1% - 11,5% (2014)	Articulador Coordinador	MEDIA	Ministerio de Bienestar Social (1980) pobreza y asistencia social. En 2007, pasa a Ministerio de Inclusión Económica y Social. MCDS coordina y concentra la política social del gobierno y articula la política económica y social para la reducción y erradicación de la pobreza , y el Gabinete Social asume la coordinación intersectorial de las políticas y acciones sociales.
SUBCATEGORIZACIÓN				Media	Media - Alta	Alta	Baja	Alta		
El Salvador	Secretaría Inclusión Social	1989	Velar por la generación de condiciones que permitan la inclusión social, el desarrollo y protección de la persona y la familia, la eliminación de distintas formas de discriminación y el desarrollo de capacidades de acción y participación ciudadana, desde un enfoque de derechos humanos	Cap. IV, Art. 53 A, Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, Decreto Consejo de Ministros N° 24, 1989	Cooperación Internacional	Dentro de la Presidencia de la República, en la Secretaría de Asuntos Estratégicos, se contempla la Secretaría de Participación Ciudadana y Transparencia	1,1% - 46,4% (2013)	Coordinador	MEDIA - ALTA	Es parte de la Presidencia de la República y actúa como órgano de coordinación entre Secretarías de Estado y otras entidades del Ejecutivo, dando un enfoque de derechos humanos en la formulación de políticas públicas, dando seguimiento al cumplimiento de los acuerdos y resoluciones de los Comités y Comisiones de su competencia y en los que forma parte; y asesorar al Presidente de la República en el desempeño de su gestión para promover la inclusión social y la equidad. Si bien la participación ciudadana tiene una Secretaría de Estado que la abarca, no se identifica dentro de la Secretaría de Inclusión Social.
SUBCATEGORIZACIÓN				Alta	Media - Alta	Media - Alta	Media - Baja	Media - Alta		
Guatemala	Ministerio de Desarrollo Social	1997	Al Ministerio de Desarrollo Social, como ente rector, le corresponde diseñar, regular y ejecutar las políticas públicas orientadas a mejorar el bienestar de los individuos o grupos sociales en situación de pobreza y pobreza extrema.	Decreto 114 - 97, modificado por Decreto 1 - 2012 en Art. 2	Cooperación Internacional	No tiene	2,2% - 26,7% (2013)	Ejecutor	MEDIA - BAJA	Deberá cumplir y hacer que se cumpla el régimen jurídico concerniente al diseño, ejecución, organización, coordinación, control y prestación de los servicios relacionados con los programas sociales orientados a la población en condiciones de pobreza y extrema pobreza. Junto con ser una institución que ejecuta programas sociales, no se identifica la participación ciudadana y el fortalecimiento institucional se basa en la Cooperación Internacional.
SUBCATEGORIZACIÓN				Media - Alta	Media - Alta	Baja	Media - Baja	Media - Baja		

Honduras	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	2009	I) Formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia social y de reducción de la pobreza, y II) La planificación, administración y ejecución de los planes, programas, proyectos y estrategias en materia social orientadas a la reducción de la pobreza y pobreza extrema.	Decreto Legislativo N° 193	Cooperación Internacional	Comité Técnico de Protección Social (CTPS), constituido por el Sector Público, Sociedad Civil y Sector Privado.	0,6% - 40,9% (2013)	Coordinador	MEDIA	Coordinación de las políticas públicas en materia social y de reducción de la pobreza. El fortalecimiento institucional se sustenta en la cooperación internacional.
SUBCATEGORIZACIÓN				Media - Alta	Media - Alta	Media - Alta	Baja	Media - Alta		
México	Secretaría de Desarrollo Social	1992	Fortalecer el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación y seguimiento, en términos de ley y con los organismos respectivos, de las políticas siguientes: I) Combate efectivo a la pobreza; II) Atención específica a las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos y marginados de las áreas urbanas; y III) Atención a los derechos de la niñez, de la juventud, de los adultos mayores y de las personas con discapacidad.	Ley Orgánica de la Administración Pública	Cap. II, Punto 2.3 Objetivos generales de SEDESOL, inciso 4°	Art. 32 Inciso IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública	3,3% - 50,3% (2014)	Articulador Coordinador	MEDIA - ALTA	Formula y coordina la política social y subsidiaria del gobierno federal, y ejecutada en forma co - responsable con la sociedad. Articula y coordina los esfuerzos a través del Sistema de Desarrollo Social.
SUBCATEGORIZACIÓN				Alta	Alta	Media - Alta	Media	Alta		
Nicaragua	Fondo de Inversión Social de Emergencia - FISE	1990	Institución líder en el financiamiento y acompañamiento de la programación y ejecución de la inversión para el alivio de la pobreza y el desarrollo a nivel territorial. Actuar en un ambiente institucional que promueva la gerencia social, el trabajo en equipo, el profesionalismo de sus funcionarios y fortalecer la transparencia, equidad y eficiencia en el manejo de los recursos. Misión: Promover, financiar y acompañar programas de inversión sustentables que desarrollan capital humano, social y físico de las comunidades pobres del país, a fin de mejorar sus condiciones de vida y oportunidades de insertarse en la economía, bajo los principios de equidad social, solidaridad y transparencia.	Decreto N° 59-90 de 1990	Uno de los 3 ejes estratégicos de la institución. Fortalecimiento Institucional.	Sin información	0,9% - 63,8% (2013)	Ejecutor	MEDIA - BAJA	Se observa un conjunto de estructuras independientes entre sí, que contribuyen a la superación de la pobreza.
SUBCATEGORIZACIÓN				Media - Alta	Alta	Baja	Baja	Media - Baja		

Panamá	Ministerio de Desarrollo Social	2005	Mejorar los niveles de bienestar social, acrecentar la equidad, la igualdad de oportunidades, impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades de iniciativas individual y colectiva, fortalecer la cohesión y el capital social, disminuir y revertir las desigualdades sociales y mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, vulnerabilidad, marginación, desigualdad de género o exclusión social.	Ley 29.	Cooperación Internacional	Art. 5 de la Ley 29 y Art. 27 del Decreto Ejecutivo 39 de 2007	16,1% - 50,02% (2014)	Coordinador	MEDIA - ALTA	Se desempeña en las áreas de PS, inversión para el DS, servicios de protección social, mujer, y niñez y adopciones. Preside los Consejos Nacionales de Desarrollo Social, Mujer y de Familia y Menor. Es responsable de la Coordinación Técnica del Gabinete Social, cuya coordinación política rota de forma colegiada entre los 12 Ministerios integrantes . Máxima autoridad del Gabinete Social es el Presidente de la República. El fortalecimiento institucional se sustenta en la cooperación internacional.
SUBCATEGORIZACIÓN				Media - Alta	Media - Alta	Media - Alta	Alta	Media - Alta		
Paraguay	Secretaría Ejecutiva de Acción Social	1995	Actuar como articulador interinstitucional de las acciones del Estado, los Partidos Políticos y la Sociedad Civil, en torno a una Política Social dirigida fundamentalmente a combatir la pobreza y promover una mayor equidad social, impulsando el capital social, un orden económico más justo y un sistema de protección y promoción social	Decreto No 9.235/95	Cooperación Internacional	Sin información	6,1% - 41,3% (2014)	Ejecutor	MEDIA - BAJA	La Secretaría Ejecutiva de Acción Social de la Presidencia de la República diseña, dirige, coordina, ejecuta, supervisa y evalúa planes, programas y proyectos para la promoción de la equidad social. La Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (1962) es responsable del Programa TEKOPORA y del Diseño de la Red de Protección Social. La dificultad es que son varias las instituciones a cargo de los programas sociales, y como tal, no se visualiza una articulación entre ellas.
SUBCATEGORIZACIÓN				Media	Media - Alta	Baja	Media - Alta	Media - Baja		
Perú	Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social - MIDIS	2011	1) Desarrollo social, superación de la pobreza y promoción de la inclusión y equidad social. 2) Protección social de poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono.	Ley N° 29.792, Octubre 2011	TIT. II, CAP. II: Art. 8, punto e; Art. 9, punto d; TIT. III, CAP. I: Art. 13, punto h; Art. 14, punto d.	TIT. II, CAP. II: Art. 8, punto h; Art. 9, punto g; TIT. III, CAP. I: Art. 14, punto f.	4,1% - 35,3% (2014)	Articulador Coordinador	MEDIA - ALTA	El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social tiene la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el ejercicio de derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades en coordinación y articulación con las diversas entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil.
SUBCATEGORIZACIÓN				Media - Alta	Alta	Media - Alta	Media	Alta		

Rep. Dominicana	Vicepresidencia de la República Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales	2004	Definir y coordinar la política social del Gobierno, articular los objetivos y coordinar las acciones de los programas sociales, eliminando la dispersión y superposición de funciones, promover la articulación de la oferta de servicios sociales públicos con la demanda social a nivel nacional, y realizar el seguimiento y evaluación de impacto de los programas sociales.	Decreto N° 1082-04	Sin información	Sin información	9,1% - 44,7% (2014)	Coordinador	MEDIA	Ser la principal entidad de carácter público que promueva la equidad como centro de las acciones en materia social al implementar las estrategias e intervenciones innovadoras de política social bajo criterios de eficiencia y eficacia para entregar a la sociedad el mayor valor público en materia social
SUBCATEGORIZACIÓN				Media	Baja	Baja	Media - Alta	Media - Alta		
Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social - MIDES	2005	1) Asesorar al Poder Ejecutivo y proponer las políticas nacionales en materias de su competencia. 2) Formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer, familia, adulto mayor, discapacitados y desarrollo social en general. 3) Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar, el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación.	Ley N° 17.866, marzo 2005	Cooperación Internacional	Letra LL del Art. 9 de la Ley N° 17.866. "Establecer ámbitos de coordinación y asesoramiento con la sociedad civil involucrada en los objetivos del Ministerio de Desarrollo Social"	11.3% - 60% (2011)	Articulador Coordinador	ALTA	5 ámbitos de competencia: política social, desarrollo ciudadano, evaluación y monitoreo, coordinación territorial y asistencia crítica. La autoridad interministerial de PS es el Gabinete Social (2005), integrado por 7 ministerios, tiene incidencia en el gasto público social. El Gabinete es asesorado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) - 2005
SUBCATEGORIZACIÓN				Alta	Media - Alta	Alta	Alta	Alta		
Venezuela	Vicepresidencia Social	2009	Coadyuvar en el equilibrio social, a través de la formulación y coordinación de políticas, planes y proyectos estratégicos efectivos que permitan desarrollar e incorporar a la población en general, y en especial a los grupos sociales vulnerables, a la actividad productiva de la Nación, a partir de la integración activa y protagónica en los espacios político, social, cultural y económico; orientado a construir un modelo de sociedad co-responsable	Decreto N° 6.936, Septiembre 2009	Sin información	Rango Constitucional. Plan Nacional de Desarrollo Social y Económico de la Nación (Art. 236, n° 18; 187, n° 8;). En él se establecen las políticas, objetivos, medidas, metas y acciones que van a darle concreción a ese proyecto nacional plasmado en la Constitución de la República de Venezuela, mediante la intervención planificada y coordinada de los órganos y entes del Poder Público e instancias de participación popular.	4,5% - 38,9% (2012)	Coordinador	MEDIA	Coordinar las acciones de los Ministros del Poder Popular para: la Salud, el Trabajo y Seguridad Social, las Comunas y Protección Social, la Educación, la Educación Superior, la Cultura, el Deporte, la Alimentación, los Pueblos Indígenas, la Mujer e Igualdad de Género y cualquier otro ente que le sea asignado.
SUBCATEGORIZACIÓN				Media	Baja	Alta	Media	Media - Alta		

GLOSARIO

- i. Clientelismo: Procedimiento que se utiliza para captar, a través de un sistema de consenso y simpatías, una estrecha relación entre un caudillo o dirigente que reclama el apoyo electoral de un grupo, generalmente generoso numéricamente, concediendo prebendas, puestos o cargos para un gobierno posterior.
- ii. Coeficiente de Gini: Es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, dentro de un país, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).
- iii. Cohesión Social: Es la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan.
- iv. Desigualdad Social: Es un concepto relacional o comparativo. Significa la existencia de distintas oportunidades en el acceso, posesión, control y disfrute de recursos y poder, derivadas de diferentes condiciones, contextos y trayectorias. En el consenso ético básico se establecen las garantías de las libertades y los derechos civiles, políticos y sociales; algunos factores

condicionantes del trato desigual suelen ser considerados, al menos formalmente, 'no legítimos', como el origen étnico-nacional, el sexo u otras opciones 'culturales'. Se trata del pensamiento 'correcto', derivado del reconocimiento de los llamados derechos universales, basados en la Declaración de los Derechos Humanos de la ONU (1948), impulsada por los países 'aliados' en la guerra contra el nazismo y el fascismo. A ella podemos añadir los posteriores Pactos de Derechos Económicos y Políticos (1966).

- v. Distribución de Ingreso: Es un indicador económico global que muestra la relación entre la población y el ingreso nacional en un periodo determinado. Muestra la forma en que se distribuye el ingreso nacional entre los diferentes factores de la producción (tierra, trabajo, capital y organización). De esta manera, a la tierra le corresponde la renta; al trabajo, el sueldo y el salario; al capital, la ganancia y el interés; y a la organización, el beneficio. El conjunto de sueldos, salarios, ganancias, intereses y rentas forman el ingreso nacional, que se distribuye entre todos aquellos que contribuyen a crearlos.
- vi. Exclusión Social: se refiere a los procesos y situaciones que impiden la satisfacción de las necesidades básicas de las personas (trabajo, vivienda, educación, acceso a la sanidad) y su participación en la sociedad. En esta situación se encuentran todas aquellas personas sin hogar; los inmigrantes que sufren el racismo y la xenofobia; los ancianos que perciben unas pensiones insuficientes o no tienen derecho a ellas, carecen de la asistencia médica necesaria y viven en la más completa soledad; los ex reclusos y los ex toxicómanos que ven obstaculizada su reinserción en la sociedad; las personas que, a causa del paro o de la enfermedad, pierden sus trabajos y se ven sumidas en una situación precaria, etc.
- vii. Gasto Público: Aquellos que efectúa el Estado para satisfacer los requerimientos inherentes al desarrollo de sus funciones.

- i. Gasto Social: Parte de las erogaciones públicas destinadas al financiamiento de servicios sociales básicos. Según la clasificación propuesta por Naciones Unidas, son los gastos en educación, salud, seguridad social, vivienda, deportes y otros de características similares.
- ii. Institucionalidad Social: Conjunto de reglas de juegos formales e informales, rutinas organizacionales, normas y costumbres que enmarcan el contenido y dinámica de las políticas, programas y proyectos de carácter social.
- iii. Ministerio: Término latino que se asemeja al concepto de “servicio”, la palabra Ministerio se usa para hablar de un departamento o división del Gobierno de un Estado. Cada ministerio es una parte funcional del Gobierno y tiene un responsable, que se denomina Ministro.
- iv. Política: Es un plan para alcanzar un objetivo de interés público (OCDE, 2010). Actividad humana con proyección social. Como ciencia, tiene por objeto el ámbito de la realidad, que es el que hacer o la actividad política. Organización institucionalizada por medio de un sistema de normas coactivas – o derecho – dictadas por un poder soberano, de las relaciones sociales, ineludiblemente necesarias, y de los intereses y fines vitales del individuo y los grupos de una sociedad histórica en un determinado territorio o, en su caso hipotético, de los intereses y los fines de la totalidad social. En toda sociedad política histórica existen tensiones dinámicas, equilibrios y desequilibrios entre las fuerzas dominantes, “el poder institucionalizado” y las “fuerzas” o grupos dominados. Dichas tensiones se plasman en formas diferentes de “organización político – jurídicos”.
- v. Política Pública: Aquella que se orienta a la solución de problemas en el marco del interés público. Teoría y enfoque desarrollado en el mundo

anglosajón para referirse al estudio y análisis de los problemas públicos y gubernamentales y a sus eventuales soluciones.

- vi. Política Social: Conjunto de normas y principios que tienden a establecer mecanismos capaces de garantizar a la mayoría de la población la elevación de sus índices de bienestar social, haciendo menos profundas las diferencias sociales, y a realizar una equitativa y justa distribución de la riqueza // Busca producir mejoras en alguna condición de bienestar de los individuos, guiándose por principios que definen la población beneficiaria (universalización), la consecución del objetivo buscado (impacto) y la utilización de los medios asignados (eficiencia).
- vii. Programa: Conjunto detallado de metas y arreglos para implementar una política (OCDE, 2010). Los programas se implementan mayormente en la esfera administrativa del gobierno. Las políticas se funden en programas. La formulación de políticas es ex – ante y la implementación de programas es ex – post.