

---

## informes y estudios especiales

# **I**nstituciones de la política social: objetivos, principios y atributos

José Luis Machinea

Guillermo Cruces



Santiago de Chile, julio de 2006

Este documento, preparado por José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Guillermo Cruces, Unidad de Estudios del Desarrollo de la CEPAL, es una versión aumentada y revisada de la presentación realizada con ocasión de la conferencia internacional “Institucionalización de la política social para la superación de la pobreza: ¿Por qué una política social de Estado?”, realizada en México, D.F. los días 28 y 29 de septiembre de 2004. Una versión anterior fue publicada por la Secretaría de Desarrollo Social de México en la serie de *Cuadernos de desarrollo humano*, N° 23. Se agradecen especialmente los comentarios de Ricardo Carciofi a ese documento y los de Alejandro Bonvecchi a la presente versión.

Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1682-0010

ISSN electrónico 1682-0029

ISBN: 92-1-322945-3

LC/L.2573-P

N° de venta: S.06.II.G.104

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Contexto económico y social</b> .....	9
1. Pobreza, exclusión y desigualdad.....	9
2. Crecimiento económico, pobreza y desigualdad .....	12
3. Evolución del gasto social .....	14
<b>II. Objetivos, principios y atributos de las instituciones de la política social</b> .....	19
1. La política social en América Latina y el Caribe .....	19
2. Objetivos de la política social y principios de intervención .....	21
3. Atributos de las instituciones encargadas de la política social .....	23
<b>III. Conclusiones</b> .....	31
<b>Bibliografía</b> .....	45
<b>Serie Informes y estudios especiales: números publicados</b> .....	49

## Índice de gráficos

Gráfico 1	América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia, 1990-2005 .....	10
Gráfico 2	América Latina (18 países): participación en el ingreso total de los hogares según quintil de ingresos alrededor de 2002 .....	11
Gráfico 3	América Latina (17 países): evolución del coeficiente de concentración de Gini. Total por país 1990 – alrededor de 2002.....	11
Gráfico 4	Tasas de crecimiento de América Latina y el Caribe, 1980-2006.....	12
Gráfico 5	Tasas de crecimiento mundial (tasas de variación anual).....	13
Gráfico 6	América Latina (21 países): nivel del gasto social per cápita en 1990-1991, 1996-1997 y 2002-2003 .....	15
Gráfico 7	América Latina (21 países): gasto social como porcentaje del PIB en 1990-1991, 1996-1997 y 2002-2003 .....	16
Gráfico 8	América Latina (20 países): evolución del PIB y del gasto social .....	17

---

## Resumen

---

Los persistentes niveles de pobreza de América Latina y el Caribe, vinculados a la desigual distribución de los ingresos y las bajas y volátiles tasas de crecimiento de las economías, imponen limitaciones al ejercicio de los derechos económicos y sociales de amplias franjas de la población. El crecimiento mediante el desarrollo productivo es una condición necesaria pero no suficiente para resolver esta compleja situación, y aunque el nivel del gasto social (que presenta una evolución positiva en el pasado reciente) es relevante, importa también su calidad. Para que sea posible garantizar dichos derechos, en este documento se identifican una serie de principios (universalidad, solidaridad y eficiencia, entre otros) y atributos o requisitos para guiar la intervención pública y fortalecer las instituciones que sirven de marco a la política social.



## Introducción

---

América Latina y el Caribe entra al nuevo milenio con un balance económico, político y social complejo. En el terreno económico, se observan algunos adelantos con respecto al relativo estancamiento de las décadas anteriores, pero estos adelantos no se han traducido en tasas de crecimiento altas, sostenidas y estables. En el plano político, los indiscutibles avances en la evolución de los derechos civiles han tenido una serie de consecuencias positivas, como la elección de gobernantes por votación popular en prácticamente todos los países de la región, y la vigencia casi universal de la libertad de pensamiento, expresión, culto y asociación. Sin embargo, subsisten problemas en relación con la administración de justicia, la corrupción y la falta de participación efectiva en espacios de deliberación y representación. En los países donde estos problemas son más serios, los gobiernos enfrentan graves conflictos sociales e inestabilidad política. Asimismo, subsisten algunos problemas de discriminación por razones de raza, lugar de origen o género, aunque cabe destacar que estos temas cobran cada vez mayor importancia en la agenda política de los países de la región.

A pesar de estos logros en los planos económico y político, la región sigue presentando una deficiencia considerable en la construcción de ciudadanía económica y social. En efecto, la materialización de los derechos económicos, sociales y culturales de un segmento significativo de la población ha sido considerablemente más lenta. La tarea pendiente es muy amplia, ya que en este campo se combinan factores como la disparidad de oportunidades, la ausencia de mecanismos de protección elementales frente a la inestabilidad

laboral, los bajos ingresos, los obstáculos a la movilidad social (particularmente para las mujeres, los indígenas y los afrodescendientes), el menoscabo de la diversidad étnica y cultural, y la indefensión frente al infortunio. De allí que el principal desafío que enfrenta la región al iniciarse el nuevo siglo es el de construir sociedades más justas, en las que se dé un ejercicio efectivo de estos derechos por parte de toda la población y la equidad constituya un elemento fundamental del desarrollo.

El rezago relativo en la consecución de estos derechos es la principal motivación de este documento. Entre otros elementos requeridos para la reducción de la exclusión y la pobreza en América Latina y el Caribe, se analizan a continuación algunos mecanismos que permitirían fortalecer las instituciones encargadas de la política social. Aunque en un sentido amplio esta abarca la previsión social, la salud, la educación y la vivienda, entre muchos otros sectores, en este documento se pone el acento en los programas de lucha contra la pobreza.

Con tal efecto, se presenta en la siguiente sección un breve panorama de la región en términos de desigualdad, crecimiento y gasto social. En la sección II se argumenta que en el contexto regional el crecimiento económico, el apoyo a las unidades productivas de menor tamaño y a las zonas de menor desarrollo relativo, y el incremento del gasto social constituyen condiciones necesarias pero no suficientes para la superación de la pobreza a gran escala y se plantea el imperativo de reforzar las instituciones encargadas de la política social, tanto en lo referente a las intervenciones actuales como en lo relativo a las nuevas políticas que se adopten en el futuro. En particular, se hace hincapié en la definición de los objetivos de la política social, así como en los principios y atributos funcionales a estos que podrían caracterizar un nuevo diseño institucional. Por último, se presentan una serie de conclusiones.

## I. Contexto económico y social

---

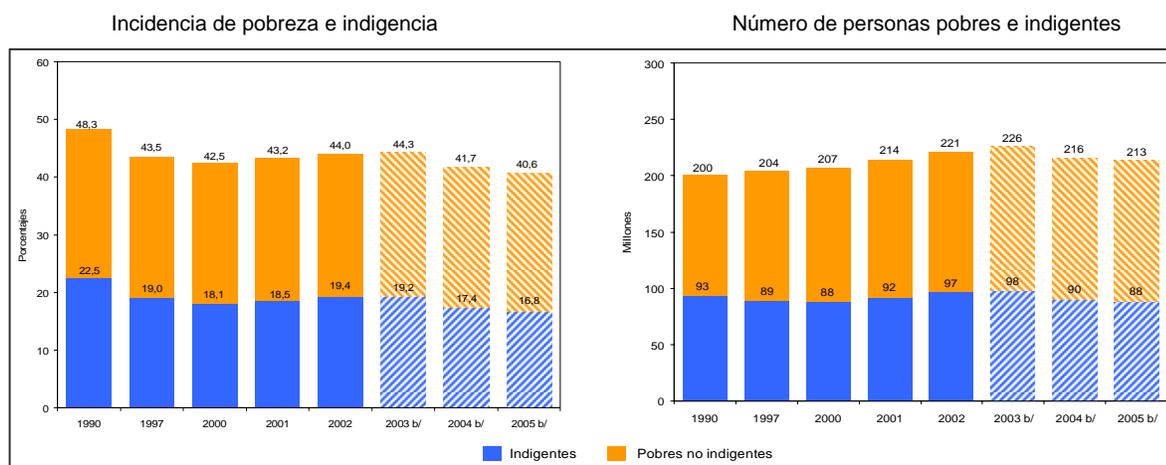
### 1. Pobreza, exclusión y desigualdad

Como se ha demostrado ya ampliamente, uno de los rasgos característicos de las sociedades de América Latina y el Caribe es la combinación de altos niveles de pobreza y una gran desigualdad en la distribución del ingreso. En los últimos veinticinco años, la persistencia de la pobreza se vincula, fundamentalmente, a un crecimiento económico bajo y volátil, a la desigualdad y a factores que facilitan la transmisión de la exclusión de generación en generación. En este contexto, los cambios estructurales ocurridos en los años noventa —apertura económica, privatizaciones, desregulación y una mayor flexibilidad del mercado laboral, entre otros— influyeron marginalmente en el crecimiento, y coincidieron con dos factores que empeoraron un cuadro social que ya adolecía de graves deficiencias e incluso contribuyeron a su aparición: un fuerte aumento del desempleo y de la precariedad laboral.

La persistencia de la pobreza y su magnitud hacen de la lucha contra este fenómeno un desafío enorme. En la última edición del *Panorama social de América Latina* (CEPAL, 2005b), se estima que en el 2005 un 40,6% de la población se encontraba en situación de pobreza, mientras un 16,8% no sólo era pobre, sino que vivía en condiciones de pobreza extrema o indigencia. En cuanto a la evolución reciente, en el gráfico 1 se observa que entre 1990 y 2005 disminuyó el porcentaje de personas que vive en la pobreza, pero no se observa una tendencia clara a lo largo del período. Mientras entre 1990 y 1997

la población que vivía bajo la línea de pobreza aumentó del 48,3% al 43,5%, se mantuvo relativamente estable alrededor de esos niveles hasta 2003 (la evolución de la tasa de indigencia es similar) y disminuyó en 2004 y 2005 como consecuencia de la aceleración del crecimiento económico en ese período. Esta mejora en términos porcentuales, aunque positiva, se ve empañada por la dinámica demográfica, en virtud de la cual existen hoy más personas pobres e indigentes en términos absolutos que en 1990. Por supuesto, estos índices capturan únicamente la dimensión monetaria de la pobreza: como se señala en CEPAL (2005a,b), la falta de ingresos se ve acompañada por altos niveles de deserción escolar, falta de acceso a servicios básicos, y condiciones inadecuadas de vivienda y saneamiento, entre muchas otras cosas.

**Gráfico 1**  
**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1990-2005<sup>a</sup>**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2005. Documento informativo (LC/G.2288-P)*, Santiago de Chile, 2005.

<sup>a</sup> Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones de color naranja de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

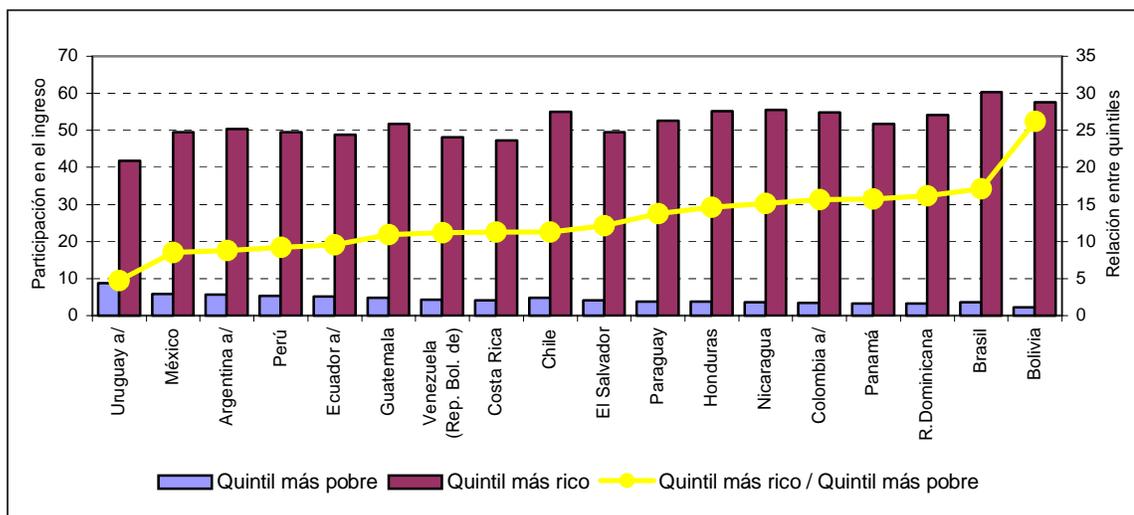
<sup>b</sup> Cifras proyectadas.

La relativa persistencia de estos niveles de pobreza e indigencia se dio paralelamente a una evolución poco alentadora de la distribución del ingreso en América Latina y el Caribe, que sigue siendo la región con mayor desigualdad. La mala distribución del ingreso queda en evidencia en la reducida participación del quintil de hogares más pobres, que contrasta notablemente con la participación del grupo más rico. El 20% de los hogares del quintil inferior de la distribución del ingreso percibe del 2,2% (Bolivia) al 8,8% (Uruguay) del total. En cambio, el quintil superior percibe entre un 41,8% (Uruguay) y un 62,4% (Brasil) del total (véase el gráfico 2).

En cuanto a la evolución reciente de la desigualdad, en el gráfico 3 se presenta la variación registrada en un subconjunto de países de un indicador alternativo, el coeficiente de Gini, entre 1990 y 2002. Al respecto, cabe destacar que en la mayoría de los casos considerados el nivel de desigualdad se acentuó o se mantuvo relativamente constante. En el gráfico se observa también que en los países cuya distribución se hizo más inequitativa son aquellos en que el nivel inicial de desigualdad original era menor. Como se comenta brevemente a continuación, estos altos niveles de desigualdad y su interacción con el crecimiento económico<sup>1</sup> pueden considerarse como dos de los factores explicativos de las elevadas tasas de pobreza y de su persistencia.

<sup>1</sup> El análisis de las causas y consecuencias de la desigual distribución del ingreso en la región supera el objetivo de este documento. Al respecto, puede consultarse Machinea y Hopenhayn (2005) y las referencias en ese texto.

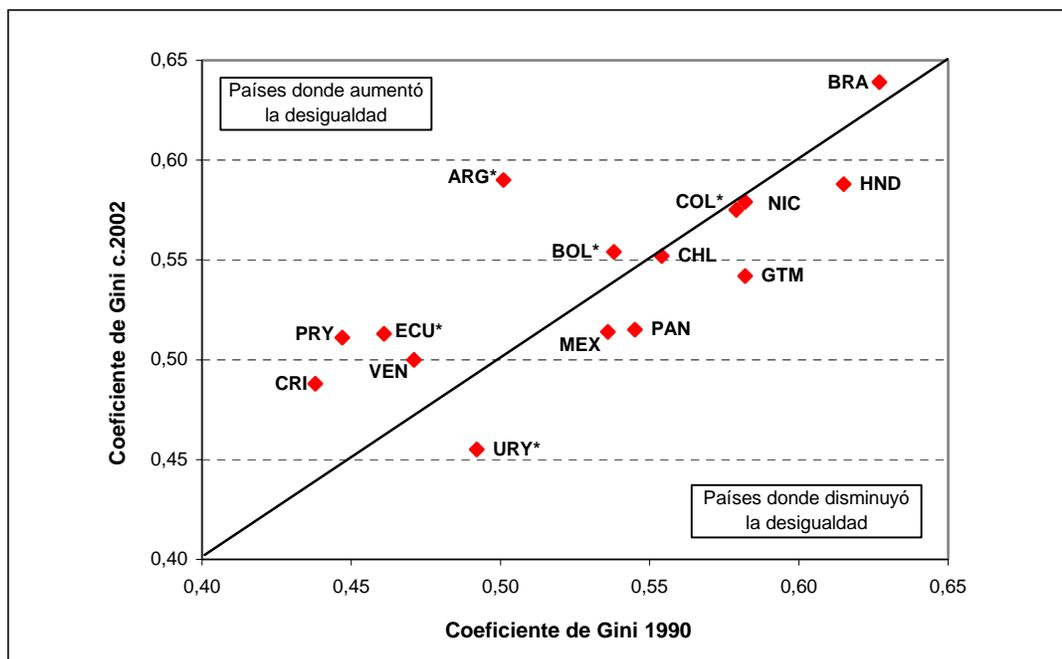
**Gráfico 2**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS ALREDEDOR DE 2002**



Fuente: CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares.

a Zonas urbanas

**Gráfico 3**  
**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN DE GINI TOTAL POR PAÍS 1990 - ALREDEDOR DE 2002**



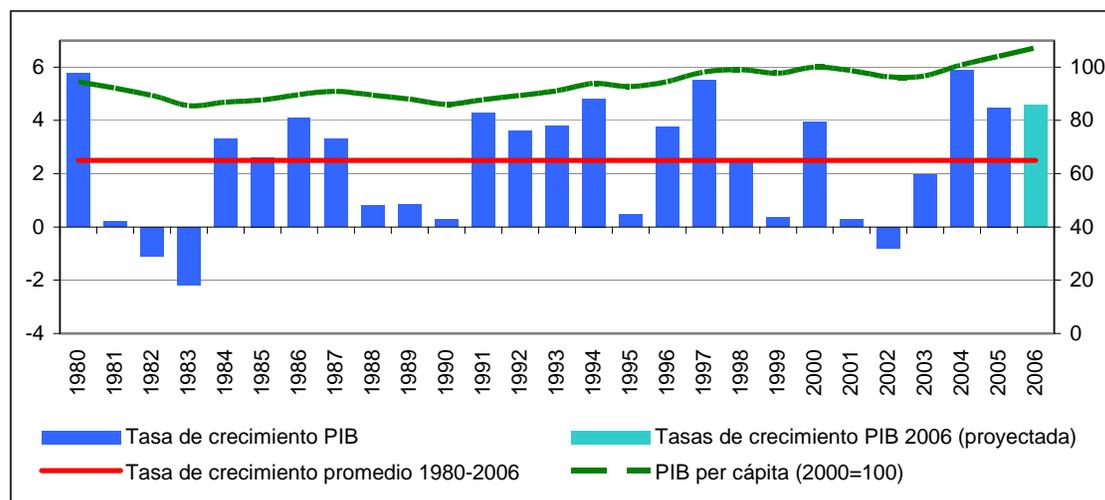
Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Calculado a partir de la distribución de las personas ordenadas según su ingreso per cápita.

\* Datos sobre áreas urbanas para Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay. Datos de Argentina corresponden al Gran Buenos Aires (1990); los de Bolivia (1989) a ocho grandes concentraciones urbanas más El Alto; y los de Paraguay (1990) al área metropolitana de Asunción. Valores posteriores a 2002 para Argentina (2004), Brasil (2003), Chile (2003) y México (2004).

## 2. Crecimiento económico, pobreza y desigualdad

Junto con los elevados niveles de pobreza y desigualdad, las economías de América Latina y el Caribe se caracterizaron en los últimos veinticinco años por una alta volatilidad y un bajo crecimiento del producto interno bruto (PIB). Esta característica se ilustra en el gráfico 4, en el que se presenta la evolución del PIB, su nivel por habitante y su crecimiento promedio en el período 1980-2006.

Gráfico 4  
TASAS DE CRECIMIENTO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1980-2006



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

El nivel promedio de crecimiento es, a todas luces, decepcionante si se considera la totalidad del período. Sin embargo, si se consideran las proyecciones para 2006, el hecho de que se hayan registrado tres años consecutivos de crecimiento (2004-2006) a una tasa promedio anual cercana al 4,9% constituye un logro promisorio. Entre otros aspectos relevantes, estos niveles de crecimiento han influido significativamente en los niveles de pobreza e indigencia, como se señalaba en la sección anterior.

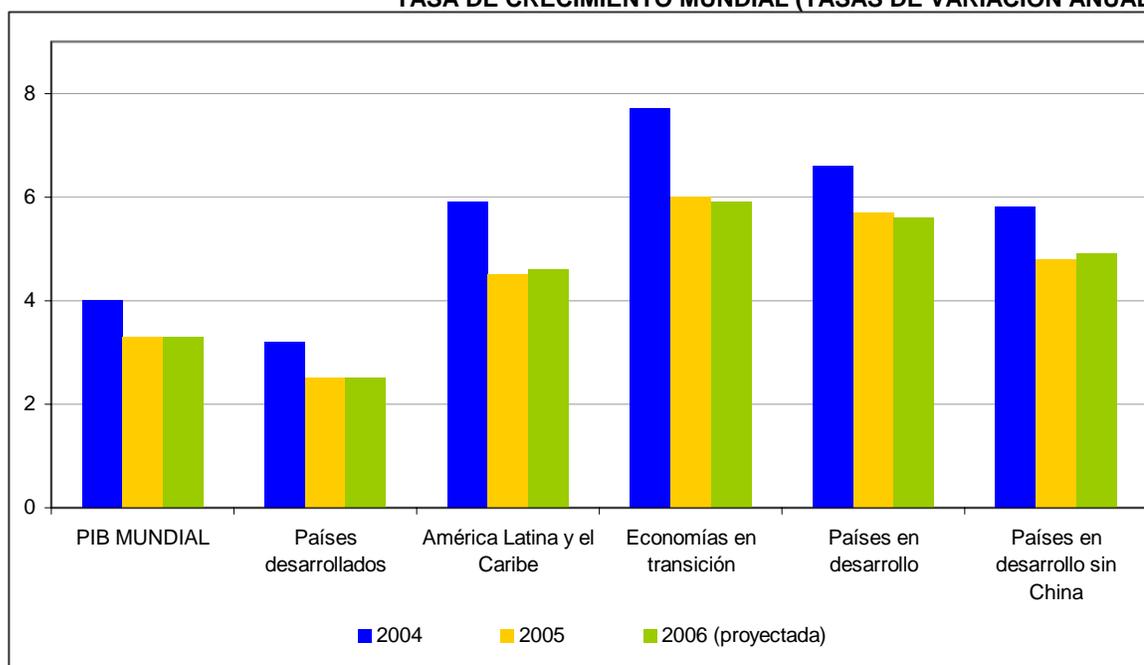
Si bien este nivel de crecimiento es elevado cuando se considera la evolución regional de las últimas décadas, no lo es cuando se lo compara con la evolución del PIB de otros países en desarrollo en los últimos años (véase al respecto el gráfico 5).

Por otra parte, a pesar de ciertos efectos positivos en los niveles de empleo, esta tasa de crecimiento no parece suficiente para corregir a mediano plazo los persistentes desequilibrios de los mercados de trabajo (el índice de desempleo abierto aumentó de 6,9% a 9,5% entre comienzos de los años noventa y el año 2005), que constituyen uno de los principales canales de interacción entre crecimiento y pobreza.

Además, los niveles de crecimiento mencionados resultan insuficientes en algunos casos para terminar con la extrema pobreza en un plazo razonable. De acuerdo a proyecciones de la CEPAL (2005b), reducir la incidencia de la pobreza extrema a la mitad de la registrada en 1990 hasta el 2015, de acuerdo a lo estipulado en los objetivos de desarrollo del Milenio (CEPAL, 2005a), exigiría altas tasas de crecimiento, sobre todo en los países más pobres. Estas tasas serían sustancialmente menores en condiciones de menor desigualdad: por ejemplo, frente a una reducción hipotética de 10% del coeficiente de Gini las tasas de crecimiento requeridas disminuirían del 9,4% al 7% anual en Bolivia; del 4,9% al 3,1% en Guatemala; del 8,1% al 6% en Honduras; del 6,1% al 4,2% en Nicaragua, y del 8,8% al 6,8% en Paraguay.

Gráfico 5

## TASA DE CRECIMIENTO MUNDIAL (TASAS DE VARIACIÓN ANUAL)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

Fuera de los distintos efectos que tendría el crecimiento en términos de reducción de la pobreza de acuerdo a las variaciones de la desigualdad, y más allá de la importancia de las instituciones de la política social (discutida más adelante), cabe hacer un breve análisis de los complejos vínculos entre desigualdad, pobreza y crecimiento. En efecto, la desigualdad y la pobreza representan un perjuicio para las sociedades en varios sentidos.

En primer lugar, no resultan éticamente admisibles porque, dado un cierto producto por habitante, la concentración de la riqueza y del ingreso atenta contra la posibilidad de un amplio segmento de la población de lograr una calidad de vida decente y ejercer sus legítimos derechos económicos y sociales.

En segundo lugar, en muchos estudios se concluye que el bienestar de la población en su conjunto aumentaría si se erradicaran la desigualdad extrema y la indigencia (véase Machinea y Hopenhayn, 2005). Por ejemplo, existe considerable evidencia empírica que sustenta la tesis según la cual los efectos de un determinado ritmo de crecimiento sobre la reducción de la pobreza es mayor cuanto más equitativa es la distribución del ingreso en el punto de partida.<sup>2</sup> La razón de este menor “goteo” (*trickle down effect*) del crecimiento es que las barreras al acceso a activos tangibles e intangibles como la educación, el conocimiento, la tecnología, la tierra, el capital y el financiamiento dificultan el aprovechamiento de nuevas oportunidades, lo que reduce el potencial de amplios sectores de la población y limita por lo tanto las posibilidades de disminución de la pobreza.

Finalmente, la mala distribución del ingreso dificulta el proceso de desarrollo. De acuerdo a la clasificación de Bourguignon, Ferreira y Walton (2005), se pueden distinguir dos grandes formas de interacción entre las desigualdades y los procesos económicos, que se transforman en sendos obstáculos al crecimiento y la modernización social. Una de ellas son los procesos que restringen las oportunidades de los sectores menos favorecidos, que dificultan la formación de capital humano y las posibilidades de inversión de los más rezagados; la otra, son los que preservan instituciones

<sup>2</sup> Véase entre otros Bourguignon (2003).

que privilegian a los sectores dominantes y que perpetúan así comportamientos de acumulación de riqueza de las franjas más ricas de la sociedad. El impacto de la elevada desigualdad y la pobreza se potencia cuando, como suele suceder en los países pobres de la región, los mecanismos de mercado operan con grandes imperfecciones o simplemente están ausentes. Ambos factores, a su vez, tienden a provocar tensiones sociales que pueden acentuar la inestabilidad política e institucional, reduciendo los incentivos a la inversión interna y externa.

Un ejemplo paradigmático de cómo contrarrestar este tipo de fenómenos es el de los países de Asia que crecieron aceleradamente en los últimos años: su crecimiento estuvo precedido de una sustancial redistribución de ingresos y, en algunos casos, de activos físicos, como así también de un amplio acceso a la educación. Estos factores explican parte del proceso de expansión económica y sus notables efectos positivos en lo que respecta a la pobreza.

La interacción de crecimiento y distribución, sumada a los niveles actuales de pobreza y desigualdad y la incapacidad del mercado de solucionar estos problemas, ponen de manifiesto la necesidad de intervención estatal para lograr una mayor equidad y una ciudadanía económica y social plena. Aunque el crecimiento económico constituye una condición *sine qua non* para el logro de estos objetivos a largo plazo, puede ser complementado con políticas que potencien sus efectos, tanto en lo productivo como en lo social. En el plano productivo, cabe destacar que las características que adopte el desarrollo son determinantes en cuanto a los efectos del crecimiento en las condiciones de vida de los miembros de la sociedad. Sólo un verdadero desarrollo productivo, que permita a las unidades de menor tamaño disponer de financiamiento e infraestructura, acceso a la tecnología y a los mercados<sup>3</sup> y que sea capaz de generar empleos de calidad, puede conducir a una sociedad más equitativa y al ejercicio efectivo de los derechos económicos y sociales de todos sus miembros.

En el plano de lo social, la magnitud y calidad del gasto público son esenciales. A continuación, se presenta un breve análisis de la evolución del nivel del gasto público social, para luego establecer criterios destinados a potenciar su calidad.

### 3. Evolución del gasto social

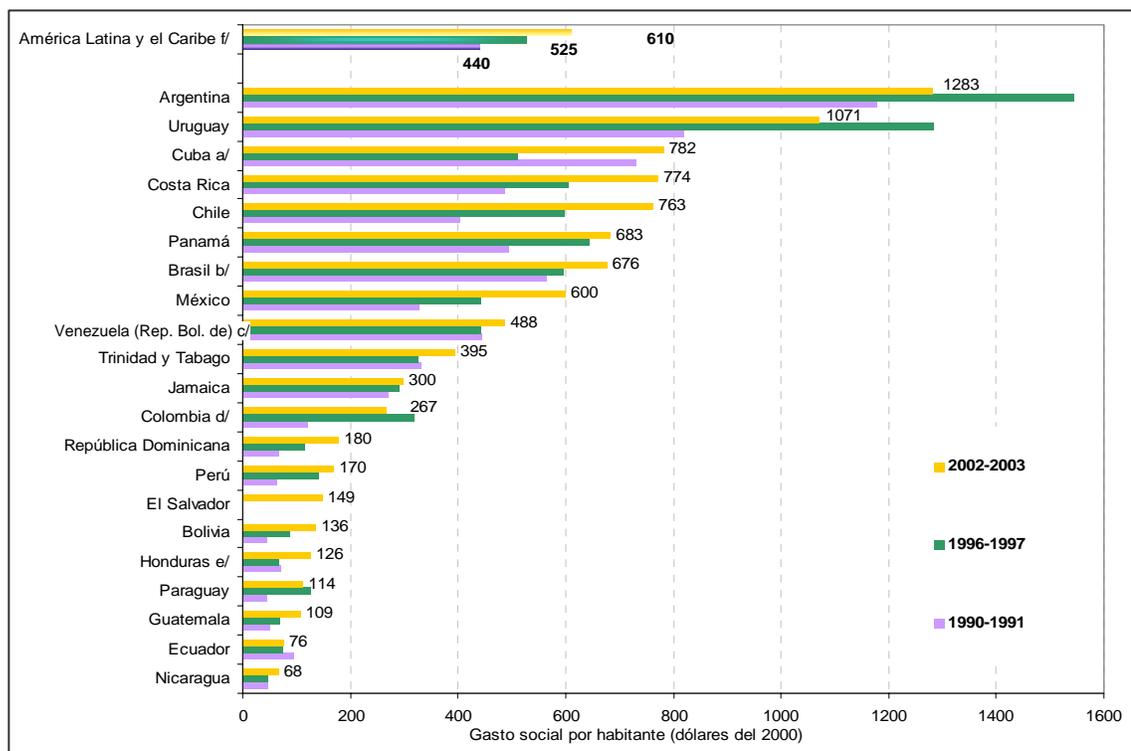
A diferencia de la pobreza y el crecimiento económico, la evolución del nivel del gasto público social en los últimos quince años presenta un patrón positivo. Mientras en los años ochenta este gasto disminuyó un 28% por habitante, los años noventa se caracterizaron por un marcado aumento de los recursos destinados a los sectores sociales, como la educación, la salud, la seguridad y la asistencia social, la vivienda, los programas de lucha contra la pobreza y los servicios básicos.

Entre los bienios 1990-1991 y 2002-2003, el gasto social por habitante se incrementó un 39% como promedio, de 440 a 610 dólares. Como se observa en el gráfico 6, este aumento fue generalizado, dado que sólo disminuyó en dos países. A pesar de esta evolución general, cabe destacar las grandes diferencias que presentan los países: mientras en Argentina el gasto social superaba los 1.500 dólares por habitante en el bienio 2002-2003, era inferior a los 100 dólares en países como Ecuador y Nicaragua. Esta heterogeneidad se debe en parte a las diferencias de ingreso por habitante, pero también responde a la disparidad en la proporción del PIB destinada al gasto social, como puede observarse en el gráfico 7.

---

<sup>3</sup> Como se señala en CEPAL (2004), en el contexto de la región cobran especial relevancia las políticas que estimulan el fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas, que desempeñan un papel clave en la creación de nuevos puestos de trabajo. La modernización de las micro y pequeñas empresas contribuye a elevar la productividad sistémica de las economías y fortalece la base productiva del bienestar de los grupos de menores ingresos de la población. Por último, las políticas productivas deben complementarse con políticas macroeconómicas solventes que permitan acelerar y estabilizar el crecimiento.

**Gráfico 6**  
**AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES): NIVEL DEL GASTO SOCIAL PER CÁPITA EN 1990-1991,**  
**1996-1997 Y 2002-2003**  
 (En dólares de 2000)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina*, 2005. Documento informativo (LC/G.2288-P), Santiago de Chile, 2005.

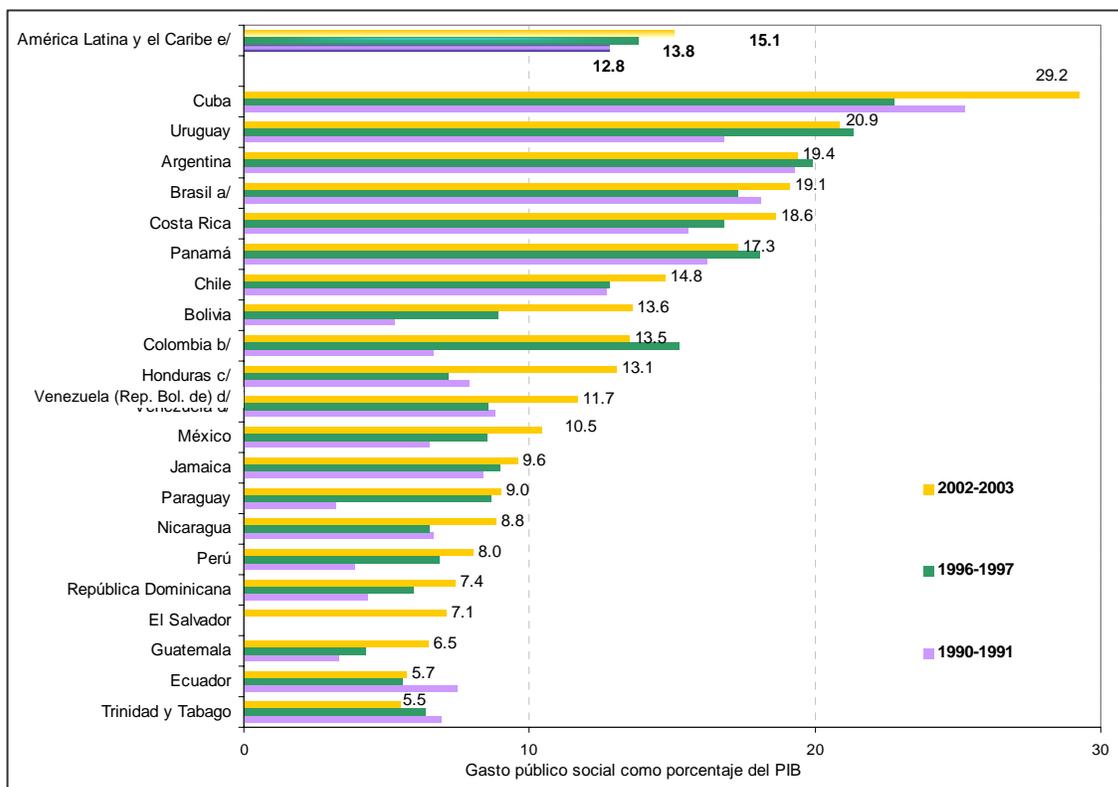
- <sup>a</sup> De acuerdo al tipo de cambio oficial (1 dólar = 1 peso).  
<sup>b</sup> La cifra en la barra 2002-2003 corresponde a una estimación del gasto social en las tres esferas del gobierno (federal, estadual y municipal) y se basa en información sobre gasto social a nivel federal.  
<sup>c</sup> Las cifras de este país corresponden al gasto social acordado (presupuesto y sus modificaciones a fin de año).  
<sup>d</sup> La cifra en la barra 2002-2003 corresponde al promedio 2000-2001 y no está considerada en el promedio.  
<sup>e</sup> La cifra en la columna 2002-2003 corresponde a 2004 y no está considerada en el promedio.  
<sup>f</sup> Promedio ponderado de los países, excluido El Salvador.

La creciente importancia de este rubro del gasto público puede inferirse del hecho de que, a pesar de la notable desaceleración del crecimiento del ingreso por habitante entre 1997 y 2003, la relación entre el gasto social y el PIB aumentó del 13,8% en el bienio 1996-1997 al 15,1% en 2002-2003.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Puede notarse, sin embargo, que el menor ritmo de crecimiento a partir de 1998 redujo la tasa de crecimiento del gasto público social en comparación con comienzos de la década de 1990. En efecto, entre 1991 y 1997 el gasto social por habitante creció a una tasa anual del 3,3%, en tanto que en el período 1998-2003 lo hizo a una tasa del 1,5%. En esos mismos períodos, el PIB por habitante creció a tasas de 1,8% y 0,7%, respectivamente.

Gráfico 7

**AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES): GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB EN 1990-1991, 1996-1997 Y 2002-2003**

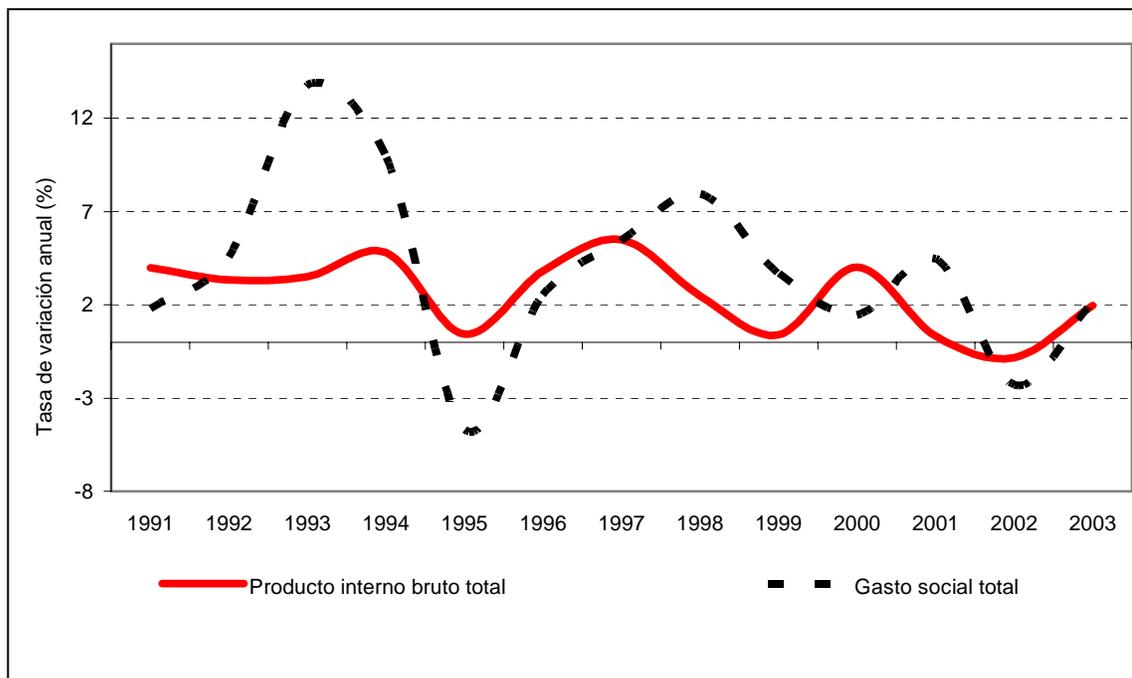


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina, 2005. Documento informativo (LC/G.2288-P), Santiago de Chile, 2005.

- <sup>a</sup> La cifra en la columna 2002-2003 corresponde a una estimación del gasto social en las tres esferas del gobierno (federal, estadual y municipal) y se basa en información sobre gasto social a nivel federal.
- <sup>b</sup> La cifra en la barra 2002-2003 corresponde al promedio 2000-2001 y no está considerada en los promedios.
- <sup>c</sup> La cifra en la columna 2002-2003 corresponde a 2004 y no está considerada en los promedios.
- <sup>d</sup> Las cifras de este país corresponden al gasto social acordado (presupuesto y sus modificaciones a fines de año).
- <sup>e</sup> Promedio ponderado de los países, excluido El Salvador.

El nivel del gasto social no es la única dimensión relevante: también importan su composición, sus efectos distributivos y su variación a lo largo del ciclo económico. En CEPAL (2006) se afirma que el incremento del gasto público social durante los últimos quince años es atribuible en su mayor parte a la dinámica de las erogaciones destinadas a seguridad social, asistencia social y educación. En cuanto a su efecto distributivo, en dicho estudio se sostiene que ha influido positivamente en el ingreso de los hogares más pobres: de hecho, si se considera el promedio de la población, el gasto social eleva el ingreso primario en un 17%, pero el porcentaje aumenta al 86% en el caso del quintil más pobre. Por último, es importante destacar un aspecto menos alentador: a pesar de cierto consenso en torno a la conveniencia de contar con políticas sociales contracíclicas, como se observa en el gráfico 8 el gasto social no sólo es procíclico, sino que tiende a variar más que el conjunto del gasto público.

**Gráfico 8**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL PIB Y DEL GASTO SOCIAL**  
*(Tasas de variación anual)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2005*. Documento informativo (LC/G.2288-P), Santiago de Chile, 2005.

La aparente paradoja de una situación social relativamente estancada en el marco de un creciente gasto social puede atribuirse a distintos factores. En primer lugar, el aumento del gasto social no produce necesariamente una mejora en la distribución del ingreso o en la incidencia de la pobreza a corto plazo, dado que algunas erogaciones (entre otras, las destinadas a salud y educación) tardan cierto tiempo en rendir frutos. En segundo lugar, la elevación del gasto ha coincidido con un aumento del desempleo y la informalidad, que podrían contrarrestar sus efectos positivos en la distribución aunque los indicadores sociales no hayan mejorado drásticamente; por lo tanto, cabría preguntarse cómo habrían evolucionado, sobre todo ante las crisis, si el nivel de gasto hubiera sido menor.

En todo caso, el aumento del gasto social en los últimos quince años es considerable. Sin embargo, al igual que con el crecimiento económico, su evolución positiva parece indicar que la disponibilidad de recursos es fundamental pero no suficiente para avanzar en la materialización de la ciudadanía económica y social de la población de América Latina y el Caribe. Como ya se ha dicho, la calidad del gasto social es tan relevante como su magnitud, por lo que en la siguiente sección se analizan el estado y los objetivos de la política social en la región, así como una serie de principios y atributos concordantes para las instituciones de la política social, que podrían maximizar sus efectos mediante la consolidación de las instituciones responsables de las intervenciones públicas en este campo.



## **II. Objetivos, principios y atributos de las instituciones de la política social**

---

### **1. La política social en América Latina y el Caribe**

#### **a) Fortalezas y debilidades**

En América Latina y el Caribe las políticas sociales son el producto de complejas estructuras políticas, históricas e institucionales propias de cada país.<sup>5</sup> En este contexto, un factor digno de mención es que en la mayoría de los países se han planteado iniciativas de diversa índole, tanto en lo que respecta a su concreción como a su población destinataria. Esto refleja no sólo la presencia de capacidades específicas para el diseño e implementación de políticas sociales, sino que también indica que los Estados reconocen implícitamente la multidimensionalidad de la pobreza y la exclusión.

Como se desprende de diversos estudios,<sup>6</sup> hay una serie de factores que limitan la eficacia de la política social en la región. En

---

<sup>5</sup> Franco (1996) y Serrano (2005) presentan reseñas de los orígenes y evolución de la política social en la región.

<sup>6</sup> El examen exhaustivo de la política social en América Latina y el Caribe supera el alcance y los objetivos de este documento. En relación con los programas sociales de lucha contra la pobreza en América Latina, véanse Repetto y Sanguinetti (2001), Pardo (2003), Villatoro (2005) y CEPAL (2006), así como Baker (1997) y CARIBANK (2005) en lo que respecta al Caribe. Cohen y Franco (2005) presentan un análisis detallado de la política social en general y sus desafíos en la región, y Acosta y Ramírez (2004) se concentran en las redes de protección social.

primer lugar, los elementos del contexto económico descrito condicionan en gran medida los efectos positivos de las políticas públicas en el área social. En segundo lugar, los efectos del gasto social no se materializan necesariamente a corto plazo y la continuidad de las iniciativas se dificulta. En tercer lugar, subsisten debilidades endémicas a la intervención pública en la región, como la falta de objetivos claros, la baja eficiencia, la falta de articulación entre entidades públicas, el clientelismo político y la corrupción, entre otras. Por último, la profusión de iniciativas a la que ya se ha aludido también tiene matices negativos, ya que puede conducir a la superposición de programas, actores y entidades gubernamentales a cargo de su implementación.

Las falencias observadas en esta área se deben fundamentalmente a que estas iniciativas son implementadas por organizaciones relativamente débiles y fragmentadas; por el contrario: no son abordadas con un nivel de institucionalidad acorde a la complejidad de sus múltiples objetivos y de las medidas necesarias para concretarlas. Como señala Galiani (2006), en los países desarrollados el Estado de bienestar cuenta con un núcleo institucional fuerte y relativamente estable, y los cambios se plantean y ocurren alrededor de ese núcleo. En la región, en cambio, no existe en general un núcleo de instituciones y programas sociales debidamente articulados por un conjunto estratégico de medios y metas sociales a largo plazo. La mayoría de las instituciones encargadas de la política social tienen un nivel jerárquico bajo,<sup>7</sup> por lo que tienen una fragilidad institucional que se traduce en falta de correspondencia entre los objetivos y los instrumentos pertinentes, resultados mediocres y relativa inestabilidad de las iniciativas a lo largo del tiempo.

## **b) Consolidación institucional**

El refuerzo de las instituciones que diseñan e implementan políticas públicas no es una tarea sencilla ni fácil de definir, pero existe un área exitosa con la cual pueden establecerse valiosas analogías. En efecto, uno de los logros más importantes de la última década en materia económica en numerosos países de América Latina y el Caribe ha sido el notable incremento de la eficacia y la creciente credibilidad de las instituciones encargadas de la gestión macroeconómica. La solidez institucional alcanzada se refleja en la evolución reciente de los organismos encargados de las políticas monetaria y fiscal, entre otras cosas en la consolidación de bancos centrales autónomos que ha permitido una mayor transparencia en el manejo de la política monetaria, y de normas fiscales y legales que fortalecen la solvencia y la sustentabilidad de las finanzas públicas.

La mayor credibilidad alcanzada por estas instituciones se debe a una serie de factores, entre los que se pueden destacar el establecimiento de atribuciones y mandatos definidos sobre la base de consensos políticos y reforzados por las normas legales pertinentes, la incorporación y retención de personal técnico competente, y la disponibilidad de los recursos económicos necesarios para una gestión efectiva. Entre estos factores, se podría considerar que el elemento esencial es la fijación de objetivos claros, que constituyen una guía y un mandato para las instituciones respectivas. La claridad de objetivos, el establecimiento de mandatos y la disponibilidad de recursos para aplicarlos responden a importantes decisiones de naturaleza política sobre las que se basa la nueva solidez institucional de la política macroeconómica de algunos países de la región.

Esta evolución positiva resalta la importancia de la definición de objetivos y principios de intervención en la política social. Sin embargo, aunque la calidad institucional es relevante en todas las esferas del quehacer público, las políticas sociales son muy demandantes, ya que son por definición redistributivas, suelen cruzar límites jurisdiccionales, exigen una movilización de recursos en todo el territorio, involucran a diversos actores políticos en las múltiples etapas del

---

<sup>7</sup> En términos analíticos, Acuña y Tommasi (2000) presentan un orden jerárquico de las instituciones. En esta categorización, las políticas y programas son reglas que afectan (potencialmente) el comportamiento de los individuos y la distribución de resultados en la sociedad, y son denominadas reglas de nivel bajo. A su vez, las reglas que determinan los incentivos y restricciones para elaborar las reglas de nivel bajo son reglas de nivel intermedio. Finalmente, las reglas de nivel alto son aquellas instituciones que regulan el sistema político y, por ello, las reglas intermedias. Crawford y Ostrom (1995) presentan un análisis más detallado sobre las distintas operalizaciones del concepto de institución.

proceso de diseño e implementación, se adoptan con el fin de hacer frente a un problema multidimensional y tienen un importante componente intertemporal. Estos factores plantean distintos grados de dificultad que diferencian a la política social de la gestión macroeconómica, área en la que existe una correspondencia más estrecha entre objetivos e instrumentos.

Por ello, no se trata únicamente de determinar la idoneidad de ciertos instrumentos o el refuerzo de la capacidad de determinados actores: para que la política social sea más eficaz es imprescindible la consolidación del sistema de instituciones que la aplica. La reorganización que esto supone debe ir más allá de la acentuación de la eficiencia y el incremento del nivel del gasto social: se trata de establecer criterios que promuevan la eficacia de la labor pública en materia social, considerando todas las medidas en un marco de intervención integral.<sup>8</sup>

Lo ocurrido en los últimos años permite identificar una gama de innovaciones y atributos relevantes para estas instituciones. Sobre la base de estas observaciones, se presentan a continuación los objetivos y principios que deben servir de guía a la política social, y se enumeran y analizan una serie de atributos deseables (en función de los principios y objetivos expuestos) de las instituciones encargadas de ejecutar la política social, a fin de dotarlas de las herramientas necesarias para garantizar el pleno ejercicio de la ciudadanía económica y social a toda la población.

Sin embargo, cabe señalar que, si bien los principios y atributos presentados a continuación constituyen características deseables, la construcción institucional (es decir, la consolidación de estas prácticas y atributos) exige una definición de la secuencia y la modalidad de las reformas a partir de un análisis de la economía política de cada sociedad y, posteriormente, la identificación de los incentivos e intereses de los agentes involucrados. Este análisis debe adecuarse a cada país y cada una de las dimensiones consideradas más adelante, por lo que supera el alcance de este documento, aunque cabe mencionar que la mera adopción de estos principios y atributos sin tomar en cuenta las restricciones de compatibilidad de incentivos de los actores en juego no redundará, en general, en transformaciones sostenibles.

## 2. Objetivos de la política social y principios de intervención

En la sección anterior se reconoce la importancia de que la política social tenga objetivos claros. En términos normativos, se podría considerar que el objetivo principal en América Latina y el Caribe debe ser el de romper el círculo vicioso que vincula un bajo crecimiento con pobreza, inequidad distributiva y exclusión social. Esto permitiría orientar la política social a la consecución de una ciudadanía económica y social plena por parte de todos los miembros de la sociedad.

En la práctica, este objetivo general debe adaptarse a las características y el nivel de desarrollo de cada país, y reflejar las necesidades de cada sociedad y no la inercia presupuestaria o la presión de grupos de interés. En efecto, como se argumenta en CEPAL (2006), pueden plantearse principios relativamente universales pero no “recetas únicas”: cada sociedad debe fijar sus prioridades en materia social. Además, aunque los derechos económicos y sociales son universales, deben adaptarse a las limitaciones impuestas por el nivel de desarrollo en lo que respecta a su contenido específico.

A continuación, se plantean una serie de principios para guiar la intervención pública en materia social, y se argumenta que la universalidad, la solidaridad y la eficiencia son instrumentales para lograr el objetivo general de concreción de una ciudadanía plena.

---

<sup>8</sup> El carácter integral de la intervención pública es un factor clave. En efecto, las múltiples iniciativas que componen la política social suelen responder a lógicas sectoriales y se traducen en intervenciones fragmentadas. Aun asumiendo que todos los responsables operan con criterios correctos desde una lógica sectorial y logra resultados satisfactorios en su área, las iniciativas carecen de unidad, se aplican sin criterios de elegibilidad y focalización uniformes, y no tienen objetivos concordantes.

## a) Universalidad

La universalidad implica garantizar a todos los ciudadanos la protección y los beneficios fundamentales que aseguran su participación plena en la sociedad que los congrega. Dicho principio apunta a que todos sus miembros tengan la certeza de que la sociedad les asegurará, *ex ante*, igualdad de oportunidades para desarrollarse y, *ex post*, un bienestar básico que concuerde con el nivel de desarrollo en un momento dado. La universalidad es el principio rector que sustenta el sentido de pertenencia y cohesión social y, en última instancia, que brinda la gobernabilidad imprescindible para la construcción de un consenso social en torno al necesario desarrollo de una sociedad equitativa e incluyente.

El principio de universalidad apunta a asegurar la protección social a todo aquel que no pueda acceder a ella por sí solo y en forma definitiva, parcial o temporal, por razones involuntarias. Sin embargo, esto no necesariamente significa que todos deban recibir los mismos beneficios o que el acceso a los servicios sociales deba otorgarse siempre de manera enteramente gratuita o automática, sin que medie una contribución específica, el pago de impuestos generales o una verificación de medios. En efecto, la universalidad no es contraria al establecimiento de criterios de selectividad o focalización: a fin de extender la ciudadanía económica y social a quienes menos pueden ejercerla y ante una situación de recursos escasos, puede considerarse la posibilidad de aplicar criterios de selectividad que favorezcan a los grupos de menores recursos. En este contexto, la focalización responde al doble propósito de elevar al máximo el efecto de los recursos empleados y beneficiar a quienes se encuentran en condiciones más precarias o vulnerables. Cohen y Franco (2005) se refieren al “universalismo de la oferta versus universalidad de la satisfacción” de las necesidades básicas de todas las personas; la focalización puede entonces entenderse como un elemento de acción afirmativa, que no contradice el carácter universal de los derechos económicos y sociales, ya que apunta a extender la titularidad de un derecho a quienes se ven más privados de su ejercicio. Por todo ello, la focalización no debe ser un objetivo de la política social, sino un instrumento que, aplicado correctamente, puede contribuir a la universalización de la ciudadanía económica y social.

## b) Solidaridad

El principio de solidaridad implica que la participación en el financiamiento y el acceso a los servicios y la protección social no tienen que estar unívocamente ligados. Idealmente, el financiamiento debería depender de la capacidad económica para hacer los aportes exigidos, mientras que el acceso a los servicios debería depender únicamente de la necesidad.

La solidaridad, por lo tanto, se estructura fundamentalmente en la definición del financiamiento del sistema de derechos y prestaciones, mediante el aporte obligatorio y diferenciado de los miembros de la sociedad en función de la capacidad económica, mientras que las prestaciones sociales (servicios, beneficios y garantías) se reciben en forma obligatoria (por ejemplo, en educación) o de acuerdo a las necesidades de cada cual en el campo de la salud, conforme a los límites económicos fijados socialmente.

La solidaridad se instrumenta de múltiples maneras, especialmente a través de programas de gasto público, sistemas de subsidios cruzados en la seguridad social y la tributación. Dentro de los límites que definen la competitividad y la eficiencia, la tributación y el gasto público deben apuntar a la progresividad, gravando a los sectores de más capacidad contributiva. Por otra parte, en la protección financiada con contribuciones específicas (seguridad social en el ámbito de la salud, pensiones y desempleo, y acceso a servicios públicos esenciales), la solidaridad entre contribuyentes se expresa en el diseño de sistemas de subsidio cruzado entre estratos de ingreso y grupos de riesgo. En estos últimos pueden definirse también mecanismos de financiación total o parcial a partir de impuestos generales.

Las estructuras de solidaridad pueden variar en cuanto a intensidad y extensión, de acuerdo a una serie de factores históricos, económicos y políticos, pero cabe señalar que los sistemas demasiado fragmentados plantean un gran riesgo en cuanto a la consolidación y legitimación de los sistemas duales, destinados a grupos de bajos y altos ingresos. Asimismo, una política centrada exclusivamente en la solidaridad, que desvincule excesivamente el valor de las prestaciones del valor de las contribuciones, puede inducir a la evasión de los aportes correspondientes o a la migración a sistemas privados. Debido a estas restricciones, en la aplicación de este principio debe buscarse un equilibrio entre incentivos y solidaridad.

### **c) Eficiencia**

El principio de eficiencia, tercero en la lista pero tan importante como los anteriores, debe orientar la organización y la gestión global de los servicios y prestaciones sociales. Este principio es instrumental para la consecución de una plena ciudadanía económica y social en un contexto de recursos públicos escasos, ya que implica garantizar los mejores resultados posibles con un determinado volumen de recursos.

La transparencia de la gestión y la implementación de políticas y la constante evaluación de los resultados son esenciales para una gestión eficiente, como se explica más adelante. Asimismo, la búsqueda de la eficiencia supone el establecimiento de una estructura de incentivos que fomente un mejor uso y asignación de los recursos en cada actividad y entre diferentes actividades por parte de los actores relevantes. En la concepción de las intervenciones públicas se debe incorporar la estructura de principal-agente del sector público y de los agentes privados, para asegurar que el interés de los actores coincida con la maximización de beneficios sociales. Finalmente, la búsqueda de eficiencia exige procurar que los beneficios que se consigan en cada área tengan las menores consecuencias negativas para otras esferas del desarrollo económico y social.

## **3. Atributos de las instituciones encargadas de la política social**

No siempre es fácil traducir los principios y objetivos examinados en la sección anterior en la concepción de intervenciones y en las decisiones concretas. Por consiguiente, es necesario establecer criterios que promuevan la eficacia de la labor pública en materia social, considerando todas las medidas en el marco de una intervención integral. Lo sucedido en los últimos años en la región ofrece una gama de innovaciones que permiten identificar las características deseables (en función de los principios y objetivos expuestos) de las instituciones encargadas de ejecutar la política social.

### **a) Reglas claras, objetivos concretos y continuidad de la política social**

Uno de los requisitos fundamentales para el fortalecimiento de estas instituciones es la existencia de reglas claras y estables, como también de objetivos concretos, sobre la base de acuerdos políticos explícitos y con el respaldo de la legislación pertinente. Por una parte, la transparencia de las reglas y el hecho de que se basen en acuerdos dan mayor solidez al funcionamiento de las instituciones correspondientes. Por otra, la estabilidad a lo largo del tiempo es un componente esencial de las intervenciones en el área social: como se señaló anteriormente, las medidas públicas deben tener continuidad para consolidarse y rendir los resultados esperados. Por último, los objetivos concretos facilitan la imposición de mandatos a los organismos del área, mandatos que también pueden utilizarse para evaluar su funcionamiento y para la rendición de cuentas por parte de los encargados de la gestión pública.

El requisito de continuidad tiene por objeto precisamente hacer frente a una de las mayores dificultades que se le plantea a la política social en la región. En efecto, la “razón política” (y en especial la vinculada a la competencia electoral) exige efectos rápidos y visibles que muchas veces la política social no está en condiciones de lograr. El caso paradigmático en este ámbito es el de la educación, cuyos efectos, fuera de la construcción de establecimientos, sólo son visibles a largo plazo. Por ello, la continuidad de medidas de efectos diferidos exige tomar en consideración las restricciones que implica la razón política, para superar la inconsistencia temporal que ésta produce: en lugar de estar sometidas a vaivenes de corto plazo, cuando persistan los problemas que las originaron, estas medidas deben transformarse en políticas de Estado.

La continuidad de las actividades o medidas y la transformación mencionada hacen necesaria la adopción de un pacto fiscal que sea a la vez un acuerdo político y social entre los actores involucrados. El pacto fiscal tiene por objeto, entre otras cosas, garantizar un monto mínimo de recursos y su continuidad, a fin de atender las demandas sociales (CEPAL, 1998). El acuerdo político y social debe proteger a ciertos objetivos básicos a mediano y largo plazo de los vaivenes de la política electoral y la conflictividad social (CEPAL, 2006). Por supuesto, esto no significa que los gobiernos no puedan alterar ciertos aspectos de las políticas sociales y de su implementación, sino que se trata de evitar una sucesión de iniciativas “fundacionales” en las que se desperdicien los logros parciales conseguidos.<sup>9</sup> Por último, la combinación de un pacto fiscal y un acuerdo político y social constituye el mejor mecanismo para proteger los elementos del pacto social considerados de mayor importancia, ya que puede lograrse en el ámbito parlamentario, lo que le otorga tanto legitimidad política como los recursos fiscales para su financiación.

## **b) Gestión eficaz, transparencia y evaluación**

Además del principio de eficiencia, un atributo con el cual es importante dotar a las instituciones encargadas de diseñar y aplicar la política social es el de gestión eficaz y transparente. La administración de programas sociales, especialmente de los focalizados, tiene un mayor nivel de complejidad que otras áreas del quehacer público. Por ello, el modelo de gestión debe establecerse específicamente para llegar a los segmentos de la población que lo necesitan, en tanto que las entidades pertinentes deben contar tanto con el personal adecuado y los recursos necesarios como con un alto nivel de transparencia y flexibilidad para superar los problemas que se plantean en el curso de sus intervenciones.

El primero de estos elementos puede aplicarse a toda la administración pública y los avances en la gestión macroeconómica destacados anteriormente pueden servir de inspiración. Es necesario desarrollar y retener recursos humanos con formación técnica en los organismos que se ocupan de la política social, puesto que esto permite profesionalizar la gestión pública y garantizar la continuidad de los actores más importantes, que acumulan un acervo de conocimientos de los que el Estado no puede prescindir.

El segundo elemento implica elevar la transparencia, considerada como valor y como modalidad de gestión. Para ello es fundamental institucionalizar la disponibilidad de información en todas las áreas de la política social y, en especial, en lo que respecta al seguimiento del presupuesto, el monitoreo de los programas ejecutados, la fiscalización de las normas y las evaluaciones de impacto por parte de agentes externos e independientes. La difusión de información es indispensable tanto para el diseño de programas sociales como para la rendición de cuentas de los

---

<sup>9</sup> Un ejemplo reciente en la región es el del programa “Progresas”, establecido durante un gobierno de una determinada orientación política y que después del cambio del partido en el poder, se siguió ejecutando aunque con otro nombre: “Oportunidades”. Este último programa supone una serie de innovaciones y plantea una gran ampliación de la base de beneficiarios, pero representa una continuidad directa con los objetivos y modalidades de acción del “Progresas” original. Este ejemplo demuestra la fortaleza institucional alcanzada por la Secretaría de Desarrollo Social de México y el consenso político logrado con posterioridad a la crisis de 1995 en ese país en torno a la necesidad de contar con una estrategia de lucha contra la pobreza integral y a largo plazo (CEPAL, 2006).

agentes que los ejecutan. Por otra parte, las evaluaciones (tanto de programas en curso como de programas piloto) han sido fundamentales en los últimos años para comparar distintos cursos de acción, corregir los ineficaces, diseñar y expandir programas y promover la aplicación de nuevas medidas en otros países.<sup>10</sup>

Algunas prácticas que fomentan la transparencia, como la confección y auditoría de padrones únicos de beneficiarios, la publicación sistemática de indicadores de gestión y la evaluación externa de impacto, permiten a los cuerpos técnicos consolidar la legitimidad de su labor. Estas innovaciones institucionales incrementan la visibilidad y la legitimidad de las medidas, por lo que contribuyen a su continuidad, permitiendo la consecución de objetivos de largo plazo.<sup>11</sup>

Asimismo, la transparencia y la difusión de la información tienen que proyectarse también a toda la ciudadanía, que debe saber qué beneficios puede recibir y cómo acceder a ellos. El conocimiento de los programas en curso por parte de los ciudadanos, además de aumentar la eficiencia, constituye, junto con las prácticas descritas, un conjunto de herramientas eficaces para reducir el alto nivel de clientelismo que socava la eficacia y la legitimidad de las políticas sociales en la región. Existe, de hecho, una interacción potencial entre la existencia de un sistema clientelista, la transparencia y la frecuencia de la práctica de evaluación, dado que en un sistema clientelista se suele dar preferencia a aquellos programas que dan mayor poder a los intermediarios entre beneficiario y Estado, y no necesariamente a los más eficaces (Galvani, 2006).<sup>12</sup>

### c) Articulación y coordinación

Un requisito vinculado a la gestión eficaz y la eficiencia es el de dotar a las instituciones encargadas de la política social de la capacidad para articular y coordinar la labor de los organismos públicos involucrados, en aras de los objetivos generales analizados en la sección anterior. La articulación y la coordinación, que dan una perspectiva unificada de la acción estatal, hacen efectivo el principio de eficiencia en la medida en que permitan superar duplicaciones, rivalidades presupuestarias e intereses sectoriales, y promover la coherencia intertemporal e intersectorial.

Este requisito adquiere especial relevancia debido a las características multidimensionales de los temas sociales, debido a las cuales existe un gran potencial para reducciones de costos (evitando las superposiciones tan frecuentes en la región)<sup>13</sup> y realzar la eficiencia (mediante economías de escala y el aprovechamiento de sinergias mediante la articulación y el enlace sectorial).<sup>14</sup>

Esta evidente necesidad de coordinación ha alentado la adopción de diversas medidas, destinadas, entre otras cosas, a la constitución de gabinetes sociales (como instancia de articulación de diversos ministerios y autoridades sectoriales y de coordinación de políticas), la articulación a

<sup>10</sup> Dado que los resultados de las evaluaciones constituyen un bien público regional, los organismos internacionales pueden tener un rol central en la promoción y financiación de esta práctica y en su posterior difusión a nivel regional (Galvani, 2006).

<sup>11</sup> El caso de "Progresía-Oportunidades" se destaca nuevamente en esta área. Más allá de las indiscutibles innovaciones que introdujo en la región en materia de transferencias condicionadas a la acumulación de capital humano, una de las razones que explican su legitimidad interna y su prestigio internacional es la incorporación, desde su diseño, de una política sistemática de evaluación externa, y la consiguiente difusión sistemática de los resultados de dichas evaluaciones independientemente de la naturaleza de los resultados.

<sup>12</sup> Sin embargo, la existencia de prácticas clientelísticas responde a problemas institucionales de nivel alto que no pueden resolverse únicamente mediante medidas administrativas si no existe un consenso político al respecto, como lo demuestra el relativo fracaso de diversas agencias oficiales de evaluación y monitoreo en algunos países de la región en los últimos años. La dificultad de la evaluación en un entorno adverso demuestra que para institucionalizar una práctica no es suficiente instaurarla por ley o contar con financiación para llevarla a cabo: sólo una reforma que establezca los incentivos adecuados puede lograr que una práctica se consolide.

<sup>13</sup> Por ejemplo, un catastro oficial de planes sociales en Chile identificó 142 programas correspondientes a 33 instituciones del sector público dirigidos a la población en situación de pobreza (MIDEPLAN, 2002).

<sup>14</sup> Los comedores escolares son ejemplos típicos de sinergias, ya que combinan nutrición, incentivos a la educación y transferencias implícitas a los hogares. Asimismo, los programas de transferencias condicionadas combinan el alivio de la pobreza con incentivos a la acumulación de capital humano. Sin embargo, las sinergias y la multidimensionalidad son herramientas y no fines, y sólo debe buscarse un impacto multisectorial si los costos de implementación conjunta lo ameritan.

través de redes y la conformación de una autoridad social principal (García Hurtado y Camacho Encinas, 2004; Molina, 2003; Faria, 2003). Todas estas alternativas presentan ventajas y desventajas; lo importante es la estructura de la instancia de articulación y el poder concreto de que dispone.<sup>15</sup> Aunque pueda constituir un primer paso, por sí misma la creación de una instancia superior no garantiza la coordinación sectorial ni la subordinación de todos los actores a una visión integrada, como lo demuestran algunos casos recientes en países de la región.

La instancia de coordinación es el ámbito adecuado para articular las medidas que se adopten y coordinar a los actores sectoriales y niveles de gobierno que las apliquen, planificar medidas a largo plazo y acordar criterios comunes de acción. Entre las tareas que se les asignen a estos organismos, cabe mencionar la clasificación y racionalización de la oferta de programas existentes, la detección de superposiciones y falencias, la coordinación de recursos, la identificación de oportunidades de sinergia sectorial y el complemento de la asistencia con la necesaria oferta de servicios para brindarla. Aunque existen argumentos válidos para la creación de grandes iniciativas “estrella”<sup>16</sup> –por economías de escala, visibilidad e información y construcción de legitimidad, entre otros– debe evitarse la adopción de megainiciativas en forma automática.

Finalmente, la coordinación de los programas sociales y los sectores que los ejecutan puede ser esencial para la continuidad de las políticas y su sustentabilidad, ya que un frente unido puede facilitar el acceso a fuentes estables de financiamiento<sup>17</sup> y también puede evitar que el sector social sufra recortes en tiempos de crisis.

#### **d) Participación y reclamo**

Un requisito importante de los organismos encargados de aplicar la política social es que cuenten con mecanismos formales e institucionalizados de participación ciudadana, peticiones y reclamo, que permitan incorporar a los beneficiarios y la sociedad civil a la esfera del quehacer público.

La institucionalización de la participación ciudadana en la política social (en la asignación de recursos, en el monitoreo y en la definición de prioridades y programas) tiene una serie de aspectos positivos. En primer lugar, la participación en el monitoreo de los programas permite a los beneficiarios exigir la provisión de los servicios ofrecidos y velar por su calidad, en la medida en que facilita el acceso a las autoridades y a los responsables de los servicios. Por el mismo motivo, se refuerza la toma de conciencia de los beneficiarios sobre sus derechos. En segundo lugar, la participación se traduce en una mayor interlocución de los beneficiarios, es decir, más empoderamiento o “voz” (utilizando el término acuñado por Hirshman, 1970) de quienes tradicionalmente han padecido la falta de acceso a instancias de decisión. Esto conjuga la concreción de los derechos económicos y sociales (mediante el acceso a prestaciones y beneficios de los programas) con una ciudadanía política más efectiva y conduce a un aprendizaje social en los grupos más pobres. En tercer lugar, la participación ciudadana es positiva por cuanto obliga a una mayor transparencia y rendición de cuentas de la actividad pública, limitando la mala gestión, la

---

<sup>15</sup> En algunos casos, es importante que el gabinete o autoridad social que se constituya dependa directamente de la máxima autoridad del poder ejecutivo o tenga acceso privilegiado a quien detente el cargo, para lograr una coordinación efectiva y cierto poder en la negociación del presupuesto destinado al área social y evitando, por lo tanto, que los responsables del Ministerio de Hacienda se conviertan en la autoridad social de hecho mediante la determinación de las prioridades presupuestarias.

<sup>16</sup> Mientras programas como “Chile Solidario” se plantean como una estructura de acceso a múltiples programas, articulando la oferta existente, otras, como “Progres-a-Oportunidades” de México (que sustituyó a una serie de subsidios alimenticios y educativos y los consolidó), los programas de avance mediante la salud y la educación (PATH) de Jamaica y “Bolsa familia” de Brasil (que agrupa cuatro programas previamente independientes de transferencias condicionadas) son programas de gran alcance que sirven de marco a actividades multidimensionales y multisectoriales.

<sup>17</sup> Por ejemplo, la utilización del presupuesto ordinario, en lugar de los préstamos de organismos multilaterales que financian muchos de los programas pero que por ello plantean dudas sobre su continuidad.

corrupción y el abuso.<sup>18</sup> En cuarto lugar, estimula la incorporación de la sociedad civil a los procesos de asignación de recursos y definición de prioridades, y a la concepción y ejecución de medidas, sobre todo en lo que respecta a la adaptación al ámbito local y a la diversidad cultural de los beneficiarios. La mayor participación constituye un aporte al enriquecimiento de la política social, por difundir el aprendizaje social disperso en las comunidades. Por último, cuanto mayor sea la participación ciudadana, mayor será la legitimidad de los programas, por el hecho de aumentar el costo político a la hora de desvirtuar o desmontar iniciativas exitosas por razones electorales o de corto plazo. Por consiguiente, la sociedad civil puede erigirse en la voz de la continuidad y el garante de los objetivos a largo plazo.

La participación de la sociedad civil puede institucionalizarse en distintos planos, tanto a través de consejos consultivos de carácter nacional como de consejos territoriales. Al respecto, cabe destacar que, frente a los problemas de representatividad que pueden sufrir los gobiernos de la región, una mayor participación ciudadana contribuye a vigorizar la democracia con un contenido real, potenciando en lugar de debilitar los mecanismos de representación tradicionales.

### **e) Dimensión territorial**

La incorporación de la dimensión territorial es otro atributo que debe caracterizar a las instituciones de la política social. Esto significa que en la concepción de las medidas públicas se deben tomar en consideración tanto las características locales, a fin de adaptar adecuadamente su implementación, como la capacidad administrativa y fiscal de las dependencias subnacionales de gobierno.

En los últimos años varios gobiernos de la región han iniciado políticas de reforma de las facultades y funciones de las instancias gubernamentales. Estos procesos suelen definirse en términos generales como “procesos de descentralización”, aunque en rigor tienen características diferentes y específicas, pero que se traducen por igual en la asignación de funciones más importantes de gestión de los asuntos públicos y, en especial, de aplicación de la política social a los gobiernos subnacionales.<sup>19</sup>

Los argumentos a favor de la descentralización se relacionan con la idea de que mientras más cerca estén los beneficiarios de las entidades encargadas de la prestación de servicios mejor será la asignación de los recursos, ya que la definición del gasto tendrá en cuenta las preferencias locales y su control por parte de la ciudadanía será más directo y efectivo. Más allá de estas consideraciones, estos procesos suelen enmarcarse en un contexto de restricciones fiscales en el que se da prioridad al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, en desmedro de las ventajas de la provisión descentralizada de servicios.

Por lo tanto, la incorporación de la dimensión territorial en la política social no debe confundirse con la aplicación de procesos de descentralización en todas las situaciones y contextos. La idoneidad de estos procesos debe evaluarse en cada instancia, dado que existen problemas potenciales. En efecto, la marcada disparidad territorial en la distribución del ingreso en los países no sólo impone la necesidad de un minucioso diseño de los sistemas de transferencias de igualación, sino que también pone un límite a muchas de las medidas de descentralización.

---

<sup>18</sup> Varios de los programas sociales iniciados recientemente cuentan con mecanismos para fomentar la participación ciudadana. En este contexto, destacan las instancias comunitarias de validación de los beneficiarios en los programas “Oportunidades” (México) y “Bolsa escola” (Brasil), así como en los consejos de emergencia locales y provinciales establecidos como parte del programa “Trabajar” de Argentina, modelo aplicado también a los consejos consultivos locales de “Jefes y jefas” (Argentina) y a las mesas y asambleas del programa de emergencia social productivo “A trabajar” (Perú).

<sup>19</sup> En el plano económico y fiscal, los gobiernos subnacionales también están desempeñando un rol más importante en la gestión de los asuntos públicos. En menos de veinte años, la participación promedio de los gobiernos subnacionales en el total del gasto público pasó de 8% a 15% del total, aunque existen significativas diferencias entre países.

Como principio general, se hace imprescindible una progresiva y gradual descentralización, capaz de transferir también los recursos fiscales correspondientes y, en los casos pertinentes, de proporcionar la formación necesaria de los recursos humanos encargados del proceso. En particular, antes de descentralizar es importante evaluar la capacidad institucional del gobierno que va a recibir la nueva función, ya que las instancias subnacionales presentan características muy variadas en lo material, financiero y administrativo. Asimismo, en la medida en que la descentralización supone la asignación de nuevos roles a las instancias gubernamentales, también se hace necesario un fortalecimiento institucional del gobierno nacional en los aspectos formativo, regulador y orientador del proceso. Las municipalidades y las instancias intermedias del gobierno, a su vez, deben velar por la modernización de su capacidad técnica para asumir con mayor eficacia la prestación de servicios básicos, y asegurar la participación de la comunidad en el seguimiento y la evaluación de la gestión pública territorial.

En síntesis, si bien es cierto que en algunos casos los procesos de descentralización fueron concebidos como instrumentos para impulsar una mayor participación ciudadana y apoyar los nuevos procesos de democratización, debe reconocerse que la prestación descentralizada de servicios ha supuesto una mayor dependencia de recursos financieros y humanos locales, por lo que se ha corrido el riesgo de acentuar las brechas existentes en cuanto a la calidad de los servicios en contextos que ya presentan acentuadas diferencias entre una región y otra. La decisión de descentralizar debe estar articulada con la capacidad de crear una adecuada institucionalidad local, que haga suyos algunos de los atributos señalados en este documento. Estas consideraciones sobre la descentralización, que pueden resultar obvias, no siempre han estado presentes en la práctica de la región, guiada en muchos casos no por el interés de fomentar la equidad y la solidaridad dentro de los países, sino por la aplicación de recetas uniformes, así como por las urgencias fiscales y de ajuste macroeconómicos.

## **f) Capacidad de regulación e interacción con el mercado**

Así como las instituciones encargadas de la política social enfrentan nuevos desafíos al iniciar una interacción con actores de la sociedad civil y articular sus acciones con múltiples niveles de gobierno, enfrentan también un reto importante en cuanto a su capacidad de regulación e interacción con el mercado. La tendencia a una creciente participación del sector privado en la esfera de lo social se manifiesta tanto en la privatización de la contratación de agentes privados y organizaciones no gubernamentales<sup>20</sup> para la provisión de servicios, como en nuevas modalidades de articulación como asociaciones público-privadas y nuevas formas de financiamiento de los beneficios sociales (entre otros, la administración de fondos de pensiones y los mercados derivados, como los seguros y las rentas vitalicias).

En vista de esta tendencia, las instituciones que aplican la política social deben estar más atentas al mercado y desarrollar las capacidades que ello implica. En especial, se plantean desafíos que tradicionalmente estaban fuera de la órbita de lo social, como la capacidad de regular fallas de mercado mediante el establecimiento de normas, la garantía del acceso y el fomento de la competencia y la eficiencia de las entidades privadas.

Entre otros ámbitos, el desarrollo de las normas y actividades reguladoras deben relacionarse, en primer lugar, con la protección del acceso. Esto implica prevenir y sancionar prácticas de exclusión o discriminación, y garantizar la posibilidad de elección dentro de los marcos establecidos. En segundo lugar, la regulación debe establecer las normas de calidad y contenidos de los servicios, tales como el uso de protocolos de atención clínica y el contenido de los programas de educación. En tercer lugar, debe promover la eficiencia en la gestión privada, mediante el

---

<sup>20</sup> El potencial para la sociedad civil no se limita exclusivamente al reclamo y el monitoreo. Por ejemplo, en algunos países de Centroamérica hay las organizaciones no gubernamentales que constituyen un componente clave de la atención de la atención primaria de salud, por participar como proveedoras de servicios (CEPAL, 2006).

establecimiento de parámetros y estándares de costos y rendimientos, así como reglas sobre fijación de tarifas. En cuarto lugar, la regulación debe asegurar condiciones de competencia y organización del mercado que eviten prácticas perjudiciales, como la competencia desleal o monopólica, y el establecimiento de barreras de entrada, entre otras formas de integración vertical u horizontal no deseables. En quinto lugar, se debe asegurar y promover la producción y la difusión igualitaria de información veraz y oportuna sobre los recursos, metas y efectos, que hagan posible una regulación y supervisión efectivas. Por último, la estructura de regulación debe contar con instancias que permitan arbitrar conflictos entre proveedores y la población usuaria.

Las modalidades de incorporación de la dimensión regulatoria y de mercado en las instituciones ejecutoras de la política social varían de acuerdo a las características sectoriales y las fortalezas de cada Estado: en algunos casos, los organismos existentes pueden absorber nuevas funciones, mientras que en otros, deberán crearse entidades especializadas. En todo caso, estas instituciones no pueden desconocer la existencia de los agentes del mercado en los sectores sociales, y deben velar por que estos agentes privados sean funcionales a los objetivos generales de la política social.

### **g) Instancias de exigibilidad de derechos**

Más allá de las instancias que hacen posible la participación de los ciudadanos en el diseño y monitoreo de nuevas medidas, las instituciones encargadas de la política social deben reconocer la necesidad de dar un marco formal a la exigibilidad de los derechos económicos y sociales. Como se señaló anteriormente, las sociedades de América Latina y el Caribe han logrado avances notables en términos de ejercicio de los derechos políticos y civiles, pero el progreso es mucho más restringido en la dimensión económica y social. El objetivo de lograr una ciudadanía plena implica reconocer que todo miembro de la sociedad es depositario de derechos, cuya exigibilidad implica que deben existir canales institucionales adecuados para que estos se materialicen, ya sea mediante el sistema judicial o mediante instancias propias, formales y explícitas de los organismos encargados de la política social. Sin embargo, el ejercicio de los derechos individuales debe ser compatible con el interés colectivo, sobre todo cuando se da en el contexto de múltiples carencias y recursos escasos: la exigibilidad debe limitarse sólo a aquellos derechos que la sociedad pueda comprometerse a garantizar en forma efectiva a todos los ciudadanos (Ramírez y de Roux, 2004).



### III. Conclusiones

---

A partir de una breve descripción del entorno económico y social de la región, en este documento se analizan las instituciones encargadas de la política social en el contexto del desafío de la lucha contra la pobreza. Se plantea que tanto el crecimiento económico como un nivel adecuado de gasto público constituyen condiciones necesarias pero no suficientes para la superación de la pobreza a largo plazo. Se argumenta, entonces, que la región fue capaz de crear instituciones sólidas y estables para el manejo de la macroeconomía durante la década pasada, pero que no ha sido igualmente exitosa en la creación de redes de instituciones abocadas a la política social. Por lo tanto, el documento apunta a la necesidad de una reorganización del área en función de objetivos, principios y atributos.

Para ello, se plantea en primer lugar la necesidad de que el mejoramiento de la concreción efectiva de los derechos económicos y sociales de toda la población sea reconocida en la agenda pública, pase a formar parte de la acción gubernamental como política de Estado, y se establezca explícitamente como objetivo último de la política económica y social. Más allá de la eficiencia del gasto social, requisito prácticamente evidente, se trata de establecer la eficacia de la labor pública en materia social, considerando toda medida en un marco de intervención integral. Por ello, se proponen una serie de principios y atributos indispensables (inspirados por medidas tomadas recientemente en la región) como elementos que sirvan de base para construir y articular esta compleja institucionalidad social, y para dotar a las instituciones de la política social de las herramientas que hagan posible el logro de estos objetivos a largo plazo. Cabe señalar, sin embargo, que la incorporación de estos atributos de manera aislada

puede acarrear algunas mejoras en términos de los efectos de algunas medidas puntuales, pero que la sustentabilidad de las reformas que validen los principios y atributos señalados depende de la evaluación correcta de los intereses en juego y de los incentivos de los actores involucrados.

En última instancia, la consecución de una ciudadanía económica y social plena no puede lograrse únicamente mediante la política social. El crecimiento económico a largo plazo es necesario pero, como se señalara anteriormente, la modalidad de desarrollo productivo es un determinante fundamental de su influencia en las condiciones de vida de la población. Sólo un desarrollo productivo inclusivo puede conducir a una sociedad más equitativa y al ejercicio efectivo de los derechos económicos y sociales de todos sus miembros. Esto lleva a plantear que estos objetivos no pueden alcanzarse mediante una concepción dicotómica de las políticas económicas y sociales; de hecho, los esfuerzos que se desplieguen en materia de política social deben complementarse con políticas productivas tendientes a mejorar el desempeño económico a fin de alentar una demanda cada vez mayor de trabajo decente (CEPAL, 2004).

El examen conjunto de la política económica y social requiere un trabajo político minucioso, mediante la construcción de consensos sobre la magnitud y las funciones del Estado, el desarrollo de estructuras y administraciones tributarias sólidas, y, en última instancia, sobre el tipo de sociedades en que los latinoamericanos y caribeños desean vivir.

## Bibliografía

---

- Acosta, Olga y Juan Carlos Ramírez (2004), “Las redes de protección social: modelo incompleto”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 141 (LC/L.2067-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Acuña, Carlos y Mariano Tommasi (2000), “Some reflections on the institutional reforms required for Latin America”, in *Institutional Reforms, Growth and Human Development in Latin America*, (YCIAS) vol. 1, New Haven, Connecticut, Yale Center for International Area Studies .
- Baker, J. (1997), “Poverty reduction and human development in the Caribbean: a cross-country study”, *World Bank Discussion Paper*, N° 366, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bourguignon, François (2003), “The growth elasticity of poverty reduction”, en T. Eicher y S. Turnovsky (eds.), *Inequality of Growth*, Cambridge, MA, The MIT Press.
- Bourguignon, François, Francisco Ferreira y Michael Walton (2005), “Is greater equity necessary for higher long term growth in Latin America?”, documento presentado al seminario Economic growth with equity: Challenges for Latin America, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1 y 2 de septiembre.
- CARIBANK (Banco de Desarrollo del Caribe) (2005), *Social Protection and Poverty Reduction in the Caribbean*, Social and Economic Research Unit.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_ (2005a), *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), José Luis Machinea, Alicia Bárcena y Arturo León (coords.), Santiago de Chile, junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.

- \_\_\_(2005b), *Panorama social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_(2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_(1998), *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.2024/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (2005), *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Siglo Veintiuno Editores.
- Crawford, E. Sue y Elinor Ostrom (1995), “A Grammar of Institutions”, *The American Political Science Review*, vol. 89, N° 3.
- Faria, Vilmar (2003), “Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil”, *serie Políticas sociales*, N° 64 (LC/L.1869-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.38.
- Franco, Rolando (1996), “Los paradigmas de la política social en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 58 (LC/G.1916-P/E), abril.
- Galiani, Sebastián (2006), “Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento”, *serie Políticas sociales*, N° 116 (LC/L.2842-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.8.
- García Hurtado, Álvaro y Juan Carlos Camacho Encinas (2004), “Regulación de los servicios sociales y autoridad social”, documento de trabajo presentado en el Seminario Regional “Mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una Autoridad Social”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 10 al 12 de agosto.
- Machinea, José Luis y Martín Hopenhayn (2005), “La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética”, *serie Informes y estudios especiales*, N° 14 (LC/L.2414-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.158.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile) (2002), “Catastro de oferta programática del Grupo de Trabajo Interministerial 2002”, Santiago de Chile.
- Molina, Sergio (2003), “Autoridad social en Chile: un aporte al debate”, *serie Políticas sociales*, N° 71 (LC/L.1970-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.126.
- Pardo, Marcia (2003), “Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina”, *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 20 (LC/L.1906-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ramírez, Juan Carlos y Carlos Vicente de Roux (2004), “Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad”, *serie Estudios y perspectivas*, N° 4, Bogotá, D.C., Oficina de la CEPAL en Bogotá, noviembre.
- Repetto, Fabián y Juan Sanguinetti (2001), “Inventario de programas de protección social y combate a la pobreza en América Latina y el Caribe: una primera aproximación”, *Documento de trabajo*, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Universidad de San Andrés, Argentina.
- Serrano, Claudia (2005), “La política social de la sociedad global en América Latina: nuevos programas de protección social”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 70 (LC/L.2364-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Villatoro, Pablo (2005), “Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.



**Serie**

**CEPAL**

**informes y estudios especiales**

### Números publicados

1. Social dimensions of macroeconomic policy. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations (LC/L.1662-P), Sales No. E.01.II.G.204 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
2. A common standardized methodology for the measurement of defence spending (LC/L.1624-P), Sales No. E.01.II.G.168 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
3. Inversión y volatilidad financiera: América Latina en los inicios del nuevo milenio, Graciela Mogueillansky (LC/L.1664-P), N° de venta: S.01.II.G.198 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
4. Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world, José Antonio Ocampo (LC/L.1740-P), Sales No. E.02.II.G.60 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
5. Returning to an eternal debate: the terms of trade for commodities in the twentieth century, José Antonio Ocampo y María Angela Parra (LC/L.1813-P), Sales No. E.03.II.G.16 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
6. Capital-account and counter-cyclical prudential regulations in developing countries, José Antonio Ocampo (LC/L.1820-P), Sales No. E.03.II.G.23 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
7. Financial crises and national policy issues: an overview, Ricardo Ffrench-Davis (LC/L.1821-P), Sales No. E.03.II.G.26 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
8. Financial regulation and supervision in emerging markets: The experience of Latin America since the Tequila crisis, Barbara Stallings and Rogério Studart (LC/L.1822-P), Sales No. E.03.II.G.27 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
9. Corporate risk management and exchange rate volatility in Latin America, Graciela Mogueillansky (LC/L.1823-P), Sales No. E.03.II.G.28 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
10. How optimal are the extremes? Latin American exchange rate policies during the Asian crisis, Ricardo Ffrench-Davis and Guillermo Larraín (LC/L.1824-P), Sales No. E.03.II.G.29 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
11. Institutional requirements for market-led development in Latin America, Mario Cimoli, Nelson Correa, Jorge Katz and Rogério Studart (LC/L.1839-P), Sales No. E.03.II.G.04 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
12. Educación, comunicación y cultura en la sociedad de la información: una perspectiva latinoamericana, Martín Hopenhayn (LC/L.1844-P), Número de venta: S.03.II.G.12 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
13. Asymmetries and cooperation in the Free Trade Area of the Americas, Inés Bustillo and José Antonio Ocampo (LC/L.1904-P), Sales No. E.03.II.G.63 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
14. La esquivia equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética, José Luis Machinea y Martín Hopenhayn (LC/L.2414-P), Número de venta: S.05.II.G.158 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
15. Macroeconomic coordination in Latin America: does it have a future?, José Luis Machinea y Guillermo Rozenwurcel (LC/L.2431-P), Sales No. E.05.II.G.177 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
16. Trade, direct investment and production policies, José Luis Machinea and Cecilia Vera (LC/L.2469-P), Sales No. E.05.II.G.216 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
17. Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos, José Luis Machinea y Guillermo Cruces (LC/L.2573-P), N° de venta: S.06.II.G.104 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)

## **Series 1-15 de *Temas de coyuntura***

- 1 Reforming the international financial architecture: consensus and divergence, José Antonio Ocampo (LC/L.1192-P), Sales No. E.99.II.G.6 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 2 Finding solutions to the debt problems of developing countries. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations (New York, 20 May 1999) (LC/L.1230-P), Sales No. E.99.II.G.5 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 3 América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea. Una contribución de la CEPAL a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea (LC/L.1223-P), N° de venta: S.99.II.G.12 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 4 La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis, Pedro Sáinz y Alfredo Calcagno (LC/L.1232-P), N° de venta: S.99.II.G.13 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 5 Algunas características de la economía brasileña desde la adopción del Plan Real, Renato Baumann y Carlos Mussi (LC/L.1237-P), N° de venta: S.99.II.G.39 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 6 International financial reform: the broad agenda, José Antonio Ocampo (LC/L.1255-P), Sales No. E.99.II.G.40 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 7 El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América Latina y el Caribe (LC/L.1277-P), N° de venta: S.99.II.G.50 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 8 Hacia un sistema financiero internacional estable y predecible y su vinculación con el desarrollo social (LC/L.1347-P), N° de venta: S.00.II.G.31 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 9 Fortaleciendo la institucionalidad financiera en Latinoamérica, Manuel Agosin (LC/L.1433-P), N° de venta: S.00.II.G.111 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 10 La supervisión bancaria en América Latina en los noventa, Ernesto Livacic y Sebastián Sáez (LC/L.1434-P), N° de venta: S.00.II.G.112 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 11 Do private sector deficits matter?, Manuel Marfán (LC/L.1435-P), Sales No. E.00.II.G.113 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 12 Bond market for Latin American debt in the 1990s, Inés Bustillo and Helvia Velloso (LC/L.1441-P), Sales No. E.00.II.G.114 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 13 Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world, José Antonio Ocampo (LC/L.1443-P), Sales No. E.00.II.G.115 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 14 Les petites économies d'Amérique latine et des Caraïbes: croissance, ouverture commerciale et relations inter-régionales (LC/L.1510-P), Sales No. F.01.II.G.53 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 15 International asymmetries and the design of the international financial system, José Antonio Ocampo (LC/L.1525-P), Sales No. E.01.II.G.70 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)

## **Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número**

- Impact of the Asian crisis on Latin America (LC/G.2026), 1998. [www](#)
- La crisis financiera internacional: una visión desde la CEPAL/The international financial crisis: an ECLAC perspective (LC/G.2040), 1998. [www](#)
- Towards a new international financial architecture/Hacia una Nueva arquitectura financiera internacional (LC/G.2054), 1999. [www](#)
- Rethinking the Development Agenda, José Antonio Ocampo (LC/L.1503), 2001. [www](#)

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

 Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: .....Fax: .....E.mail:.....