

Midiendo el Nivel de Institucionalidad de la Política Social en América Latina

Por Miguel Székely ¹

Junio, 2006

¹ Documento preparado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las opiniones expresadas en este documento son del autor y no necesariamente reflejan las del PNUD.

Introducción

Durante los años 1980s y 1990s, la preocupación generalizada en los países de América Latina se centraba en el bajo crecimiento económico y en la volatilidad e inestabilidad de las economías.² El motivo es que después de varias décadas de bonanza, la mayoría de los países de la región enfrentaron crisis agudas con contracciones severas del Producto Interno Bruto y tasas de inflación y devaluación, sin precedentes.

Durante la segunda mitad de los años noventa, la esperanza se depositó en las reformas estructurales, incluyendo la apertura comercial, la apertura de la cuenta de capitales, y otras medidas similares, pero aún después de la aplicación de los “paquetes de reformas”, el crecimiento no logró retomar los niveles esperados.³

En los últimos años del Siglo XX y los primeros del Siglo XXI el foco se ha centrado en dos preocupaciones: la pobreza y la desigualdad⁴, y existen varios motivos para ello. Quizá el más importante, es que se ha reconocido que el crecimiento económico no siempre garantiza la reducción de la pobreza. El impacto sobre la pobreza depende del tipo de crecimiento –por ejemplo, su composición sectorial, las capacidades de distintos sectores de la población para aprovechar las oportunidades que genera el medio ambiente, e incluso de su distribución geográfica.⁵ Otro motivo de preocupación es que dado que América Latina se distingue por ser la región más desigual del mundo (véase Banco Interamericano de Desarrollo (1999)), los beneficios del crecimiento no siempre se han distribuido de manera equitativa, y se han dado incluso casos en donde coexiste el crecimiento económico

² Véase por ejemplo, Caballero (2004), Fernández-Arias y Hausmann (2000), y los diversos informes sobre el Panorama Social de América Latina, por parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

³ Véase Banco Interamericano de Desarrollo (1997), Ganuza y otros (2001), Morley y Escaith (2000), y Kuczynski y Williamson (2003).

⁴ Algunas muestras son el Informe Anual del Banco Interamericano de Desarrollo (1999), El Informe sobre Desarrollo del Banco Mundial (World Bank (2000 y 2006)), el Informe del Banco Mundial para América Latina del año 2004, y el Informe de Desarrollo Humano a nivel mundial por parte del PNUD (United Nations Development Program (2005)). Por su parte, el Informe sobre el Panorama Social de América Latina por la CEPAL, del año 2004, destaca de manera preponderante el problema de la pobreza en la región.

⁵ Existe ya una amplia literatura empírica al respecto. Véase por ejemplo Foster y Székely (2001), Kakwani (2000), López (2004) y Bourguignon (2004). La contribución de Anand y Kanbur (1985) es uno de los análisis pioneros. Incluso los enfoques más optimistas, como el de Dollar y Kraay (2000), argumentan que el crecimiento produce reducciones cuando mucho proporcionales (con elasticidad unitaria) en los niveles de pobreza.

con aumentos en la pobreza -precisamente en entornos en donde la desigualdad es más aguda.⁶

Esta discusión ha puesto en el foco del debate el papel que el Estado debe de jugar en cuanto a la justicia social, y en particular, su papel en el combate de la pobreza y la desigualdad. Si bien los paquetes de reformas estructurales estaban sustentados en buena medida en un paradigma de liberalización económica en donde se suponía que el papel del Estado era básicamente el de garantizar la operación de las fuerzas del mercado, las persistentes disparidades en las condiciones sociales de la población han puesto en evidencia la necesidad de utilizar activamente las políticas públicas para que los beneficios del desarrollo lleguen hasta los sectores menos favorecidos de la población.

De hecho, existe ya cierto consenso sobre la necesidad de la intervención del Estado para asegurar que el crecimiento y la estabilidad económica vayan acompañados de menores niveles de desigualdad y pobreza. Sin embargo, la discusión sobre qué tipo de políticas públicas se requiere para lograrlo, está mucho menos desarrollada.

Más aún, como sugerimos más adelante, el sector que rige las políticas sociales o de combate a la pobreza en América Latina –entendidas para nuestros propósitos como las políticas y acciones dirigidas explícitamente a los sectores de la población que se encuentran en situación de pobreza, marginación, vulnerabilidad, exclusión o desventaja por motivos económicos- es todavía incipiente, y está lejos de consolidarse. Es un sector que, salvo algunas excepciones, se ha caracterizado por contar con poca solidez institucional, que ha estado sujeto a coyunturas políticas, que generalmente no ha contado con una visión de Estado de largo plazo, que no ha contado tampoco con certeza de acceso a recursos para ejecutar políticas y acciones, que ha mostrado una falta de procesos claros y estructuras de ejecución, y que ha carecido de mecanismos formales y sistemáticos de transparencia y rendición de cuentas. Estos rasgos limitan severamente el impacto de las políticas, así como sus posibilidades de hacerle frente de manera estructural a la pobreza y a la desigualdad social.

⁶ Un análisis reciente al respecto, es López (2004).

En contraste, existen otros sectores relacionados como son la educación, la salud, o incluso la justicia, en donde a nadie sorprende que los países de América Latina cuenten con políticas institucionalizadas. Por ejemplo, en situaciones normales, al concluir el período de gobierno de una Administración e iniciar el de otra, no se cuestiona si el sistema educativo seguirá funcionando, o si seguirán existiendo servicios públicos de salud, o si seguirán existiendo jueces o procedimientos penales. Lo que generalmente sucede es que cada gobierno impone un matiz distinto en la ejecución de dichas políticas, pero se reconoce y acepta ampliamente que el Estado ejercerá ciertas funciones, y que la ciudadanía será sujeta y se beneficiará de las acciones que corresponden a la función. Este tipo de políticas suelen denominarse *Políticas de Estado*.

El proceso de institucionalización para construir una Política de Estado se da de manera gradual, y de hecho, esta ha sido la manera como políticas como la educativa, mencionada anteriormente, se ha ido consolidando. Dado que se requiere de procesos graduales en ámbitos distintos, es de esperarse que la institucionalización avance a ritmos dispares en distintos sectores, pero aún así destaca que en el caso de las políticas de combate a la pobreza en América Latina el proceso haya sido especialmente lento.

Este artículo propone una primera operacionalización del concepto de “institucionalización” de la política social para América Latina y presenta un diagnóstico general sobre el grado de avance en la materia en la región. Concretamente, aportamos dos contribuciones. La primera consiste en trascender la discusión conceptual –que ha sido el enfoque de los trabajos recientes al respecto– proponiendo diez elementos concretos y verificables en la práctica para caracterizar a la institucionalización de la política social. La segunda es la aplicación empírica de la caracterización, presentando una primera medición para 18 países latinoamericanos. Adicionalmente, presentamos una discusión detallada para el caso de México, que es el país para el que contamos con mayor información.

Nos parece que la institucionalización de las políticas de combate a la pobreza es un paso necesario para dar al Estado una mayor capacidad de enfrentar el problema de la pobreza y la desigualdad, lo cual se ha vuelto crítico en un contexto en el que no se puede esperar que

el crecimiento económico automáticamente solucione el problema. Nuestra discusión busca precisamente avanzar en este sentido.

A lo largo del documento empleamos indistintamente los términos de política de combate a la pobreza y de política social, ya que este último término es el que se ha utilizado comúnmente en la región para hacer referencias a las políticas y programas dirigidos a la población en pobreza. Evidentemente el concepto de política social puede utilizarse en un sentido mucho más amplio, pero dado que en los arreglos institucionales de la mayoría de los países de la región se ha marcado una clara distinción entre los programas cuyo objetivo es el combate a la pobreza, y otras políticas como la educación y la salud que son de carácter universal, nos centraremos en esta definición más acotada de “política social”. Esto, además ofrece un marco de referencia más manejable para nuestro análisis.

El documento está estructurado de la siguiente manera. La Sección 1 propone los diez elementos que caracterizan a una política social institucionalizada. La Sección 2 hace una breve referencia histórica sobre los orígenes de la política de desarrollo social en América Latina. La Sección 3 presenta un diagnóstico general sobre el grado de institucionalización de dichas políticas en la región. La Sección 4 presenta algunas consideraciones finales.

1. ¿Qué es una Política Social Institucional?

Para identificar los elementos que conforman una política institucional, es necesario primero definir el concepto de institucionalidad. Para los fines de nuestro análisis, partimos de la definición de Eisenstadt (1979)⁷:

⁷ Existen otras posibles definiciones del concepto (véase por ejemplo Acuña y Tommasi (1999)). Probablemente la más citada, es la de North (1990), quien sugiere que las instituciones son “...*restricciones diseñadas por las personas que dan forma a la interacción humana*”. Hemos adoptado la definición de Eisenstadt (1979), ya que es más amplia (y a su vez, más específica) para nuestro análisis, y es la que más expresamente se refiere a las instituciones sociales. Es interesante notar que mientras hay algunas opciones para definir el concepto de institucionalidad, no logramos encontrar una definición específica del término “Política de Estado”.

“... se considera que las instituciones sociales son los núcleos básicos de la organización social, comunes a todas las sociedades y encargadas de algunos de los problemas fundamentales de toda vida social ordenada. Se suele poner de relieve tres aspectos principales de toda institución. Primero, las pautas de conducta que son reguladas por medio de las instituciones se refieren a problemas perennes y esenciales a toda sociedad. Segundo, las instituciones suponen la regulación de la conducta de los individuos en una sociedad según pautas definidas, continuas y organizadas. Finalmente, estas pautas entrañan una ordenación y regulación normativa definida; es decir, la regulación es mantenida por medio de normas y de sanciones que están legitimadas por tales normas.”

Según el mismo autor, las actividades institucionales, en el marco de la política, se refieren:

“...al control de la movilización de recursos para la realización de diversos objetivos y a la articulación y fijación de ciertas metas para la colectividad”

Por su parte, el proceso de institucionalización se refiere al:

“...proceso de cristalización continua de variados tipos de normas, de organizaciones y de esquemas reguladores de los procedimientos...”

Tomando en cuenta estos elementos, para fines de este documento, llamaremos política institucional a aquélla que cuenta con las siguientes características:

- (i) Emana de un acuerdo político y social de atender un problema específico.
- (ii) Establece objetivos y metas claras, y cuenta con instrumentos para evaluar su consecución.
- (iii) Establece obligaciones y derechos específicos para cada uno de los actores relevantes.
- (iv) Cuenta con la definición de normas y reglas de comportamiento.

Estas cuatro características garantizan de alguna manera que la política cuente con tres atribuciones altamente deseables, y complementarias entre sí: continuidad, eficiencia y eficacia. Por ejemplo, en el caso de la política social que atiende un problema estructural como la pobreza, la creación de instituciones que conllevan a la continuidad en el compromiso del Estado generalmente hace más viable el planteamiento y la consecución de

objetivos de largo plazo, lo que a su vez incrementa la probabilidad de atacar el problema de raíz.

Por otro lado, al contar con la delimitación clara de obligaciones de los actores relevantes se promueve la eficiencia al evitar posibles duplicaciones de acciones y programas por parte de los mismos, o la falta de atención a grupos específicos de la población. En cuanto a la eficacia, el establecimiento de normas y procedimiento diseñados adecuadamente generalmente redundan en mayores impactos de la actividad correspondiente. Esto, aunado a la existencia de procedimientos de evaluación de las acciones, provee los elementos para el mejoramiento continuo de los instrumentos de política, y para la rendición de cuentas a la ciudadanía acerca del grado de cumplimiento de los objetivos planteados.

Para contar con cada una de estas cuatro características pueden utilizarse distintos instrumentos, esquemas y herramientas. A continuación proponemos diez elementos específicos que utilizaremos como guía en nuestro análisis para determinar el grado de avance en la conformación de una política social institucional en la región latinoamericana.⁸ Cada uno de estos elementos, a nuestro juicio, es un indicio o “síntoma” que permite dilucidar en alguna medida el grado de institucionalidad prevaleciente. Acotaremos la discusión de éstos diez elementos a su relevancia para las políticas de combate a la pobreza de la región. Es importante enfatizar que ésta es solamente una primera propuesta que intenta dar un panorama general, y que seguramente será necesario adaptar algunos de los conceptos para que sean de mayor relevancia para algunos países específicos.

⁸ Una referencia utilizada recurrentemente en esta discusión es Machinea (2005), quien presenta un análisis sobre la construcción de instituciones para una mejor ciudadanía social. La discusión tiene elementos en común con la nuestra, aunque nuestro propósito es un tanto distinto. Encontramos un análisis similar en algunos aspectos al nuestro, en Braun y Vélez (2004), quienes proponen que una política social institucionalizada se caracteriza por (i) la existencia de una estrategia de largo plazo, (ii) la continuidad de actores, (iii) la existencia de espacios de coordinación, (iv) el desarrollo de capacidad técnica, (v) la existencia de mecanismos de recolección y análisis de información confiable, y (vi) la participación de actores sociales. Nuestro análisis difiere del de éstos autores en dos aspectos. El primero es que nuestra caracterización incluye elementos adicionales, como podrá verificarse a continuación, y la segunda es que nuestra caracterización se refiere a manifestaciones explícitas y concretas de la existencia de una política institucionalizada, más que a criterios a nivel conceptual. Otra discusión relacionada sobre las características de estrategias de política social institucionalizada es Saavedra (2004), quien también sugiere una serie de elementos a nivel conceptual incluyendo los mecanismos de financiamiento, los mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, y la universalidad.

Elementos que da un indicio sobre si las políticas de combate a la pobreza emanan de un acuerdo político y social de atender prioritariamente el problema

El primer elemento que sugerimos para caracterizar a una política social institucionalizada, es la existencia de un Ministerio/Secretaría de Estado (o su equivalente en rango) cuyo principal mandato sea precisamente, coordinar y ejecutar las acciones para hacer frente a la pobreza.

Consideramos que éste es un buen síntoma de la existencia de un acuerdo político para atender prioritariamente a la pobreza como un compromiso de Estado, ya que al crear un Ministerio o Secretaría de Estado se asume explícitamente una responsabilidad que no necesariamente está delimitada por un horizonte de tiempo, y que es independiente de coyunturas políticas de corto plazo. La creación de una instancia del más alto rango que vele por el cumplimiento del mandato de combatir la pobreza, es quizá la manifestación más clara de compromiso dada la estructura política de los países de América Latina.⁹

La creación de un Ministerio o Secretaría requiere de al menos dos acciones por parte del Estado. La primera es la creación formal mediante una adecuación (o creación) de la Ley que rige la estructura del gobierno, en la que se especifique la existencia de la institución y se establezca su mandato. La segunda es la asignación de un presupuesto para cubrir tanto los costos operativos del personal que se requiere, como el financiamiento de las acciones de política pública. La fortaleza de este tipo de instituciones depende precisamente de la relevancia de su mandato y del nivel de presupuesto asignado relativo a las de otros

⁹ Es importante notar que existen por lo menos dos limitaciones de tomar como evidencia de institucionalidad únicamente a la existencia de un Ministerio cuyo principal mandato sea el combate a la pobreza. La primera de ellas, es que existen casos, como el de Costa Rica y Guatemala, en que existe una institución de alto rango cuyo mandato expreso de combate a la pobreza —el Instituto Mixto de Ayuda Social en el primer caso, y el Fondo de Inversión Social en el segundo. La segunda limitación, es que es posible que la no existencia de un Ministerio de este tipo, responda a que el Gobierno cuenta con una visión transversal e integral sobre el ataque a la pobreza, y por tanto, le otorgue el mandato de estas políticas a una serie de instituciones. Aún así, nos parece que la existencia de un Ministerio es un mejor indicador, ya que implica la expresión de un mandato concreto con atribuciones y obligaciones explícitas. Por ejemplo, cuando el mandato de superación de la pobreza se distribuye en varias instancias, existe el riesgo de que la responsabilidad quede “diluida” en la práctica y que el espíritu de transversalidad no sea operativo en la realidad.

Ministerios o Secretarías. Otros dos aspectos críticos son el perfil de los integrantes de la institución y su capacidad para ejecutar acciones.

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

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

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

En suma, proponemos que el primer elemento que distingue a una política social institucional es la existencia de un Ministerio o Secretaría de Estado dedicado

expresamente a la tarea del combate a la pobreza. A su vez, la fortaleza de este tipo de instituciones está en función de la importancia de su mandato, de su presupuesto, de la calidad de sus recursos humanos, y de la sistematización de información.

Elementos para establecer objetivos, metas claras, e instrumentos para evaluar su consecución

La segunda y tercera características que de acuerdo a nuestra propuesta distinguen a una política social institucionalizada, se refieren al reconocimiento explícito de que el Estado - independientemente del gobierno en turno, del partido político en el poder, o del perfil de los funcionarios públicos- tiene una clara *obligación* de garantizar la consecución de un conjunto de *objetivos* específicos que redundan en acciones concretas.

En cuanto al establecimiento de objetivos, el instrumento por excelencia para explicitar el compromiso del Estado y explicar la manera en la que el objetivo será alcanzado, es la realización y publicación de un Plan o Programa Oficial de Gobierno, específicamente en materia de combate a la pobreza. Proponemos que sea éste el segundo elemento que identifica a una política social institucionalizada.

Además, para determinar el cumplimiento de los objetivos establecidos en un Plan o Programa de política social es necesario contar con indicadores concretos y medibles. Por ejemplo, en el caso de la educación es común que se establezcan metas cuantitativas en términos de proveer el servicio, pero a final de cuentas, el progreso o retroceso en la materia puede verificarse con un indicador como el número de años de educación formal de la población. Este tipo de indicadores permite evaluar el grado de avance en la consecución del objetivo específico. Lo mismo sucede con las políticas de salud, en donde existen indicadores ampliamente utilizados como la esperanza de vida, la mortalidad materna, o la mortalidad infantil. En el caso de las políticas sociales, probablemente el indicador más relevante es el conteo de población en situación de pobreza. Existe un sinnúmero de metodologías para cuantificar el fenómeno de la pobreza, pero si se adopta un punto de referencia transparente y objetivo para verificar su evolución a lo largo del tiempo, será

posible medir el grado de consecución del objetivo planteado.¹⁰ Proponemos, por lo tanto, como un tercer indicio de institucionalización, el que el Estado cuente con mecanismos oficiales de evaluación y seguimiento, y específicamente que se establezcan indicadores concretos de medición que puedan ser monitoreados a lo largo del tiempo.

Elementos para Establecer Obligaciones y Derechos para los Actores Relevantes

En la ejecución de la política social coexisten al menos dos o tres actores: el gobierno federal, los gobiernos subnacionales (Estados, Departamentos, Provincias, o su equivalente), y los gobiernos Municipales (o su equivalente).¹¹ Aunque conceptualmente pueden distinguirse las “ventajas comparativas” de cada actor en el marco de las acciones de política social, la coordinación entre ellos requiere de mecanismos formales en su definición.¹²

Dado que no siempre es obvio cuál es el radio de acción relevante y deseable para cada orden de gobierno, la ausencia de reglas claras del juego -es decir, que no se establezcan formalmente las responsabilidades, facultades y atribuciones de cada actor- limita severamente la continuidad y la eficiencia de la política. Si el ámbito de acción de cada orden de gobierno es definido por el funcionario responsable en turno, el marco de acción de la política social estará sujeto a vaivenes e ineficiencias impredecibles incluyendo por ejemplo duplicaciones de funciones en algunos casos y “vacíos” de atención en otros.

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

¹⁰ Para una discusión metodológica de este punto, véase Székely, et.al. (2004).

¹¹ Es común también que la sociedad civil organizada tenga una participación importante, pero los esquemas de participación difieren entre países. Otra diferencia es que no en todos los países el gobierno se divide en tres órdenes.

¹² Por ejemplo, puede argumentarse que el Gobierno Federal cuenta con ventajas en la aplicación de las políticas de alcance nacional o de equilibrios regionales, mientras que los Municipios son la instancia ideal para el diseño y la ejecución de programas y acciones que atienden la problemática específica a nivel local.

institucionalidad, la existencia de un marco jurídico formal que establezca el área de competencia de los tres órdenes de Gobierno, y en el que las obligaciones y facultades de cada actor estén claramente establecidas.

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

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

Dado que en América Latina la tendencia del Estado es a contar con una estructura sectorizada, en la que cada sector cuenta con sus propios instrumentos y objetivos, generalmente es necesario establecer arreglos de coordinación de manera *ad-hoc* para temas que son transversales a varias Secretarías o Ministerios, y en donde co-existen varios órdenes de Gobierno. Como lo indica Machinea (2005), existen varios tipos de arreglos institucionales para coordinar las acciones dentro del Gobierno Federal, incluyendo los Gabinetes Sociales, los Consejos de Políticas Sociales, o la conformación de una Autoridad Social.¹³ En cuanto a la coordinación entre órdenes de Gobierno, una alternativa es la

¹³ Un tipo de arreglo institucional más formal, aunque menos socorrido, es la creación de súperministros que están por encima de algunos ministerios.

creación de Comisiones o Comités Nacionales de Desarrollo Social, con representación de cada uno de los actores relevantes.

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

Elementos para la Definición de Normas y Reglas de Comportamiento

El establecimiento de normas y reglas de comportamiento para la aplicación de las políticas públicas es quizá el mejor instrumento para reducir la discrecionalidad en la ejecución, para incrementar la eficiencia, y para dar certidumbre a la ciudadanía sobre la forma y la temporalidad con la que el Estado llevará a cabo ciertas acciones. En el marco de la política social, este es un ingrediente especialmente importante, ya que puede evitar el carácter coyuntural de los programas y actividades, y sobre todo, puede evitar que las acciones sean de un carácter tan flexible que se presten a su utilización para fines distintos del combate a la pobreza. En suma, es un elemento indispensable que da la posibilidad de llevar a cabo planeación de largo y mediano plazo, y que reduce los espacios de manipulación.

Consideramos que para garantizar la existencia de éstas normas y reglas de comportamiento en el ámbito de la política social, son deseables al menos tres elementos adicionales a los expuestos anteriormente. El primero de ellos –el octavo en la lista de indicadores de institucionalidad- se refiere a la operación de los programas sociales. Para dar claridad y reducir la discrecionalidad en cuanto al manejo de los recursos para el desarrollo social, es

indispensable contar con definiciones claras y descripciones exhaustivas de cada programa o acción, así como establecer formalmente los procedimientos de ejecución, las obligaciones de los ejecutores de acciones, y las reglas de acceso a sus beneficios. Un instrumento adecuado para ello, es el establecimiento de Reglas de Operación de carácter público construidas sistemáticamente siguiendo normas, procedimientos y lineamientos específicos. Su disponibilidad pública transparente de manera considerable la operación de la política social.

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

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

El Decálogo de la Institucionalidad de la Política Social

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

1. Existencia de un Ministerio de Desarrollo Social cuyo principal mandato sea el combate a la pobreza.

2. Establecimiento de objetivos concretos en un Plan o Programa Nacional.
3. Definición y adopción de indicadores de evaluación del cumplimiento de objetivos.
4. Marco jurídico estableciendo responsabilidades, facultades y atribuciones por actor.
5. Presupuesto para ejercer facultades.
6. Mecanismos explícitos de coordinación intra y entre órdenes de Gobierno.
7. Contraloría social e instancias de participación y atención ciudadana.
8. Existencia de Reglas de Operación para los Programas y Acciones
9. Construcción de padrones de beneficiarios.
10. Marco jurídico para reglamentar el comportamiento y conducta de funcionarios.

Consideramos, por lo tanto, que, para nuestros propósitos, un país cuya política social contenga estos elementos, puede considerarse como un caso en donde el combate a la pobreza se ha institucionalizado. Es importante enfatizar que estos elementos son solamente una primera propuesta que intenta operacionalizar el concepto, y que se refieren al contexto de la región latinoamericana. Reconocemos que además de ser perfectibles, es posible que algunos de los elementos no sean relevantes para alguno de los países de América Latina, o para otros países del mundo.

2. Antecedentes en América Latina¹⁴

A grandes rasgos, la política social de América Latina pasó por tres fases antes de entrar en la etapa de institucionalización: (i) la de sustitución de importaciones; (ii) la crisis de la deuda de los ochenta; (iii) la de reformas estructurales de la segunda mitad de los ochenta y principios de los noventa.¹⁵

La primera fase es de principios de los años cincuenta a finales de los años setenta. Durante este periodo se observaron altas tasas de crecimiento económico, reflejadas especialmente

¹⁴ Esta sección se basa en Székely (2001).

¹⁵ Cabe resaltar que ésta es una caracterización general solo para fines de nuestra discusión, y no pretende contener un análisis minucioso de los procesos de desarrollo de las políticas, ni tampoco pretende ser relevante en todos sus aspectos para cada uno de los países de la región.

en los sectores industrial y urbano de la región. Las clases medias también se encontraban en expansión gracias a una amplia red de subsidios al consumo abiertos a la población en general, los cuales se justificaban como un subsidio indirecto a los salarios del creciente sector industrial. En cierta manera ambos factores derivaron en un círculo virtuoso en el que, por un lado, las clases medias contribuían al desarrollo al integrarse al sector industrial, y por otro, la red de subsidios permitía mejorar las condiciones de vida de estos grupos poblacionales.

En el esquema anterior el sector rural jugó un papel fundamental al proveer insumos para bienes primarios, además de recursos naturales y humanos a bajo costo al sector industrial. Para sostener este apoyo se otorgaba también una amplia red de subsidios al campo y se realizaron redistribuciones de tierra con el fin de reducir la sub-utilización de recursos productivos.

Lo que caracteriza a esta primera fase, es que en esencia, la política social y la política de desarrollo, eran básicamente lo mismo. De hecho, durante estas décadas, el concepto de políticas de “desarrollo social” o de “combate a la pobreza”, era poco común y nuestra interpretación es que el motivo es que éstas políticas estaban asimiladas en la estrategia de desarrollo general. Bajo esta lógica, no era necesario contar con un sector de desarrollo social o combate a la pobreza específico, ya que esta actividad estaba en el centro de las políticas públicas.

A pesar de que durante estos años se registraron reducciones considerables en la pobreza y la desigualdad, a principios de los ochenta la estrategia tuvo que modificarse.¹⁶ En 1982 la drástica caída en los precios del petróleo originó la crisis de la deuda que llevó a la mayoría de los países de América Latina a una severa recesión económica. En estos años se vivieron restricciones macroeconómicas sin precedentes, lo cual ocasionó que se considerara prohibitiva una amplia red de subsidios. Este es el inicio de la segunda fase.

¹⁶ Esto se documenta en Londoño y Székely (2000), quienes presentan una descripción de la evolución de la pobreza y la desigualdad en América Latina entre los años 1970s y 1990s.

Bajo las nuevas condiciones macroeconómicas de principios de la década de los ochenta, los gobiernos de la región redujeron su gasto público considerablemente en aras de reducir el déficit gubernamental. Se consideraba que las amplias redes de subsidios generalizados eran simplemente inviables. En un contexto caracterizado por una creciente inflación, la devaluación del tipo de cambio y contracciones del PIB, la prioridad de la política pública era estabilizar la economía, y las políticas de beneficio social pasaron a un segundo plano. Lejos de considerarse como un motor de crecimiento, los subsidios generalizados pasaron a verse como una amenaza a la estabilidad por sus efectos sobre el déficit.

Dado que la crisis de inicios de los ochenta se consideraba como una crisis pasajera, se esperaba que al retomar el crecimiento económico pudiera retomarse también la expansión de las clases medias y el desarrollo en su connotación más amplia. Mientras llegaba este momento, se consideraba que la población tendría que hacer un sacrificio temporal en aras de la estabilidad.

El desmantelamiento de la estrategia de desarrollo anterior coincidió con el debate sobre el papel que el Estado debería de jugar en la actividad económica, y de hecho se cuestionó ampliamente si era correcto que el Estado fuera más allá de simplemente “poner las reglas del juego” y solo interviniera cuando los mercados no funcionaran adecuadamente. Esto explica en buena medida el por qué durante estos años prácticamente no se registran esfuerzos por crear el sector de desarrollo social.

La tercera fase comienza a finales de la década de los ochenta, junto con la implementación de las primeras reformas estructurales. Se reconoció explícitamente que los grupos más desfavorecidos de la sociedad eran quienes más estaban sufriendo con el estancamiento de las economías, y que los efectos de la crisis no eran precisamente pasajeros y de corto plazo. La solución de política por la que se optó, fue la introducción de redes de protección social focalizadas. Esta opción tiene sus orígenes en las investigaciones de Kanbur (1985, 1987a y 1987b), quien desarrolló el concepto de focalización bajo el argumento de que cuando se tienen recursos escasos una opción para maximizar el impacto de los programas consisten en canalizar beneficios exclusivamente hacia grupos preseleccionados por sus

carencias. Esta estrategia constituyó la alternativa a la provisión de subsidios abiertos a la población en general, como se hizo durante la primera fase de sustitución de importaciones.

Bajo este concepto de focalización, un problema central de las políticas públicas consiste en lograr un balance entre los costos administrativos de identificar a la población susceptible de una acción compensatoria por parte del Estado, con los beneficios de que al hacerlo no se “desperdician” recursos recibidos por grupos de la población que no requieren apoyos (lo cual necesariamente sucede en alguna medida con los subsidios universales).

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

Estos antecedentes ayudan a entender por qué el sector de desarrollo social en América Latina es un sector en formación y con una institucionalidad incipiente. A continuación presentamos la evidencia al respecto.

3. Institucionalización de la Política Social en América Latina

En esta sección analizamos de manera general el grado de institucionalización de la política social de América Latina, tomando como punto de referencia el decálogo definido en la Sección 1. Es importante mencionar que aunque realizamos una búsqueda exhaustiva para documentar la situación de cada país, es posible que se hayan realizado cambios recientes

que no se reflejen en nuestro análisis o que existan elementos específicos de cada país que no están a nuestro alcance, y que podrían llevar a conclusiones distintas en algunos casos. La documentación para cada país se llevó a cabo por medio de contacto directo con los ministerios o dependencias relevantes, y por una revisión documental por medios electrónicos.

1. Existencia de un Ministerio cuyo principal mandato sea el combate a la pobreza.

De los 18 países de América Latina para los que nos ha sido posible obtener información actualizada, solamente siete de ellos –Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay- cuentan con un Ministerio dedicado expresamente, como principal Mandato, a las políticas sociales de combate a la pobreza (véase el Cuadro 1). El primero de ellos fue creado en el año 1980 en Ecuador, seguido por la creación de la Secretaría de Desarrollo Social en México en 1992. Los tres más recientes son los casos de Panamá (que resulta de la transformación del Ministerio de Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia), Brasil, y Uruguay. De hecho, Brasil es un buen ejemplo de un caso en que el Estado crea un nuevo Ministerio precisamente para dejar sentada la prioridad y compromiso político que se le otorga al tema del combate a la pobreza en la agenda nacional. En el año 2004 se crea el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha Contra el Hambre en ese país con el propósito de operar un ambicioso programa social (*fome cero*) y coordinar acciones con los gobiernos provinciales.

Tres de los 11 países restantes utilizan un arreglo institucional en el que las políticas sociales se encuentran dentro de un Ministerio de Salud, o similar (El Salvador, Paraguay y Venezuela), y en dos casos las políticas sociales se operan por medio del Ministerio de Planificación (Costa Rica y Chile), o por la Presidencia de la República (Honduras y República Dominicana). En Guatemala las políticas sociales están a cargo de un Ministerio cuya función primordial es el desarrollo urbano y la vivienda. Los tres países restantes cuentan con un arreglo distinto cada uno. En Bolivia éstas políticas se insertan en el Ministerio de Desarrollo Económico, en Colombia pertenecen al Ministerio de Protección Social, y en Nicaragua se encuentran en el Ministerio de la Familia.

Cuadro 1

Ministerios Encargados de las Políticas Sociales en América Latina								
Páís	Desarrollo Social	Salud y Asistencia Social	Planificación	Presidencia de la República	Desarrollo Económico	Protección Social	Desarrollo Urbano y Vivienda	Familia
1 Argentina	2002							
2 Bolivia					x			
3 Brasil	2004							
4 Chile			x					
5 Colombia						x		
6 Costa Rica			x					
7 Ecuador	1980							
8 El Salvador		x						
9 Guatemala							x	
10 Honduras				x				
11 México	1992							
12 Nicaragua								x
13 Panamá	2005							
14 Paraguay		x						
15 Perú	2002							
16 República Dominicana				x				
17 Uruguay	2005							
18 Venezuela		x						
Total	7	3	2	2	1	1	1	1

Fuente: Ver Anexo 1.

El Anexo 1 presenta información acerca del mandato de cada una de las instituciones incluidas en el Cuadro y otras relacionadas, mientras que en el Anexo 2 discutimos de manera más minuciosa los arreglos institucionales de los países en cuestión.

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

Para los mismos 18 países realizamos una búsqueda de la existencia de Planes o Programas oficiales a nivel Nacional en los que explícitamente el Estado asume un compromiso con respecto al combate a la pobreza, o al desarrollo social entendido como las acciones de atención a los grupos sociales menos favorecidos (Cuadro 2).

Cuadro 2

País	Nombre	Principales Componentes/Objetivos	Alcance
Argentina	Plan Nacional Familias	1. Protección 2. Prevención 3. Asistencia 4. Acompañamiento 5. Promoción	Desarrollo Social
Brasil	Fome Zero	1. Ampliación del acceso a la alimentación 2. Fortalecimiento de la agricultura familiar 3. Inclusión productiva 4. Articulación y Movilización social	Combate a la Pobreza y el Hambre
Colombia	Plan de Reactivación Social	1. Revolución educativa 2. Ampliación de la protección y seguridad social 3. Impulso a la economía solidaria 4. Manejo social del campo 5. Manejo social de los servicios públicos 6. País de propietarios 7. Calidad de vida urbana	Desarrollo Social
Costa Rica	Plan Nacional para la Superación de la Pobreza y Desarrollo de las Capacidades Humanas "Vida Nueva"	1. Contribuir al pleno ejercicio de las capacidades y potencialidades de las personas 2. Fomentar la cultura del trabajo interinstitucional e interdisciplinario integral y articulado en las organizaciones públicas para lograr el redireccionamiento. También, la eficiencia y eficacia del gasto social. 3. Propiciar una relación positiva y creativa entre crecimiento económico y superación de la pobreza 4. Conformar Consejos Sociales Regionales en todo el país para dar cobertura a los cantones con mayores niveles de pobreza y facilitar las intervenciones institucionales en forma más oportuna 5. Establecer un sistema nacional de información y registro único de beneficiarios de los programas sociales dirigidos a la población en pobreza y pobreza extrema 6. Implementar un sistema de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas	Combate a la Pobreza
El Salvador	Programa Presidencial Oportunidades	1. Programa Red Solidaria (combate a la pobreza) 2. Programa Tu Crédito 3. FOSALUD (Fondo Solidario para la Salud) 4. Programa Presidencial Jóvenes 5. Programa CONÉCTATE	Desarrollo Social
Guatemala	Guate Solidaria: parte del Plan de Reactivación económica y social "¡Vamos Guatemala!" 2004-2008 que también incluye los componentes Guate Crece y Guate Compite	1. Protección social 2. Educación y creación de oportunidades 3. Fomento a la capacidad productiva del área rural 4. Participación social 5. Guatemaltecos en el extranjero	Desarrollo Social
Honduras	Estrategia Para la Reducción de la Pobreza: promovida a partir de la participación de Honduras en el programa HIPC del BM y FMI. Actualmente el Gabinete Social trabaja en su actualización	1. Acelerar el Crecimiento Económico Equitativo y Sostenible 2. Reducir la Pobreza en las Zonas Rurales 3. Reducir la Pobreza Urbana 4. Mayor inversión en Capital Humano 5. Fortalecer la Protección Social para Grupos Específicos 6. Garantizar la Sostenibilidad de la Estrategia	Combate a la Pobreza
México	Programa Nacional de Desarrollo Social	1. Reducir la pobreza extrema 2. Generar igualdad de oportunidades 3. Apoyar el desarrollo de capacidades 4. Fortalecer el tejido social	Combate a la Pobreza
Nicaragua	Política Nacional de Protección Social: derivada del Plan Nacional de Desarrollo	1. Fortalecer el marco institucional y regulatorio de la protección social y la especial 2. Incrementar la cobertura de los programas de transferencias y prestación de servicios nutricionales y educativos a los niños pobres de 0 a 5 años 3. Incrementar la cobertura de los programas de transferencias y prestación de servicios para la formación educativa de los niños de 6 a 13 años en condición de pobreza 4. Incrementar la cobertura de los programas de transferencias para formación ocupacional a los adolescentes y jóvenes de 14 a 18 años en condición de pobreza 5. Incrementar la cobertura de los programas prestación de servicios los niños, adolescentes y jóvenes en riesgo social y a los que requieren protección especial 6. Fortalecer mecanismos de atención a crisis socioeconómicas de los grupos en condición de pobreza crónica. 7. Restituir las condiciones de infraestructura básica para la protección social	Protección Social
Perú	Programa Nacional para la Superación de la Pobreza	1. Desarrollo de las capacidades humanas y respeto a los derechos fundamentales 2. Promoción de oportunidades y capacidades económicas	Combate a la pobreza
Uruguay	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social 2005-2007	1. Ingreso Ciudadano 2. Trabajo por Uruguay 3. Apoyo Alimentario 4. Emergencia Sanitaria 5. Atención a Personas en Situación de Calle 6. Apoyo Educativo en Zonas de Contexto Crítico 7. Mejoramiento del Hábitat, Casas de Inquilinato, Pensiones y Tugurios	Necesidades sociales inmediatas
Fuente:	Investigación del autor.		

Encontramos que son once países los cuentan con este tipo de instrumentos: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Uruguay. En dos de estos casos (Colombia y Uruguay) existen Planes sobre el combate a la pobreza que se encuentran inmersos en una estrategia más amplia de otros sectores de gobierno. Sin embargo, es importante resaltar que aún en estos casos, el nivel de detalle y la definición misma del concepto de política social y de combate a la pobreza, varía considerablemente de país a país. La diversidad de contenidos revela de manera nítida la heterogeneidad de enfoques a lo largo de la región.

3. Definición y adopción de indicadores de evaluación del cumplimiento de objetivos.

Probablemente por lo reciente de la evolución del concepto de “política social” en América Latina, en la mayoría de los países no existía hasta hace poco una tradición de generar indicadores sobre la evolución de la pobreza, la desigualdad u otros temas relacionados.¹⁷ Instituciones como la CEPAL, el Banco Mundial, y el Banco Interamericano de Desarrollo han sido las instituciones que han realizado estimaciones de pobreza y desigualdad sistemáticamente para los países de la región, y hasta donde sabemos, los esfuerzos nacionales en este sentido habían sido escasos hasta recientemente. De hecho, según nuestra información, los Gobiernos de Chile y México, son los únicos entre la lista de los países incluidos en el Cuadro 1, que reportan mediciones de pobreza avaladas oficialmente por el Gobierno.

Sin duda, el esfuerzo más importante en América Latina en cuanto a la adopción de indicadores concretos para medir el cumplimiento de objetivos de reducción de la pobreza, es la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, acordados en el seno de las Naciones Unidas a finales del Siglo pasado. El primero de éstos objetivos tiene que ver precisamente con la reducción de la pobreza. Específicamente, el objetivo establece el

¹⁷ Existe, en cambio una amplia literatura académica al respecto. Véase por ejemplo la *Serie Distribución del Ingreso* publicada por la CEPAL, o las referencias en Londoño y Székely (2000).

compromiso de todos los países de reducir a la mitad, entre 1990 y el 2015, la proporción de población en situación de pobreza extrema.¹⁸

Una de las ventajas de la definición del objetivo, es su temporalidad y especificidad. La temporalidad de un horizonte de 25 años trasciende a cualquier Administración en particular. Otra ventaja es su especificidad. Independientemente de las discusiones que pudieran tenerse alrededor de la definición de la pobreza, el establecer un indicador claro, sencillo y factible de medir a lo largo del tiempo ha dado la posibilidad por primera vez a la mayoría de los países de la región, de contar con un instrumento transparente de medición en materia de desarrollo social. La adopción de estos indicadores de evaluación cuenta con el potencial para contribuir de manera importante a la institucionalización de la política social en el futuro, y los 18 países para los que contamos con información, se han apegado a ellos.

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

El resultado de nuestras indagaciones acerca de la existencia de marcos jurídicos que establezcan claramente las facultades y atribuciones de los actores de la política social, arrojó únicamente seis casos: Brasil (con la Ley que regula el presupuesto y las funciones del Programa Bolsa Familia), Costa Rica (en donde existe la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares), Guatemala (en la que existe una Ley de Desarrollo Social), Honduras (con la Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza), México (con una Ley General de Desarrollo Social), y Perú (con la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social).

Sin embargo, solamente en tres de estos casos el marco jurídico establece claramente algún tipo de responsabilidad para los actores relevantes (Brasil, Guatemala y México). Por ejemplo, en éstos casos se dicta la obligación de evaluar los programas sociales, se

¹⁸ Se define como pobreza extrema a la población con un ingreso per cápita diario menor a un dólar (corregido por paridad y poder de compra). Véase CEPAL (2005) para mayores detalles.

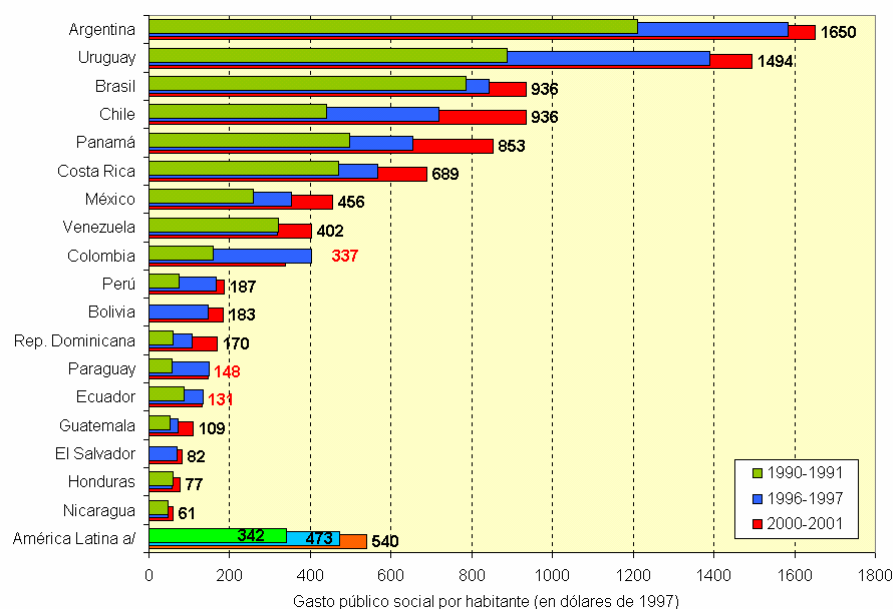
establece el contenido de la política social y se establecen principios rectores en donde se especifican las obligaciones de cada instancia. Adicionalmente se crean instituciones y se establecen mecanismos de financiamiento. El Anexo 3 presenta alguna información comparativa adicional sobre los marcos jurídicos de estos países. En el caso de Costa Rica y Perú, el marco jurídico no establece facultades y atribuciones de los actores de la política social, por lo que estrictamente, no cuentan con este elemento de institucionalización.

5. Presupuesto suficiente para ejercer facultades

En un contexto de rezagos históricos ancestrales en materia de pobreza y desigualdad es difícil establecer qué es un presupuesto suficiente, o al menos, deseable. Como una aproximación general utilizamos la información sobre el nivel de gasto social por país, y su evolución en el tiempo. La Gráfica 1, tomada de Machinea (2005) presenta el panorama.

Gráfica 1

América Latina (18 países): Nivel del gasto social per cápita en 1990 -1991, 1996-1997 y 2000-2001 (Dólares de 1997)



Fuente : Tomado de Machinea (2005). La fuente original es Cepal, División de Desarrollo Social base de datos sobre Gasto Social. a/ Corresponde al promedio simple de 16 países, excluidos Bolivia y El Salvador.

Probablemente el aspecto más relevante es la enorme diferencia que existe en cuanto a gasto social a lo largo de la región. Si bien existe un rasgo común en el sentido de que el nivel de gasto ha aumentado en prácticamente todos los países durante los últimos años existen una diferencia de más de 27 veces entre el país con mayor gasto, que es Argentina, con un gasto per cápita de \$1,650 en 2000-2001, y el menor, que es Nicaragua –con un gasto de \$61 por persona en el mismo período.

Un criterio posible para dimensionar el potencial del gasto es comparar su nivel con cierto punto de referencia, como podría ser el ingreso de un dólar por día, utilizado por el Banco Mundial como definición de la condición de pobreza extrema. Bajo este criterio, un gasto per cápita inferior a \$365 al año sería insuficiente siquiera para contribuir a cubrir las necesidades más básicas de la población, y por lo tanto, es probable que sea poco relevante. Si tomamos este punto de referencia (que, reconocemos, es totalmente arbitrario), se concluiría (con base a la información de la Gráfica 1) que diez de los 18 países para los que contamos con información, no cuentan con un presupuesto aceptable para el combate a la pobreza –Colombia, Perú, Bolivia, República Dominicana, Paraguay, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Por otra parte, ocho países, incluyendo a Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Panamá, Costa Rica, México y Venezuela cuentan con un gasto per cápita superior a un dólar diario y por lo tanto se encuentran en una situación más favorable.

6. Mecanismos explícitos de coordinación

En lo que respecta a los mecanismos de coordinación, nos centraremos en los que tienen que ver con la coordinación al interior del Gobierno Central por la dificultad de acceso a información sobre la relación entre órdenes de Gobierno. Proponemos la siguiente tipología para nuestro análisis:

- *Ministerios suprasectoriales / Superministerios*: Son Ministerios / Secretarías que coordinan a otros organismos, programas, instituciones, etc. de carácter social. Es decir, la propia dependencia ejerce funciones de coordinación.

- *Consejos / Gabinetes / Comités sociales coexistentes con ministerios sectoriales*: La Presidencia de la República cuenta con un Grupo o Consejo que se reúne periódicamente con cada dependencia encargada de asuntos específicos. Dicho Grupo / Consejo funge como enlace entre los Ministerios que conforman el gabinete y el poder Ejecutivo.
- *Sin mecanismo específico / Ministerios ‘individuales’*: Existen Ministerios y / o Secretarías encargadas del desarrollo social. Sin embargo, no cuentan con un mecanismo de coordinación claro y permanente.

De acuerdo a nuestro análisis, Brasil, Chile, Nicaragua y Venezuela, se encuentran en la primera categoría de contar con un Ministerio Suprasectorial o Súper ministerio (véase el Anexo 2). Éstos órganos funcionan como una red que se encarga de formular programas, administrar los vínculos de cooperación técnica con el exterior, y coordinarse con instituciones sectoriales diversas para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo.

Las instituciones sectoriales se enfocan a grupos específicos – tales como adultos mayores, mujeres, adolescentes, niños, discapacitados, etc...–, cuentan con sus propios programas, son autónomas, desconcentradas o descentralizadas, pero siempre están vinculadas a la cabeza ministerial, quien rinde cuentas directamente a la Presidencia de la República.

Este arreglo institucional cuenta con la ventaja de que lleva a la política social a un lugar preponderante de la agenda nacional. Sin embargo, también conlleva algunos riesgos. Quizá el más importante es el grado de formalidad en la coordinación por parte del Súper Ministerio en referencia, ya que cuando no quedan claras las atribuciones, y sobre todo, las responsabilidades de los entes coordinadores, se generan incentivos para que cada una de las entidades coordinadas velen predominantemente por sus propios objetivos específicos (sobre los cuáles tienen una responsabilidad legal directa), dejando en un segundo término el objetivo del ente coordinador.¹⁹

¹⁹ Un ejemplo reciente de estos riesgos, es el caso de México. En el año 2000, se instituyeron en este país tres grandes oficinas coordinadoras de las Secretarías de Estado, las cuales fueron creadas por decreto Presidencial, pero que no contaban con responsabilidades de carácter legal y por lo tanto, tampoco contaban con obligaciones formales. En el caso de la política social, la oficina coordinadora se denominó Comisión de

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

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

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

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

En lo que respecta a la participación ciudadana identificamos solamente a 6 países en los que se establecen criterios y mecanismos de participación claros y transparentes. Ellos son Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Nicaragua y Perú.

Desarrollo Social y Humano, cuyo mandato era coordinar a las Secretarías de Educación, Salud, Desarrollo Social, entre otras. Al no contar con atribuciones y obligaciones claras ante la Ley, el grado de coerción y obligatoriedad de sus mandatos se fue debilitando hasta su desaparición alrededor de un año después de su creación.

Es interesante notar que existe una variedad de mecanismos y tipologías de participación. Éstas van desde los mecanismos de participación en la ejecución de los programas (como en el caso de Argentina), a las contralorías sociales (como en Costa Rica, Nicaragua y Perú), o a mecanismos de participación formal en el diseño de la política social (como es el caso de México).

Cuadro 3

País	Institución	Instancias de Participación Ciudadana
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social	Los Centros Integradores Comunitarios pretenden ser una respuesta práctica para la implementación de las políticas sociales articuladas desde una Red Federal Nacional, con interacción en las provincias, los municipios y la sociedad civil.
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social	Sistema de participación social y de contraloría social a partir del Programa Bolsa Familia
Costa Rica	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)	El MIDEPLAN de Costa Rica cuenta con un Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, que es un instrumento para promover el mejoramiento continuo en la prestación de los servicios públicos, así como el de acercamiento entre las instituciones y los usuarios. Uno de sus objetivos principales es formar una cultura institucional orientada al usuario.
México	Secretaría de Desarrollo Social	Consejo Consultivo Ciudadano a nivel Ministerial, y una Contraloría Social establecida por Ley. La institución formal de coordinación y enlace entre la política social y la sociedad civil es el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol).
Nicaragua	Ministerio de la Familia	Existe un Programa Piloto de Protección Social y Seguridad Ciudadana, pero es muy diferente a las acciones y funciones relativas a una Procuraduría Social.
Perú	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)	Sistema electrónico de denuncias en la página del Ministerio.

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

En el caso de la búsqueda de reglas de operación de carácter público y transparente para los programas sociales, solamente se pudo confirmar su existencia en los casos de Brasil y México. Es importante tomar este resultado con cautela, ya que contamos con pocos elementos para indagar de manera detallada sobre la existencia de estos instrumentos en cada caso. Es probable que hayamos omitido algún caso en el que se cuenta con este

elemento, pero por las limitaciones de acceso a información, no logramos detectarlo. De hecho, éste es quizá el mejor ejemplo de la dificultad en el acceso a la información para documentar la existencia de procesos y normas que tienen que ver con la institucionalidad de la política social en América Latina.

Para el caso particular de las reglas de operación el procedimiento de búsqueda consistió en verificar si existe información pública (publicada en medios electrónicos para ser más exactos) especificando como se regulan, norman y operan las acciones y programas de combate a la pobreza.

9. Construcción de padrones de beneficiarios.

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

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

En contraste con la dificultad para documentar la existencia de reglas de operación, existe un estudio detallado sobre la existencia de padrones de beneficiarios en la región. Dicho estudio ha sido desarrollado por Irarrazábal (2004), quien propone que existen al menos cuatro componentes que hacen funcional a un Padrón de Beneficiarios:

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

De acuerdo a Irarrazábal (2004), nueve países Latinoamericanos han iniciado la construcción de Registros Únicos de Beneficiarios –Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México y Nicaragua. Sin embargo, solamente Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y México cumplen con los requisitos básicos que hacen viable su operación. Por lo tanto, para fines de nuestro análisis, consideramos que solamente estos seis últimos países cuentan con este elemento de la institucionalización de la política social.²⁰

²⁰ Específicamente, los Padrones de Beneficiarios de los seis países mencionados anteriormente cuentan tanto con registros de beneficiarios como con índices de focalización, los cuales los hacen operativos. Argentina y México cuentan además con sistemas de integración de bases de datos, mientras que en Brasil y Costa Rica los sistemas son de integración parcial. Colombia y Chile no cuentan con este componente.

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

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

El primero de estos ordenamientos se refiere a la responsabilidad política, la cual está prevista para sancionar a los funcionarios públicos de mayor nivel, incluyendo al Presidente de la República, a los Ministros de la Corte, a los Diputados y Senadores, a los Ministros o Secretarios de Estado, y a las autoridades locales.

El segundo tiene que ver con las responsabilidades administrativa en las que se puede incurrir por faltar a las obligaciones del servicio público. Estos ordenamientos generalmente especifican sanciones que van desde la amonestación (pública o privada), a la suspensión en el empleo, cargo o comisión, a la destitución del puesto, o a la sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar un cargo, empleo o comisión públicos.

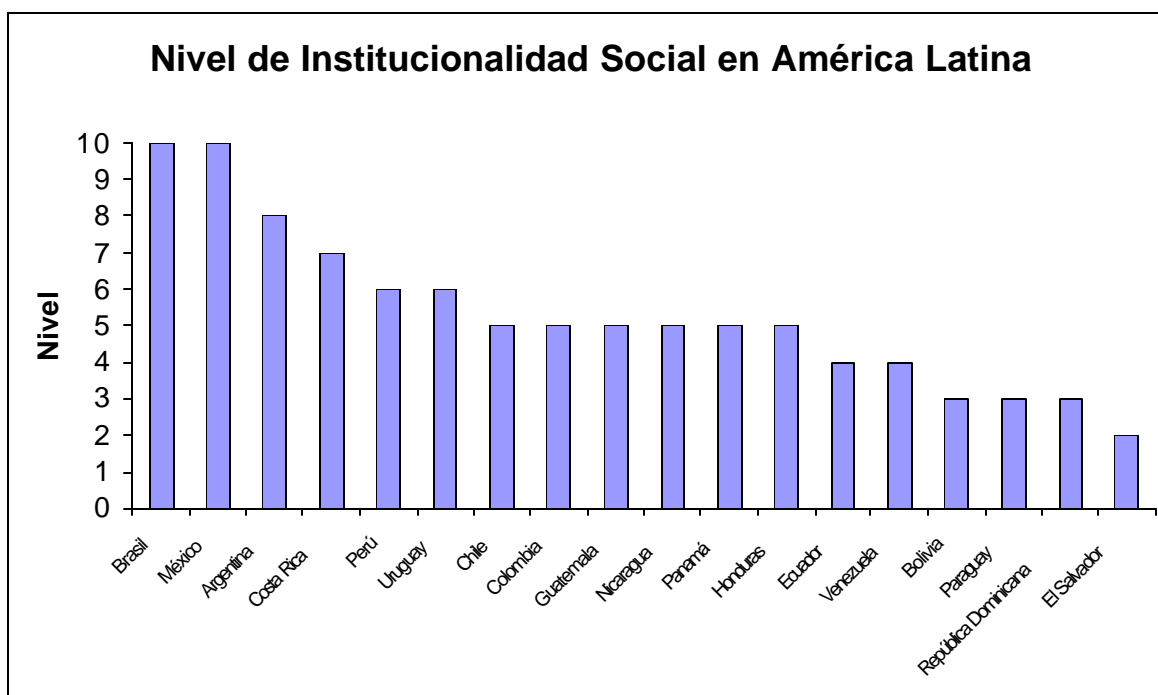
Por su parte, el tercero se refiere a la responsabilidad penal que resulta de la realización de un delito. Su sanción puede ir desde la multa hasta la prisión.

Aunque no logramos hacer una revisión detallada por país, corroboramos que los 18 países para los que existe información al respecto, cuentan con por lo menos con dos de los tres ordenamientos jurídicos, por lo que concluimos que éste es un aspecto de la institucionalidad social presente de manera generalizada en la región.

3.1 Midiendo el nivel de Institucionalización en América Latina

La Gráfica 2 resume la información presentada anteriormente de manera descriptiva. Para documentar el número de elementos de institucionalización con que cuenta cada país simplemente damos un valor de uno en escala del uno al diez, al país para el que se encuentre presente el elemento en cuestión (por ejemplo, solamente cinco países reciben puntaje por contar con un Ministerio de Desarrollo Social, o su equivalente).²¹

Gráfica 2



De acuerdo a esta caracterización (y nuevamente, enfatizando que puede existir información adicional fuera de nuestro alcance que modifique los ordenamientos), Brasil y México son los países con mayor grado de institucionalización en la región, seguidos de cerca por Argentina, Costa Rica, Perú y Uruguay, que cuentan con un puntaje de entre ocho y seis, respectivamente. Estos seis países pueden considerarse como de nivel de institucionalización “alto”.

²¹ El Cuadro A4 en el Anexo indica cuál de los elementos está presente en cada uno de los países.

En un segundo grupo, con un nivel de institucionalización “medio alto”, se encuentran Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Panamá, mientras que Ecuador y Venezuela presentan un nivel “medio bajo”. Los cuatro países con un menor puntaje (inferior a tres unidades), son Bolivia, Paraguay, la República Dominicana y El Salvador.

4. Consideraciones Finales

Este documento intenta contribuir al debate sobre la institucionalización de la política social en América Latina, en dos sentidos. El primero, es proponer una caracterización que permita medir de alguna manera el grado de institucionalización en diversos países, y el segundo, es realizar un primer ejercicio de medición utilizando los mismos parámetros.

Consideramos que la institucionalización de la política social es un tema de gran relevancia en la actualidad, ya que es un pilar fundamental para incrementar y hacer más permanente el impacto de las políticas sociales sobre las condiciones de vida de la población.

La principal diferencia con otros esfuerzos similares, es que nuestra caracterización se basa en identificar “evidencia” o “síntomas” del grado de institucionalización en cada país, en lugar de realizar una discusión puramente conceptual sobre el significado e importancia del tema.

De nuestro análisis se concluye que Brasil, México, Argentina, Costa Rica, Perú y Uruguay son los países con mayor grado de institucionalización de la política social en la región, mientras que Bolivia, Paraguay, República Dominicana y El Salvador, son los países con menor avance.

Finalmente, enfatizamos que consideramos que este documento constituye solamente un primer intento de “aterrizar” y medir el concepto de institucionalidad de la política social. Es todavía necesario llevar a cabo una discusión conceptual con mayor soporte teórico, y

mejorar la cantidad y calidad de la información sobre los 18 países analizados, para evaluar el grado de desarrollo institucional de la política de combate a la pobreza en la región.

Anexo 1

Dependencias encargadas del Desarrollo Social en América Latina

País	Nombre de la Dependencia	Fecha De Creación	Funciones
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social	1993	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el poder ejecutivo nacional; - Ejecutar las acciones tendientes a modificar actitudes de la población desde el punto de vista social, así como también en la planificación y fiscalización de todo lo relativo a la promoción, protección, integración, capacitación y desarrollo de los grupos humanos con problemas sociales; - Atender las medidas y acciones tendientes a obtener financiamiento para planes de desarrollo social; - Intervenir en las actividades de carácter internacional relacionadas con el desarrollo social de la República Argentina.
Bolivia	Ministerio de Desarrollo Económico	----	<ul style="list-style-type: none"> - Formular y ejecutar políticas de desarrollo económico, promoviendo programas de productividad y competitividad en los sectores de industria, comercio, turismo y microempresa; - Formular y ejecutar políticas de vivienda y urbanismo, promoviendo planes y programas de vivienda, priorizando las de interés social.
Bolivia	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación	----	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar programas para indígenas y encamina sus esfuerzos para proteger el medio ambiente.
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre	23 de enero, 2004	<ul style="list-style-type: none"> - Formular y ejecutar políticas nacionales de desarrollo social, de seguridad alimentaria y nutricional, y de asistencia social; - Coordinar, supervisar y controlar la operación de programas de transferencia de fondos; - Coordinar acciones con los gobiernos de provincia e involucrar a la sociedad civil en la lucha contra el hambre y la pobreza extrema
Brasil	Ministerio de Integración Nacional	19 de noviembre, 1992	<ul style="list-style-type: none"> - Formular y conducir integralmente la política de desarrollo social; - Formular programas de desarrollo regional; - Establecer estrategias de integración de las economías regionales; - Establecer normas para otorgar financiamiento a programas de desarrollo; - Planificar y supervisar el ordenamiento territorial.
Chile	Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)	1990	<ul style="list-style-type: none"> - Diseñar y aplicar políticas, planes y programas de desarrollo nacional y regional; - Proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado; - Armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminadas a erradicar la pobreza; - Orientar la cooperación internacional que Chile reciba y otorgue; - Implementar y ejecutar las políticas y programas orientados hacia grupos prioritarios: infancia, juventud, adulto mayor, discapacitados, mujeres e indígenas, a través de sus servicios relacionados.
Chile	Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales	1965	<ul style="list-style-type: none"> - Crear programas habitacionales, especialmente para la población de menores recursos; - Formular programas para que los nuevos proyectos habitacionales cuenten con espacios interiores al aire libre que formen parte de las viviendas; - Formular programas de vialidad urbana, pavimentación participativa, equipamiento comunitario y parques urbanos, así como la formulación de normas e instrumentos de planificación destinados a alcanzar una convivencia armónica en la ciudad; - Aumentar las posibilidades de acceso a los programas de vivienda y mejorar la focalización y transparencia de sus sistemas.
Colombia	Ministerio de Protección Social	2000	<ul style="list-style-type: none"> - Velar por el acceso de toda la población al servicio de salud, en todas las fases, áreas y niveles de atención; - Promover la afiliación al Sistema de Seguridad Social; - Definir criterios para asignar subsidios que financien el aseguramiento de las personas pobres; - Garantizar la prestación de servicios de salud para los pobres, y aquellos de salud pública para toda la población.
Colombia	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	1993	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales y un hábitat adecuado que posibiliten el desarrollo económico y social sostenible, a través de la expedición de políticas, regulaciones, la promoción de la participación y acciones integrales coordinadas en los niveles nacional, regional y local, para el mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana.

Dependencias encargadas del Desarrollo Social en América Latina (Continuación)

País	Nombre de la Dependencia	Fecha De Creación	Funciones
Costa Rica	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)	14 de septiembre, 1982	<ul style="list-style-type: none"> - Implantar las normas de asesoría, información y coordinación con el Sistema Nacional de Planificación para hacer efectiva la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; - Velar porque los programas de inversión pública se encuentren en consonancia con las previsiones y prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo; - Formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica atendiendo los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;
Costa Rica	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	4 de mayo, 1971	<ul style="list-style-type: none"> - Generar y desarrollar planes y programas integrales de cobertura nacional para la promoción, el desarrollo social y económico de comunidades y familias en condición de pobreza extrema; - Articular la participación de las comunidades, de otras instituciones nacionales e internacionales, del sector empresarial y de la sociedad civil, para combatir la pobreza.
Ecuador	Ministerio de Bienestar Social	1980	<ul style="list-style-type: none"> - Formular, dirigir y ejecutar la política estatal en materia de protección de menores, mujeres, jóvenes, ancianos, personas discapacitadas, indígenas y campesinos; - Facilita el acceso a alimentación, vivienda, salubridad, protección y desarrollo social; - Satisfacer aquellas necesidades que le permitan a los sectores poblacionales más vulnerables de la sociedad desarrollar su vida en condiciones aceptables; - Fortalecer el núcleo familiar como la célula fundamental de la sociedad; - Disminución del riesgo y del impacto de los desastres naturales y antrópicos
El Salvador	Secretaría Nacional de la Familia	19 de octubre, 1989	<ul style="list-style-type: none"> - Promover, impulsar, potenciar y facilitar oportunidades y condiciones que propicien la unión y el desarrollo sostenible e integral de la familia y sus diferentes grupos: niñez, adolescencia, juventud, mujer, personas adultas mayores y personas con discapacidad, mediante el asesoramiento efectivo al Presidente de la República; - Articular iniciativas que permitan el respeto a los derechos individuales y llevando proyectos prioritarios de salud, educación e inserción productiva.
El Salvador	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1950	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar a los habitantes de El Salvador la cobertura de servicios oportunos e integrales, con equidad, calidad y calidez, en corresponsabilidad con la comunidad, incluyendo todos los sectores y actores sociales, para contribuir a lograr una mejor calidad de vida.
El Salvador	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano	---	<ul style="list-style-type: none"> - Promover, normar, coordinar y facilitar el desarrollo y ordenamiento urbano y territorial y el acceso a vivienda - Propiciar un desarrollo sostenible que garantice el progreso y bienestar de la población, a través de un equipo de trabajo con proyección social, que logre su realización personal e institucional.
Guatemala	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	11 de mayo, 1999	<ul style="list-style-type: none"> - Direccionar, reglamentar y representar en el ámbito nacional a los sectores de comunicación, infraestructura y vivienda ejecutando políticas y estrategias para integrar Guatemala con servicios acorde al desarrollo social y económico de la nación, contribuyendo a mejorar la competitividad a través del ejercicio de una administración y control eficientes.
Guatemala	Fondo de Inversión Social	4 de mayo, 1993	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyar los esfuerzos de las comunidades para satisfacer sus necesidades sociales básicas; - Mejorar sus ingresos familiares y preservar sus recursos naturales.
Honduras	Secretaría de Estado del Despacho Presidencial		<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar las actividades del gabinete; - Recopilar y analizar información para apoyar al Presidente en la toma de decisiones; - Implementar programas sociales en colaboración con otras Secretarías.
Honduras	Secretaría Agricultura y Ganadería	---	<ul style="list-style-type: none"> - Promover la oferta de recursos y orientar las demandas de las comunidades de escasos recursos para el mejoramiento sostenible de los ingresos familiares y la reactivación productiva.
Honduras	Fondo Hondureño de Inversión Social	---	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecutar obras de infraestructura social en educación, salud, agua y saneamiento en forma descentralizada.
México	Secretaría de Desarrollo Social	1992	<ul style="list-style-type: none"> - Formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del gobierno federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad.

Dependencias encargadas del Desarrollo Social en América Latina (Continuación)

País	Nombre de la Dependencia	Fecha De Creación	Funciones
Nicaragua	Ministerio de la Familia	- - - -	<ul style="list-style-type: none"> - Promover y defender la institución familiar, a través de programas sociales dirigidos a los sectores más vulnerables; - Proponer y ejecutar políticas para la formación integral del joven que promuevan actitudes y valores que les permitan comprender y vivir la sexualidad con dignidad humana; - Formular, promover, coordinar, ejecutar y evaluar políticas, planes, programas y proyectos que garanticen la participación de la mujer en el proceso de desarrollo, asegurando su presencia activa en las etapas de elaboración, implementación y evaluación. - Proponer y ejecutar programas para apoyar a los adultos mayores y a las personas discapacitadas; - Coordinar la planificación indicativa en lo relativo a los sectores de vivienda y asentamientos humanos con el Ministerio de Transporte e Infraestructura y organismos correspondientes.
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social (que era el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia hasta el 4 de mayo de 2005)	- - - -	<ul style="list-style-type: none"> - Satisfacer necesidades de vivienda para familias de bajos ingresos, brindándoles la oportunidad de resolver problemas de hacinamiento y salubridad;
Panamá	Ministerio de Vivienda (MIVI)	25 de enero, 1973	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar los sitios habitacionales mediante fondos públicos y privados, así gestionar ayuda internacional. - Diseñar e implementar, en forma participativa y descentralizada, la política social destinada a combatir la pobreza y la vulnerabilidad
Paraguay	Secretaría de Acción Social	- - - -	<ul style="list-style-type: none"> - Promover una mayor equidad social, impulsando el capital social, un orden económico más justo y un sistema de protección y promoción social. - Diseñar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar planes, programas y proyectos, creando y fortaleciendo mecanismos efectivos de acceso de los más pobres a los beneficios del desarrollo.
Paraguay	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social	- - - -	<ul style="list-style-type: none"> - Analizar la situación económica y sus tendencias; - Elaborar las metas generales de desarrollo; - Evaluar los recursos disponibles para el fomento y recomendar su distribución; - Someter a consideración del Poder Ejecutivo, los planes generales de los sectores y regiones; - La STP debe ser consultada respecto de todos los proyectos y programas de fomento, medidas de política económica, modificaciones y reformas de la administración pública relacionados con el desarrollo económico y social.
Paraguay	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	15 de junio, 1936	<ul style="list-style-type: none"> - Formular, aplicar y evaluar los programas de salud y de educación en salud.
Perú	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)	11 de julio, 2002	<ul style="list-style-type: none"> - Formular, aprobar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar, evaluar, normar y ejercer rectoría en las áreas de Mujer y Desarrollo Social; - Planificar, financiar y regular la provisión y prestación de servicios públicos sociales del sector; - Velar por el cumplimiento de los programas y plataformas de acción suscritos por el Perú en las conferencias mundiales relativas al desarrollo humano; - Promover la concertación y participación de la población en la ejecución y vigilancia de las políticas, los programas sociales y proyectos del sector; - Proponer la suscripción de convenios sobre Derechos de la Mujer y sobre Desarrollo Social;

Dependencias encargadas del Desarrollo Social en América Latina (Continuación)

País	Nombre de la Dependencia	Fecha De Creación	Funciones
República Dominicana	Secretariado Técnico de la Presidencia de la República Dominicana	8 de septiembre, 1965	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar, supervisar, dar seguimiento y velar por la ejecución de proyectos y programas de inversión social financiados por organismos de cooperación internacional; - Elaborar, en coordinación con los organismos del Gobierno Nacional e Instituciones Autónomas, los planes y programas de desarrollo de acuerdo con las directrices que imparta el Consejo Nacional de Desarrollo, actualizarlos periódicamente y evaluar sus resultados, así como coordinar su ejecución; - Proponer al Consejo la adopción de medidas de política o de asignación de recursos que surjan de los trabajos que se vayan elaborando; - Coordinar los programas de crédito, ayuda financiera y asistencia técnica proveniente del exterior.
Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social	2005	<ul style="list-style-type: none"> - Formular, ejecutar, supervisar, coordinar, dar seguimiento y evaluar las política nacionales en las áreas de juventud, mujer, familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general; - Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales implementados por el Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, educación, salud, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y no discriminación;
Venezuela	Ministerio de Salud y Desarrollo Social	- - -	<ul style="list-style-type: none"> - Definir los lineamientos políticos de dirección y planificación estratégica, así como los objetivos y metas nacionales de desarrollo en salud y calidad de vida; - Evaluar y aprobar políticas, planes y acciones en áreas de impacto en la salud y la calidad de vida de la población articulada con otros entes del Estado; - Promover, prevenir, proteger y recuperar la salud, incluyendo los programas de saneamiento ambiental referidos a la salud pública; - Regular, formular, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes dirigidos a lograr el desarrollo social de la Nación venezolana; - Coordinar las acciones, planes y programas que, articulados a las políticas económicas propicien el desarrollo del equilibrio social; - Promover la integración de los diversos componentes del desarrollo social, mediante la creación y coordinación de redes en sus diversas formas organizativas como parte del esfuerzo colectivo, corresponsable, intersectorial e integral de responder a las necesidades sociales de calidad de vida y salud de personas y colectivos, en forma universal y equitativa.

Anexo 2

Coordinación a nivel nacional

ARGENTINA²²

Arreglo institucional: Las instituciones que llevan a cabo la política social dependen directamente de la Presidencia de la República. Asimismo, existe un Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales que fue instituido como un espacio articulador de la planificación y la coordinación de la política social nacional, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción articulados e integrales, optimizando la asignación de los recursos, la transparencia en sus acciones y el control social.

El Ministerio de Desarrollo Social se encarga de atender las áreas de alimentación, familia, desarrollo local y social, así como asistir al Presidente y al Jefe de Gabinete de Ministros en todo lo inherente al desarrollo humano y asistencia social.

Entre los sectores que son objeto de su acción se encuentran las personas con capacidades especiales, menores, mujeres y ancianos, y en sus estrategias están la protección de la familia, el fortalecimiento a organizaciones comunitarias, acceso a vivienda digna y cumplimiento de tratados y compromisos internacionales.

Otras instancias del desarrollo social son:

- *Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI):* dependencia encargada de los asuntos de la tercera edad. Se aboca a la atención médica y social de pensionados y jubilados.
- *Instituto Social y Político de la Mujer (ISPM):* Desarrolla campañas en las áreas de protección de los derechos de la mujer, derechos sexuales y reproductivos y contra la violencia.
- *Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO):* Este Sistema incluye estadísticas sociales, asistencia técnica y capacitación, acceso a encuestas, programas sociales y sistema de beneficiarios.
- *Sistema de Prestaciones Básicas de Atención Integral a favor de las Personas con Discapacidad (SISDIS):* Está orientado a asegurar la universalidad de la atención de las personas con discapacidad. Describe la población beneficiaria, el financiamiento de las prestaciones básicas y normas de categorización de establecimientos y servicios de rehabilitación.
- *Consejo Nacional de la Mujer:* Es el organismo gubernamental, de nivel nacional, responsable de las políticas públicas de igualdad de oportunidades y

²² Fuente: Presidencia de Argentina (www.presidencia.gov.ar/), Ministerio de Desarrollo Social (www.desarrollosocial.gov.ar).

trato entre hombres y mujeres. Su propósito fundamental es promover un nuevo modelo de contrato social basado en la plena e igualitaria participación de las mujeres en la vida social, política, económica y cultural del país, así como una responsabilidad compartida entre hombres y mujeres.

- *Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas Discapacitadas (CONADIS)*: Se encarga de coordinar, normar, asesorar, promover y difundir con carácter nacional, todas aquellas acciones que contribuyan directa o indirectamente a la integración de las personas con discapacidad, sin distinción de edad, sexo, raza, religión o nivel socio-económico, asegurando una equitativa distribución y acceso a los beneficios que se instituyan.
- *Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC)*: Su función principal es promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas, generando espacios institucionales de articulación para el establecimiento de procesos de desarrollo sustentable.
- *Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTYS)*: Es un programa gubernamental creado para brindar transparencia a la asignación de beneficios sociales y aumentar la efectividad de las políticas fiscales en Argentina. Su misión es coordinar el intercambio de las numerosas bases de datos que existen en los organismos nacionales, provinciales y municipales del país para que la información social y fiscal de la población no resulte fragmentada, desarticulada e inconsistente.

BOLIVIA²³

Arreglo institucional: La Presidencia de la República es el eje que articula las instituciones de política social. El Ministerio de la Presidencia, a través del Vice Ministerio de Coordinación Gubernamental, es la instancia que actúa como enlace entre las instituciones del Ejecutivo. Las dependencias encargadas del desarrollo social son las siguientes:

1. Ministerio de Desarrollo Económico: Entre sus funciones destacan: formular y ejecutar políticas de desarrollo económico, así como formular y ejecutar políticas de vivienda y urbanismo, promoviendo planes y programas de vivienda, priorizando las de interés social. Su principal programa es el *Programa de Financiamiento a la Vivienda*.

2. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación: Desarrolla programas para indígenas y encamina sus esfuerzos para proteger el medio ambiente. Cuenta con un área de Planificación y Ordenamiento Territorial.

Otras dependencias relevantes son:

²³ Fuente: Presidencia de Bolivia (www.bolivia.gov.bo), Ministerio de Desarrollo Económico (www.desarrollo.gov.bo), Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (www.rds.org.bo).

- *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)*: A falta de un Ministerio que atienda integralmente las necesidades sociales, la Estrategia Boliviana es la oficina gubernamental que ha desarrollado estrategias de acción, un taller de evaluación y un programa de seguimiento para reducir la pobreza.
- *Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE)*: El PLANE es un programa que el Estado boliviano viene ejecutando como política pública de contención del desempleo abierto. Su objetivo es reducir el impacto de la disminución de ingresos por la pérdida de empleo en la población más pobre del país, ya sea mediante la generación de empleo temporal masivo o promoviendo la conformación de microempresas.
- *Programa de Lucha contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Solidaria (PROPAÍS)*: Está destinado a financiar pequeños proyectos de infraestructura y/o equipamiento vecinal o comunitario de bien público en zonas marginadas, periurbanas o rurales, con un componente intensivo de mano de obra.

BRASIL²⁴

Arreglo institucional: En Brasil, los Ministerios – que a su vez dependen de la Presidencia – son los encargados de la política social. Asimismo, el Ejecutivo también ha creado instrumentos temporales de combate a la pobreza que posteriormente se incorporan a la estructura ministerial. La dependencia encargada de la política de combate a la pobreza es el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, que además es responsable de las políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional, y asistencia social de Brasil.

El Ministerio realiza las funciones de los desaparecidos Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre (MESA), el Ministerio de Asistencia Social (MAS) y la Secretaría Ejecutiva del Programa Bolsa Familia. Entre sus principales acciones se encuentran la de coordinar, supervisar, controlar y verificar la operación de los programas de transferencia de fondos.

²⁴ Fuente: Gobierno de Brasil (www.brasil.gov.br), Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (www.assistenciasocial.gov.br/), Ministerio de Integración Nacional (www.integracao.gov.br/).

CHILE²⁵

Arreglo institucional: Las dependencias encargadas del desarrollo social en Chile dependen del poder Ejecutivo, aunque es el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) el que coordina y verifica las políticas públicas y reformas sociales.

El Ministerio Secretaría General de la Presidencia es la entidad asesora gubernamental al más alto nivel, encargada de facilitar y coordinar el desarrollo y cumplimiento de la agenda programática y legislativa del gobierno. Entre sus funciones destaca la coordinación interministerial, es decir, la vinculación entre instituciones en equipos de trabajo para dar cumplimiento a la agenda presidencial. La instancia encargada de la política social es el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

MIDEPLAN Desarrolla las acciones de política social, abarcando el diseño y aplicación de políticas, planes y programas; coordina las iniciativas del sector público encaminadas a erradicar la pobreza; orienta la cooperación internacional que el país recibe u otorga en materia social; y atiende a grupos prioritarios (infancia, juventud, adultos mayores, discapacitados, mujeres e indígenas).

El MIDEPLAN cuenta con una serie de instituciones de acción específica para el desarrollo social:

- *Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI):* Es la institución responsable de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural, así como de impulsar su participación en la vida nacional.
- *Fondo Nacional de Discapacidad (FONADIS):* Su misión es contribuir a la inserción social y a la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, mediante la administración eficiente de los recursos financieros que se ponen a su disposición. Reúne en su Consejo a miembros del gobierno, delegados de asociación de discapacitados frecuentes, instituciones sin fines de lucro, representantes del sector empresarial y laboral.
- *Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS):* Es un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es financiar planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social. Estos deben coordinarse con los que realicen otras reparticiones del Estado, en especial con el Fondo de Desarrollo Regional. Estará sometido a la rvigilancia del Presidente de la República, con quien se relacionará por intermedio del Ministerio de Planificación y Cooperación.

²⁵ Fuente: Presidencia de Chile (www.gobiernodechile.cl/), Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (www.mideplan.cl), Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales (www.minvu.cl).

- *Instituto de la Juventud (INJUV)*: El INJUV es un organismo técnico encargado de colaborar con el Poder Ejecutivo en el diseño, planificación y coordinación de las políticas relativas a los asuntos juveniles. Su misión es implementar acciones tendientes a la inclusión social de los jóvenes, con el fin de mejorar su calidad de vida.
- *Iniciativa Científica del Milenio (ICM)*: Es una institución gubernamental creada para el desarrollo de la investigación científica y tecnológica de frontera. Entre sus objetivos destaca la formación de equipos de trabajo con miras a formar parte de una red internacional de alto nivel. La investigación científica llevada a cabo está directamente asociada a trabajos de colaboración e interacción en redes con otros investigadores y laboratorios pares, y con la proyección de los avances hacia el medio externo.

COLOMBIA²⁶

Arreglo institucional: La coordinación social en Colombia está a cargo del Departamento Nacional de Planeación, el cual articula los Ministerios sectoriales a través de la Dirección de Desarrollo Social, y da seguimiento a las transferencias nacionales que van a las regiones mediante una Dirección de Desarrollo Territorial. El Departamento también está encargado del Programa Nacional de Desarrollo Humano, con el fin de promover el fortalecimiento de la descentralización y mejorar la gestión del gasto social.²⁷ El manejo y ejecución de las políticas sectoriales está a cargo de cada Ministerio.

Por otra parte, existe la Red de Solidaridad Social, creada en 1994 para coordinar la acción asistencial de diversos departamentos del Estado, además de articular con los municipios receptores los servicios de ayuda humanitaria y la protección de la población – a raíz de la violencia registrada en ese país, su prioridad es atender a la población desplazada –.

Entre sus programas se encuentran el de Atención Integral para Adultos Mayores; Programa Indígena; Programa para Personas con Discapacidad; Programa de Apoyo a Recuperadores; Programa de Generación y Mejoramiento de Ingresos; Programa Especial de Vivienda; y Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes Desplazados.

Las dependencias encargadas del desarrollo social son:

1. Ministerio de Protección Social: Es la dependencia que vela por el acceso de toda la población al servicio de salud, en todas las fases, áreas y niveles de atención; mediante la promoción de la afiliación al Sistema de Seguridad Social, la definición de criterios para

²⁶ Fuente: Presidencia de Colombia (www.gobiernoenlinea.gov.co), Ministerio de Protección Social (www.minproteccionsocial.gov.co), Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (www.minambiente.gov.co).

²⁷ Alfredo Sarmiento, *Op. Cit.*, p. 21.

asignar subsidios que financien el aseguramiento de las personas pobres, y garantice la prestación de servicios de salud para los pobres, y aquellos de salud pública para toda la población.

2. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial: Se encarga de verificar las condiciones medioambientales de Colombia y los programas en desarrollo.

3. Superintendencia de Subsidio Familiar: La razón de ser de la Superintendencia es garantizar, mediante sus funciones de inspección, vigilancia y control, el eficaz funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar,²⁸ la ampliación de su cobertura y la calidad de los servicios que prestan, en especial a la población de medianos y bajos ingresos, en aplicación de los principios de universalidad y solidaridad.

COSTA RICA²⁹

Arreglo institucional: La Presidencia, por medio del Consejo Social de Gobierno, es el organismo encargado de ejecutar y evaluar los proyectos sociales a nivel nacional. Dicho Consejo funciona como mecanismo de formulación y coordinación de la política social. Sus líneas de acción son el Plan Vida Nueva y el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza y Desarrollo de las Capacidades.

El Consejo cuenta con una Secretaría Técnica del Área Social que funciona como órgano ejecutivo que administra un sistema de información de programas, proyectos y presupuesto de toda el área social.³⁰ Por otra parte, la Presidencia también cuenta con algunos Ministerios especializados para ramos específicos de desarrollo humano:

1. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN): Le corresponde generar y mantener una visión de conjunto sobre el desarrollo socioeconómico que facilite la toma de decisiones por parte del Presidente de la República de Costa Rica. La responsabilidad fundamental de MIDEPLAN es asesorar, informar y coordinar el proceso de planificación en el Estado costarricense, cuyo principal eje de trabajo es el Plan Nacional de Desarrollo, garantizando una visión de conjunto y estratégica de la sociedad en el corto, mediano y largo plazo.
2. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS): El IMAS tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en Costa Rica, para lo cual debe planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin. Para ese objetivo

²⁸ La Caja de Compensación Familiar CAFAM es una corporación de derecho privado sin fines de lucro, que recauda los aportes de las empresas afiliadas para reinvertir sus recursos en el pago de Subsidio en Dinero a los trabajadores, en la prestación de servicios y la oferta de productos y programas bajo el concepto del Subsidio Familiar.

²⁹ Fuente: Presidencia de Costa Rica (www.casapres.go.cr), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) (www.mideplan.go.cr), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (www.imas.go.cr).

³⁰ Barahona y Piszcz, *Op. Cit.*, p. 38.

utilizará todos los recursos humanos y económicos que sean puestos a su servicio por los empresarios y trabajadores del país, instituciones del sector público nacionales o extranjeras, organizaciones privadas de toda naturaleza, instituciones religiosas y demás grupos interesados en participar en el plan nacional de lucha contra la pobreza.

ECUADOR³¹

Arreglo institucional: Los Ministerios encargados del desarrollo social dependen de la Presidencia de la República. Las dependencias encargadas de las actividades específicas son:

1. Ministerio de Bienestar Social: El Ministerio de Bienestar Social es el organismo responsable de formular, dirigir y ejecutar la política estatal en materia de protección de menores, mujeres, jóvenes, ancianos, personas discapacitadas, indígenas y campesinos.

Le corresponde promover e impulsar la organización comunitaria, el cooperativismo con fines productivos y de desarrollo, y otras tareas orientadas a lograr el bienestar de la colectividad, mediante mecanismos que faciliten el acceso a la alimentación, vivienda, salubridad, protección, desarrollo social y a la satisfacción de aquellas necesidades que permitan a los sectores poblacionales más vulnerables de la sociedad, desarrollar su vida en condiciones aceptables.

2. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda: Este organismo es promotor de los sistemas, facilitador de la participación de actores privados, comunitarios, regulador general y canalizador de recursos por medio de los bonos y proveedor de asistencia técnica para los municipios y grupos organizados. De esa manera, crea y mejora de vivienda dotada de servicios básicos de agua potable y saneamiento, considerando la organización territorial, el uso de recursos y la participación activa y concertación del gobierno en todos sus niveles con otros grupos.

3. Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA): Formula programas para las áreas de desarrollo infantil, protección especial y voluntariado.

EL SALVADOR³²

Arreglo institucional: El poder Ejecutivo salvadoreño cuenta con diversas entidades que le asesoran y ayudan a implementar la política social. Dichas instancias van de las Secretarías

³¹ Fuente: Presidencia de Ecuador (www.presidencia.gov.ec), Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (www.miduvi-siv.gov.ec), Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA) (www.innfa.org).

³² Fuente: Presidencia de El Salvador (www.casapres.gob.sv), Secretaría Nacional de la Familia (www.primeradama.gob.sv), Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (www.mspas.gob.sv), Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, (www.mop.gob.sv).

a los Ministerios, Viceministerios y Fondos. Las dependencias encargadas del desarrollo social son:

1. Secretaría Nacional de la Familia: Tiene por misión promover, impulsar, potenciar y facilitar oportunidades y condiciones que propicien la unión y el desarrollo sostenible e integral de la familia y sus diferentes grupos: niñez, adolescencia, juventud, mujer, personas adultas mayores y personas con discapacidad, mediante el asesoramiento efectivo al Presidente de la República, articulando iniciativas que permitan el respeto a los derechos individuales y llevando proyectos prioritarios de salud, educación e inserción productiva.
2. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: Es la instancia rectora en materia de salud, que garantiza a los habitantes de El Salvador la cobertura de servicios oportunos e integrales, con equidad, calidad y calidez, en corresponsabilidad con la comunidad, incluyendo todos los sectores y actores sociales, para contribuir a lograr una mejor calidad de vida.
3. Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano: Este Viceministerio tiene por función encargarse de los asentamientos humanos y planificación territorial estratégica en El Salvador.
4. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL): Su misión es erradicar la pobreza en El Salvador, a través de la investigación, la inversión social y la integración de esfuerzos orientados a promover el desarrollo local, con un equipo humano innovador y comprometido, reconocido por su integridad, espíritu de servicio y efectividad organizacional.

GUATEMALA³³

Arreglo institucional: El Ejecutivo cuenta con diversas dependencias para desarrollar e implementar la política social. Entre ellas destacan los Ministerios, Secretarías y Fondos. Las dependencias encargadas del desarrollo social son:

1. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda: Es la dependencia que direcciona, reglamenta y representa en el ámbito nacional a los sectores de comunicación, infraestructura y vivienda ejecutando políticas y estrategias para integrar al país con servicios acorde al desarrollo social y económico de la nación, contribuyendo a mejorar la competitividad a través del ejercicio de una administración y control eficientes.
2. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia: La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) es el órgano de planificación del Estado, establecida como una institución de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República. A SEGEPLAN le corresponde coadyuvar a la formulación de la política general de desarrollo del Gobierno y evaluar su ejecución y efectos. Para hacer operativa su

³³ Fuente: Presidencia de Guatemala (www.guatemala.gob.gt), Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (www.civ.gob.gt), Fondo de Inversión Social (www.fis.gob.gt).

naturaleza tiene dos ámbitos de planificación y programación: el global y sectorial y el de su validación en las instancias de participación ciudadana, en todo el territorio nacional, por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo.

3. Secretaría de Bienestar Social: Le corresponde administrar y ejecutar las políticas del gobierno guatemalteco en materia de bienestar social, desarrollando acciones coherentes y eficaces destinadas a fortalecer la familia y brindar protección a niños, niñas y adolescentes, dentro de un marco de desarrollo integral de la persona humana. Promueve acciones encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la niñez y adolescencia guatemalteca.

4. Fondo de Inversión Social: Por medio del Fondo de Inversión Social, el Estado invierte en actividades que mejoran el nivel de vida y las condiciones económico-sociales exclusivamente de los sectores en situación de pobreza y extrema pobreza del área rural de Guatemala.

5. Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco: Destinado a apoyar y fortalecer el proceso de desarrollo humano, sostenido y autogestionado del pueblo indígena de ascendencia maya, de sus comunidades y organizaciones en el marco de su cosmovisión para elevar su calidad de vida a través de la ejecución y financiamiento de sus programas y proyectos económicos, sociales y culturales.

HONDURAS³⁴

Arreglo institucional: La Presidencia de la República de Honduras cuenta con diversas dependencias encargadas de diseñar y ejecutar la política social. Entre ellas destacan algunas Secretarías de Estado y un Fondo de Inversión Social.

En el caso hondureño también destaca la existencia de un Gabinete Social, que fue creado con la finalidad de asesorar a la Presidencia en la formulación de políticas sociales, coordinar las acciones institucionales para la ejecución de las políticas del sector social y optimizar la eficiencia y armonización en la asignación de recursos. El Gabinete Social está conformado por las Secretaría del Despacho Presidencial; Educación; Salud; Trabajo y Seguridad Social; Agricultura y Ganadería; Cultura, Artes y Deportes; así como por el Fondo Hondureño de Inversión Social; el Instituto Nacional Agrario; y la Secretaría de Cooperación Internacional.

Las funciones de las principales dependencias involucradas son:

1. Secretaría de Estado del Despacho Presidencial: La también llamada Secretaría de la Presidencia se encarga de coordinar las actividades del gabinete sin perjuicio de las atribuciones de las Secretarías de Estado, así como de recopilar y analizar la información para apoyar al Presidente en la toma de decisiones. También se encarga de implementar medidas concretas en materia social.

³⁴ Fuente: Presidencia de la República: http://www.casapresidencial.hn/politica_social/index.php.

2. Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS): Ejecuta obras de infraestructura social en educación, salud, agua y saneamiento en forma descentralizada con la participación de la empresa privada, las municipalidades y las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs).

3. Secretaría de Agricultura y Ganadería: Se encarga de promover la oferta de recursos y orientar las demandas de las comunidades de escasos recursos para el mejoramiento sostenible de los ingresos familiares y la reactivación productiva.

MÉXICO³⁵

Arreglo institucional: La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) es la dependencia encargada de la política social en México. Adicionalmente, la Presidencia de la República cuenta con un Gabinete de Desarrollo Humano y Social, el cual se reúne para analizar y dar pronta respuesta a los asuntos que involucren el bienestar y las condiciones de vida de la población.

La misión de la Sedesol es lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral, incluyente y corresponsable, para alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad, mediante las políticas y acciones de ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda, mejorando las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos.

Los otros organismos coordinados por Sedesol son:

- **DICONSA:** Es la entidad encargada de abastecer, de manera oportuna y suficiente, los productos básicos y complementarios en beneficio de la población rural localizada en zonas de alta y muy alta marginación, en situación de pobreza alimentaria, a precios que transfieran un margen de ahorro respecto a los vigentes en el mercado local. Lo anterior a través de una red nacional de abasto.
- **LICONSA:** Es una empresa de participación estatal mayoritaria que industrializa y distribuye leche de alta calidad, a un precio accesible, en apoyo de la alimentación y nutrición a los beneficiarios de familias en condiciones de pobreza, para contribuir al desarrollo de capital humano.
- **Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores (INAPAM):** Es el órgano rector de las políticas públicas de atención hacia las personas de 60 años en adelante, con un enfoque de desarrollo humano integral en cada una de sus facultades y atribuciones. Sus principales objetivos son proteger, atender, ayudar y orientar a las personas de la tercera edad, así como conocer y analizar su problemática para encontrar soluciones adecuadas. Por ello dirige

³⁵ Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (www.sedesol.gob.mx).

sus esfuerzos a fomentar la asistencia médica, asesoría jurídica y opciones de ocupación.

- *Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)*: Su misión es apoyar a los artesanos de México para contribuir a la mejora de sus niveles de vida y preservar los valores de su cultura tradicional, vinculando la creatividad del artesano con el consumidor final, mediante programas de apoyo y efectivas estrategias de comercialización que aseguren el posicionamiento de productos artesanales de calidad en los mercados nacionales e internacionales.
- *Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)*: Su objetivo es vincular, fortalecer y construir alianzas con las organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales e instituciones académicas para dar sustento a la política social, a través de la coinversión, asesorías, capacitación e investigación que permitan promover una mayor participación y corresponsabilidad de las personas que integran la sociedad a favor de los grupos más vulnerables.
- *Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI)*: Su responsabilidad es la de diseñar, promover, dirigir y coordinar la política nacional de vivienda del gobierno federal, a fin de garantizar el acceso a una vivienda digna a las familias mexicanas y a contribuir al desarrollo social y económico del país, al aprovechar el efecto multiplicador que ejerce sobre la planta productiva y el empleo.
- *Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)*: Es un organismo público descentralizado, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto principal es regularizar la tenencia de la tierra urbana, en los asentamientos humanos irregulares ubicados en predios de origen social (ejidal y comunal) y de propiedad federal.
- *Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)*: Es un Fideicomiso que financia la demanda nacional de crédito para vivienda de las familias de bajos recursos, operando un sistema de financiamiento acorde a su presupuesto y capacidad de crédito, contribuyendo a hacer realidad la ilusión de tener una casa digna.

NICARAGUA³⁶

Arreglo institucional: El Ministerio de la Familia, que depende de la Presidencia de la República, es la única dependencia encargada de la política social en Nicaragua.

³⁶ Fuente: Presidencia de Nicaragua (www.presidencia.gob.ni), Ministerio de la Familia (www.mifamilia.gob.ni/).

El Ministerio de la Familia es la institución estatal que norma, regula, administra, ejecuta y promueve en coordinación con instituciones gubernamentales y la sociedad civil, programas de protección social y servicios de protección especial, orientados al fortalecimiento de la unidad familiar, contribuyendo al desarrollo integral de la sociedad nicaragüense, con énfasis en los grupos en situación de vulnerabilidad y alto riesgo social.

PANAMÁ³⁷

Arreglo institucional: Existen Secretarías y Ministerios cuyo trabajo se enfoca al desarrollo social. Todos dependen del poder Ejecutivo. Existe, desde 1992 un Gabinete Social que se encarga de asesorar al Ejecutivo en materia de política social. Las funciones del Gabinete son: servir de instancia de discusión, formación, coordinación operativa y evaluación estratégica de la política social; y actuar como interlocutor del gobierno ante los organismos y organizaciones internacionales y nacionales, gubernamentales y no gubernamentales, en la materia.

Las dependencias encargadas del desarrollo social en Panamá son:

1. Secretaría del Plan Alimentario Nacional (SENAPAN): Esta Secretaría, adscrita al Despacho del Presidente de la República está encargada de proponer, coordinar, supervisar y evaluar las acciones de promoción, prevención reducción y habilitación de los programas dirigidos a atender el problema alimentario y nutricional.
2. Ministerio de Desarrollo Social (antes Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia) : Su objetivo es impulsar el desarrollo humano y procurar la integración social a través de la participación y la promoción de la equidad con la coordinación y ejecución de políticas, planes, programas y acciones que fortalezcan a la juventud, la mujer, la niñez, la familia, la comunidad y la atención específica a los grupos de población de atención prioritaria.
3. Ministerio de Vivienda (MIVI): Le corresponde establecer, coordinar y asegurar, de manera efectiva, la ejecución de una política nacional de vivienda y desarrollo urbano destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso.
4. Fondo de Inversión Social: Formula y administra la agenda social que establece metas en los ámbitos de nutrición, democracia, indígenas pobres, descentralización y desburocratización, calidad de vida, empleo, salud pública, equidad y eficiencia educativa, protección del medio ambiente y de grupos vulnerables y seguridad ciudadana.

PARAGUAY³⁸

³⁷ Fuente: Presidencia de Panamá (www.pa/gobierno/), Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (www.minjumfa.gob.pa/), Ministerio de Vivienda (MIVI) (www.mivi.gob.pa/), Fondo de Inversión Social (www.fis.gob.pa/).

Arreglo institucional: La Presidencia paraguaya se apoya en Secretarías de Estado o Ministerios, así como en Secretarías Ejecutivas para desarrollar la política social. Las dependencias encargadas del desarrollo social son:

1. Secretaría de Acción Social: Es la institución encargada de diseñar e implementar, en forma participativa y descentralizada, la política social destinada a combatir la pobreza y la vulnerabilidad y a promover una mayor equidad social, impulsando el capital social, un orden económico más justo y un sistema de protección y promoción social. Para ello, la SAS diseña, dirige, coordina, ejecuta, supervisa y evalúa planes, programas y proyectos, creando y fortaleciendo mecanismos efectivos de acceso de los más pobres a los beneficios del desarrollo.

2. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social: Tiene por función analizar la situación económica y sus tendencias; elaborar metas generales de desarrollo; evaluar los recursos disponibles para el fomento y recomendar su distribución; someter a consideración del Ejecutivo los planes generales de los sectores y regiones; y será consultada respecto de todos los proyectos y programas de fomento, medidas de política económica, modificaciones y reformas de la administración pública relacionados con el desarrollo económico y social.

3. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social: Se encarga de formular, aplicar y evaluar los programas de salud y de educación en salud.

PERÚ³⁹

Arreglo institucional: El Presidente de la República dirige, a través de Ministerios y Viceministerios, la política social peruana. Es a través del Consejo de Ministros que el Ejecutivo se mantiene al tanto de lo que sucede en su gabinete. El Presidente del Consejo de Ministros colabora con el Presidente de la República de Perú en la dirección de la política general de gobierno y coordina la actividad intersectorial de la función política administrativa del Estado. En esto último, mantiene relaciones con el Congreso de la República y con los Organismos Autónomos contemplados en la Constitución; mantiene los niveles de coordinación del Ejecutivo con los gobiernos regionales y locales; y promueve la participación, concertación social y económica en la gestión del gobierno.

Las dependencias encargadas del desarrollo social son:

1. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES): La misión del MIMDES es constituirse en un sector integrado, moderno y articulador, liderando las políticas del sector,

³⁸ Fuente: Presidencia de Paraguay (www.paraguaygobierno.gov.py), Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (www.stp.gov.py/), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (www.mspbs.gov.py).

³⁹ Fuente: Presidencia de Perú (www.peru.gob.pe), Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) (www.mimdes.gob.pe).

descentralizadamente y contribuyendo a la superación de la pobreza, inequidad y exclusión, orientado a las personas en situación de pobreza y grupos vulnerables, con un enfoque de desarrollo humano integral y de equidad, generando igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

2. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (VIVIENDA): MIVIVIENDA es un organismo público integrante del Poder Ejecutivo y constituye un Pliego Presupuestal, con autonomía administrativa y económica. Es el ente rector de los asuntos de vivienda, urbanismo, desarrollo urbano, construcción de infraestructura y saneamiento, para lo cual formula, aprueba, dirige, evalúa, regula, norma, supervisa y en su caso ejecuta las políticas nacionales en estas materias. Los tres programas que opera son: *Programa Mi Vivienda*, *Programa Techo Propio*, y *Programa Mi Barrio*.

3. Viceministerio de Desarrollo Social: Le corresponde dirigir, evaluar y supervisar el cumplimiento de las políticas sectoriales impartidas por el / la Ministro(a), así como dirigir y supervisar a los órganos de línea técnico normativos, así como a los siguientes Organismos Públicos Descentralizados:

- Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)
- Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)
- Oficina Nacional de Cooperación Popular (COOPOP)
- Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia (PAR)

REPÚBLICA DOMINICANA⁴⁰

Arreglo institucional: Ninguna Secretaría de Estado se encarga del desarrollo social. Sin embargo, el Secretariado Técnico de la Presidencia de la República Dominicana es el responsable del área, manteniendo permanente comunicación con el Ejecutivo. Éste es el organismo responsable de trazar las políticas de desarrollo y a la vez actúa como Secretaria del Consejo Nacional de Desarrollo. Es responsable de coordinar todo el Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa.

Otras dependencias encargadas del desarrollo social son:

1. Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS): Es la institución que rige la salud en República Dominicana. Para cumplir con lo anterior, se encarga de organizar y estructurar las Redes Públicas Prestadoras de los Servicios de Salud a nivel regional; garantizar el acceso equitativo a medicamentos de calidad, seguros y efectivos; y asegurar que la población de escasos recursos acceda a todos los servicios de salud.

2. Secretaría de Estado de la Mujer (SEM): Es el organismo responsable de establecer las normas y coordinar la ejecución de políticas, planes y programas a nivel sectorial, interministerial y con la sociedad civil, dirigidos a lograr la equidad de género y el pleno

⁴⁰ Fuente: Presidencia de República Dominicana (www.presidencia.gov.do). Secretariado Técnico de la Presidencia de la República Dominicana (www.stp.gov.do).

ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres. Otorga orientación legal y psicológica a toda mujer que así lo solicite.

URUGUAY⁴¹

Arreglo institucional: En el mes de julio del 2005, se crea el Gabinete Social, cuyo objetivo es coordinar las acciones de los ministerios que tienen competencia en políticas sociales, tales como Educación y Cultura, Salud Pública, Vivienda y Ordenamiento Territorial, Trabajo y Seguridad Social, Desarrollo Social, y Turismo y Deporte. En el decreto de creación del gabinete social se contempla la instalación de un Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas donde participaran los mismos Ministros que en el gabinete.

La instancia cuyo mandato expreso es la atención a la población en pobreza, es el recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social. A esta instancia le compete asesorar al Poder Ejecutivo, formular, ejecutar, supervisar, coordinar, dar seguimiento y evaluar las políticas nacionales en las áreas de juventud, mujer, familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general.

También coordina las acciones, planes y programas intersectoriales implementados por el Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, educación, salud, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y no discriminación.

Otras dependencias participantes en la política social son:

1. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente: Su función es ejecutar las políticas nacionales de vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente fijadas por el Presidente de Uruguay. Asimismo, está facultado para celebrar convenios con personas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para el cumplimiento de sus cometidos, lo mismo que para relacionarse con organismos internacionales de su especialidad.

2. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es la Secretaría de Estado dependiente del Poder Ejecutivo responsable de diseñar, ejecutar, controlar y evaluar las políticas, planes y programas referidos a la actividad laboral, a las prestaciones sociales y alimentario - nutricionales y a la seguridad social, para optimizar el desarrollo de las relaciones laborales y la promoción de políticas de empleo, procurando la armonización de las normas laborales a nivel del Mercosur.

3. Instituto Nacional de Alimentación (INDA): Depende del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Los dos programas que opera son el *Programa Alimentario Nacional (PAN)* y el *Programa de Apoyo a Instituciones Públicas y Privadas (AIPP)*.

⁴¹ Fuente: Presidencia de Uruguay (www.presidencia.gub.uy), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (www.mtss.gub.uy/).

VENEZUELA⁴²

Arreglo institucional: En Venezuela, las acciones en materia de desarrollo social y combate a la pobreza se desarrollan en los Ministerios de Salud y Desarrollo Social; Agricultura y Tierras; Educación, Cultura y Deportes; Educación Superior; Energía y Petróleo; Ambiente y Recursos Naturales; Economía Popular; y Hábitat y Vivienda. Sin embargo, es el Presidente de la República quien formula la política social e instruye a cada Ministerio sobre acciones específicas.

La dependencia con mayores atribuciones en la materia es el Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Las principales finalidades de ese organismo apuntan hacia el reordenamiento de las estructuras institucionales de gestión y las redes de atención de carácter gubernamental para hacer de los derechos sociales y la equidad las bases de un nuevo orden social, de justicia y bienestar para todos y todas. Trabaja para combatir las inequidades, reduciendo los déficit de atención y las brechas entre grupos humanos y territorios; y rescatar lo público en función del interés colectivo, potenciando ciudadanía con capacidad en el diseño y ejecución de políticas que impacten en el desarrollo social del país.

Los organismos que dependen del Ministerio de Salud y Desarrollo Social son el *Consejo Nacional para la Integración de Personas Discapacitadas CONAPI*, el *Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología (INAGER)*, y la *Fundación Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS)*.

⁴² Fuente: Presidencia de Venezuela (www.gobiernoonlinea.ve), Ministerio de Salud y Desarrollo Social (www.msds.gov.ve).

Anexo 3

Aspectos Relevantes de los Marcos Jurídicos Existentes en América Latina

País	MÉXICO	GUATEMALA	COSTA RICA	PERÚ
Nombre	Ley General de Desarrollo Social	Ley de Desarrollo Social	Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
Objetivo	-Garantizar el ejercicio de derechos sociales -Definir principios y lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo Social (competencias y funciones)	Crear marco jurídico de la política de desarrollo de la persona humana con énfasis en grupos de especial atención.	Establecer un fondo de desarrollo social y asignaciones familiares.	-Establecer las competencias y funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social como organismo rector del sector Mujer y
Principios rectores	- Derechos para el desarrollo social (educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y no - Derecho a recibir acciones y apoyos para personas o grupos sociales en situación de vulnerabilidad.	- Importancia de la información demográfica nacional como base de la política de desarrollo social - Especial atención a los grupos de personas más vulnerables (indígenas, mujeres, áreas precarias, niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad, personas adultas mayores, - Descentralización como una de las principales estrategias para atender las demandas sociales de la población. - Creación de fuentes de trabajo - Elaboración del mapa oficial de pobreza - Entidades del sector público obligadas a - Derecho al desarrollo	Enlista una serie de temas que serán objeto de financiamiento por parte del fondo	No menciona nada
Contenido de la política de desarrollo social	-Superación de la pobreza a través de la educación, salud, alimentación, generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación -Seguridad social y programas asistenciales -Desarrollo regional -Infraestructura social básica -Fomento del sector social de la economía.	-Salud -Educación -Migración -Dinámica y ubicación de la población en zonas -Comunicación social para difundir mensajes	-Programas de investigación y enseñanza en nutrición. -Capacitación técnica en aprendizaje -Tierras en programas de asentamientos -Atención a ancianos -Pensiones -Comedores escolares	
Creación de instituciones	Sistema Nacional de Desarrollo Social <i>Comisión Nacional de Desarrollo Social</i> Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social <i>Consejo Consultivo de Desarrollo Social</i>	No crea instituciones especiales	Se crea una Dirección General que administra el fondo dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	No crea instituciones especiales
Financiamiento	Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación No podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales	El Ministerio de Finanzas Públicas fijará anualmente una partida específica que incluirá en el presupuesto para la política de desarrollo social y población Se buscará cooperación financiera nacional e internacional no reembolsable	Los recursos provienen de impuestos nacionales, así como de donaciones de entidades públicas y privadas.	Se crea una partida presupuestaria para el Ministerio
Evaluación	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	-Obligatoriedad de la evaluación, así como de la presentación de un informe anual que se presenta a la Presidencia y al Congreso -La evaluación la hace el propio gobierno	No menciona la evaluación	No menciona la evaluación

Anexo 4

Presencia de los Elementos de Institucionalidad de la Política Social en América Latina

País	Elementos de Institucionalidad									
	1. Ministerio	2. Objetivos	3. Indicadores	4. Marco jurídico	5. Presupuesto	6. Coordinación intra	7. Participación ciudadana	8. Reglas de Operación	9. Padrones de beneficiarios	10. Códigos de conducta
1 Argentina	x	x	x		x	x	x		x	x
2 Bolivia			x			x				x
3 Brasil	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4 Chile			x		x	x			x	x
5 Colombia		x	x			x			x	x
6 Costa Rica		x	x		x	x	x		x	x
7 Ecuador	x	x	x							x
8 El Salvador			x							x
9 Guatemala		x	x	x		x				x
10 Honduras		x	x			x				x
11 México	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
12 Nicaragua		x	x			x	x			x
13 Panamá	x		x		x	x				x
14 Paraguay			x			x				x
15 Perú	x	x	x			x	x			x
16 República Dominicana			x			x				x
17 Uruguay	x	x	x		x	x				x
18 Venezuela			x		x	x				x

Fuente: Investigación a cargo del Autor.

Bibliografía

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

Anand, S. y Kanbur, R. (1985) "Poverty Under the Kuznets Process", *Economic Journal*, 95, pp. s42-s50.

Banco Inter Americano de Desarrollo (1997) "Latin America After a Decade of Reforms", *Johns Hopkins University Press*, Washington D.C.

Banco Inter Americano de Desarrollo (1999) "Facing Up to Inequality in Latin America", *Johns Hopkins University Press*, Washington D.C.

Banco Mundial (2004), "Inequality in Latin America: Breaking with History?", *The World Bank*, Washington, DC.

Banco Mundial (2005), "Income Generation and Social Protection for the Poor", *The World Bank*, Washington, DC.

Bourguignon, F., 2004, "The Poverty-Growth-Inequality Triangle", Mimeo, The World Bank, Washington, DC.

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

Caballero, Ricardo (2004) "Macroeconomic Volatility in Reformed Latin America", *Johns Hopkins University Press*, Washington D.C.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2004), "Panorama Social de América Latina", *Naciones Unidas*, Santiago de Chile.

Dollar, D. y Kraay, A. (2000) "Growth Is Good for the Poor" *Mimeo*, World Bank, Washington, D.C.

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

Fernández-Arias, Eduardo, y R. Hausmann (2000) "Wanted: World Financial Stability", *Johns Hopkins University Press*, Washington, D.C.

Foster, J. y M. Székely, (2001) "Is Growth Good for the Poor?: Tracking Low Incomes Using General Means". *RES Working Paper Series No. 453* Research Department, Inter American Development Bank, Washington DC, Junio.

Ganuza, Enrique, Paes de Barros, R., Taylor, L. y Vos, R. (2001) “Liberalización, Desigualdad y Pobreza en América Latina y el Caribe en los 90s”, *Editorial Universitaria de Buenos Aires*, Buenos Aires.

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

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

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

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

Kuczynski, Pedro-Pablo, y Williamson, J., (2003) “After the Washington Consensus; Restarting Growth and Reform in Latin America”, *Institute for International Economics*, Washington D.C.

Londoño, J.L., and M. Székely, “Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America 1970-1995”, *Journal of Applied Economics*, Vol. III, No. 1, May, pp. 93-134, 2000.

López, Humberto, (2004) “Pro-growth, Pro-poor: Is there a Tradeoff?” World Bank Policy Research Working Paper No. 3378, *The World Bank*, Washington D.C.

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

Morley, Sajuel, y Escalier, H. (2000) “The Impact of Structural Reforms on Growth in Latin America and the Caribbean: An Empirical Estimation” Serie Macroeconomía del Desarrollo, *Naciones Unidas*, New York.

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

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005), “Informe Sobre Desarrollo Humano, México 2004”, *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD), México D.F.

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

Székely, M. (2001) “Where To From Here? Generating Capabilities and Creating Opportunities for the Poor”, Capítulo 8 en Attanasio, O., y M. Székely, “*A Portrait of the Poor: An Asset Based Approach*”, Johns Hopkins University Press.

Székely, Miguel., N. Lustig, M. Cumpa and J.A. Mejía, (2004) “Do We Know How Much Poverty There is?”, *Oxford Development Studies* Vol. 32, No. 4, pp- 523-558.

United Nations Development Program (2005), “Human Development Report: International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World”, *United Nations Development Program*, New York, NY.

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

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