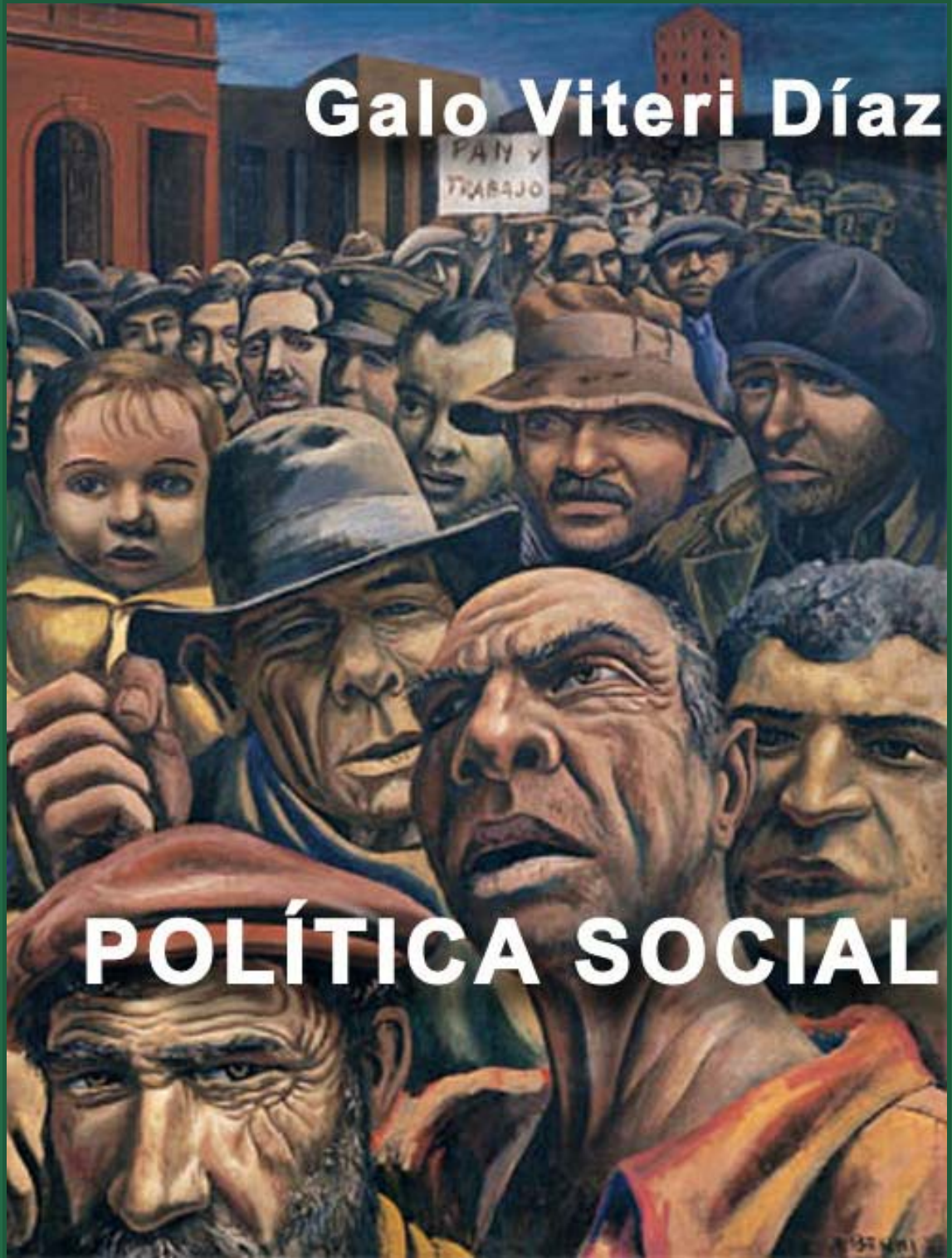


**Galo Viteri Díaz**



editado por  
**eumed.net**

# POLITICA SOCIAL

## ELEMENTOS PARA SU DISCUSIÓN

**GALO VITERI DIAZ**

---

ISBN-13: 978-84-690-7810-5  
Nº Registro: 07/71552

---

Envíe sus comentarios sobre el libro directamente al autor:  
[gviteri@mef.gov.ec](mailto:gviteri@mef.gov.ec)

---

**Para citar este libro puede utilizar el siguiente formato:**

**Viteri Díaz, G.:** (2007) *Política Social: elementos para su discusión*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2007b/297/](http://www.eumed.net/libros/2007b/297/)

---

Portada: "Manifestación", fragmento, óleo de Antonio Berni (1934)

---

## **INTRODUCCION**

A continuación se presentan una serie de elementos inherentes a la “política social”, con el propósito de aportar a su discusión y debate, en la perspectiva de definir sus contenidos más relevantes que permitan a los países latinoamericanos enfrentar y superar la pobreza en el mediano y largo plazo.

## 1. **DEFINICIÓN DE POLITICA SOCIAL**

Se conceptualiza a la política social como el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad<sup>1</sup>.

Ceja<sup>2</sup> define a la política social como la forma que por medio de estrategias y políticas concretas tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.

Maingnon<sup>3</sup> señala que existe una diversidad de definiciones de política social que presentan diferentes posiciones tomando en cuenta sus objetivos, extensión y límites; agrupándolas en atención a ello en dos. Primero están las definiciones que la limitan a los programas de bienestar social y a las políticas que sustentan o

---

<sup>1</sup> <http://www.definicion.org/politica-social>

<sup>2</sup> Concepción Ceja Mena: La política social mexicana de cara a la pobreza, *Geo Crítica Scripta Nova*, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre de 2004, p. 1

<sup>3</sup> Thais Maingon: Política social en Venezuela 1999-2003, Cuadernos del CENDES, Año 21, No. 55, Tercera Epoca, enero-abril 2004, pp. 48-49

conforman dichos programas. De acuerdo con ello, “política social” hace referencia a un conjunto de medidas que contribuyen al mejoramiento de una situación determinada, por lo tanto son políticas transitorias y sus objetivos son los de aminorar o de regular los embates de las políticas económicas. En otras palabras, la política social tiene que ver con las fallas de la política económica, es de carácter asistencial y se le asigna, por tanto, una función residual.

Un segundo concepto considera que la función principal de la política social es la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades. Este concepto incluye todas aquellas actividades que contribuyen a la salud, educación, asistencia pública, seguridad social y vivienda de la población, y también aquellas que afectan, en general, la redistribución y distribución del ingreso y las dirigidas a construir y conservar el capital social.

Repetto<sup>4</sup> manifiesta que las políticas sociales y sus expresiones programáticas, entendidas en un sentido amplio, incluyen intervenciones sectoriales clásicas (educación, salud, seguridad social, vivienda, infraestructura básica) así como las tendencias a desarrollar acciones focalizadas en la pobreza, a la vez que también deben incorporarse bajo el concepto de política social las intervenciones estatales destinadas a promover el empleo y brindar protección ante los males sociales.

---

<sup>4</sup> Fabián Repetto: La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina, INDES, p. 40

## 2. **FUNCIONES BASICAS DE LA POLITICA SOCIAL**

Franco<sup>5</sup> sostiene que las funciones básicas de la política social deben ser tres:

### **i) Inversión en capital humano (educación, salud y vivienda).**

Los países no podrán ser competitivos si no disponen de una fuerza laboral adecuadamente formada y capacitada que pueda incorporar ese conocimiento en su trabajo. Es posible, entonces, concebir a la competitividad y la equidad como objetivos que pueden perseguirse de manera simultánea y retroalimentarse. Desde esa óptica, la política social que se orienta a invertir en capital humano constituye un prerequisite del crecimiento económico.

### **ii) Compensación social (redes de protección social).**

La lucha por la superación de la pobreza y la indigencia continuarán siendo central. Cobran importancia las redes de protección social, que deben ser estables y formar parte de sistemas institucionales permanentes, con personal especializado y cuenten con mecanismos de elegibilidad de quienes serán beneficiarios de sus servicios, así como de carteras de proyectos que puedan llevarse a cabo y metodologías comprobadas de monitoreo y evaluación. De

---

<sup>5</sup> Rolando Franco: "Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe", en Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas, FLACSO-Banco Mundial, diciembre 2002, pp. 88-91

no ser así, no tendrán la capacidad para responder adecuadamente a las necesidades de protección en épocas de crisis.

**iii) Cohesión social.** Una sociedad integrada es aquella en la cual la población se comporta de acuerdo a patrones socialmente aceptados y genera un ajuste entre las metas culturales, la estructura de oportunidades para alcanzarlos y la formación de capacidades individuales para aprovechar tales oportunidades.

Respecto al capital humano, a continuación se exponen una serie de criterios:

- Ugarte, Quijandría y Monares<sup>6</sup> señalan que el fortalecimiento del capital humano y social se relaciona directamente con la mejora de la capacidad de integración de la población pobre y marginada a la corriente central de las actividades económicas, sociales y políticas locales, regionales y nacionales, con lo cual se facilita el aumento sostenible de sus ingresos y su transición fuera de la línea de pobreza y pobreza extrema. La formación y la mejora del capital humano resultan particularmente importantes para los sectores más discriminados de la población rural pobre: indígenas, mujeres rurales y otras minorías, ya que les ayuda a alcanzar la plena integración social y económica, tanto en la sociedad rural como en el ámbito nacional. Para el fortalecimiento del capital humano, se deben integrar acciones básicas de mejoramiento del acceso y la

---

<sup>6</sup> Raquel Ugarte de Peña-Montenegro, Benjamín Quijandría y Aníbal Monares: Hacia una región sin pobres rurales (<http://www.tiwy.com/sociedad/2000/campesinos/>)

calidad de los servicios de educación y salud, así como de inversiones en infraestructuras.

- La construcción de capital humano significa invertir en la formación de habilidades y capacidades que permitan a los grupos vulnerables ser ciudadanos beligerantes en la sociedad. Pero no sólo debe priorizarse la formación de habilidades para insertarse en el mercado, sino la consolidación de habilidades políticas y culturales de las personas, de manera que su intervención en la sociedad tenga calidad<sup>7</sup>.

- Yáñez<sup>8</sup> indica que el capital humano dota a los individuos de un conjunto de capacidades que además de permitirles ejercer plenamente sus objetivos de realización personal, les dota de la capacidad personal para producir riqueza, económicamente hablando. Lo que en otras palabras significa que les capacita para tener un trabajo con una mayor productividad, susceptible de producir una mayor cantidad de bienes y servicios que le permiten llevar una vida material menos precaria (o más opulenta) y tener unos incrementos de rentas asociados a esa mayor eficacia económica, que es el resultado de las capacidades instaladas en su persona: mayor salud, instrucción y calidad de vida.

---

<sup>7</sup> Debates Sobre el Desarrollo, 6 de Febrero - 27 de Marzo 2001, U C A, ([http://www.euram.com.ni/pverdes/Articulos/debate\\_desarrollo\\_158.htm](http://www.euram.com.ni/pverdes/Articulos/debate_desarrollo_158.htm))

<sup>8</sup> César Yáñez: El capital humano y las políticas sociales en la agenda del desarrollo centrado en las personas, p. 3



En lo relativo a las redes de protección social, Acosta y Ramírez<sup>9</sup> señalan:

- Una red de protección social debiera ser un instrumento y un concepto central para avanzar hacia la equidad, y lograrlo en circunstancias particulares y concretas. Pero, ante la evidencia que la cobertura de los distintos riesgos sociales (tradicionales y nuevos) no es universal, hay que reconocer que no se cuenta con una verdadera red de protección. Los países tienen programas, actividades, normas, reglamentaciones y experiencias frente a casi todos los riesgos y aunque la visión pretende ser integral, en la práctica se presentan desprotección e inequidades, porque no funcionan todos los programas, o porque cada uno no funciona plenamente, de modo que no existe la cobertura universal en ningún riesgo.

- No es suficiente que existan los programas o las normas. Programas de protección social sujetos al mercado y a la acción individual, por ejemplo, que tienden a privilegiar la relación entre el beneficio y la cantidad de pago y los precios de mercado (equivalencias individuales) producen severas inequidades y exclusiones, y no contemplan la solidaridad. La introducción de mecanismos de mercado (abiertos o cuasi-mercados) necesita el acompañamiento de regulaciones claras y efectivas que eviten la exclusión. El enfoque de manejo de riesgo, que promueve una utilización eficiente de los seguros, expresa la necesidad de

---

<sup>9</sup> Olga Lucía Acosta y Juan Carlos Ramírez: Las redes de protección social: modelo incompleto, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, No. 141, Santiago de Chile, febrero 2004, pp. 50-51

combinar e integrar seguros de mercado, con autoseguros y autoprotección. La fundamentación de la protección con base exclusiva o predominante en seguros privados y autoaseguro significa, en la práctica, que no se cuenta con la protección, o con una red con mecanismos de solidaridad en su conjunto. La capacidad y necesidad de las redes de crear equidad se ve comprometida con la incertidumbre en la asignación de los recursos. En este caso por las restricciones que se presentan durante las crisis como por la falta de suficiente prioridad. En este sentido, cuanto más previsibles y ciertos sean los mecanismos y las magnitudes orientadas a la protección, mayor impacto equitativo se podrá tener.

- Esto no excluye el hecho que muchos trabajadores del sector formal y con altos ingresos, pueden autofinanciar ciertas protecciones, más allá de su esfuerzo de solidaridad, lo que permite disminuir la presión por protección social pública de parte de esta población, pero manteniendo la obligatoriedad social de realizarlo por sus externalidades. Mecanismos como las cuentas de ahorro individual (cesantías, pensiones) permiten contar con esquemas adecuados en este propósito; en algunos casos, el incentivo individual logra hacer avanzar en coberturas.

- La responsabilidad pública sobre la protección social tiene los alcances y límites que adopta ética y legalmente la misma sociedad, así como los que determinan condiciones económicas propias y exógenas. La responsabilidad pública también está en definir las responsabilidades obligatorias tanto para el estado como para los

hogares y personas. Por ello, esta institucionalidad bien puede, siempre en forma equitativa, acompañar las estrategias públicas con las acciones obligatorias particulares. Nos referimos, por ejemplo, a la financiación de la educación, con la obligatoriedad de los padres a enviar a sus hijos a la institución escolar; a la atención en salud de los accidentados con el seguro obligatorio para los automotores; o la existencia de pensión de vejez con la obligatoriedad de un ahorro. Un asunto definitivo de equidad es que en aquellas protecciones básicas que se consideran como derechos, irrenunciables, siempre se pueda acceder cuando se requiera.

- También se presenta inequidad por la falta de integración de los diferentes programas. En este sentido, cuando no se puede tener acceso a alguno de ellos, necesítándolo, se enfrenta la desprotección de un aspecto fundamental de la vida presente y/o futura; además, quedar excluido de una determinada protección (atención de salud, ingresos, educación) también afecta el acceso a otras. Por ello, la protección social tiene efectos de largo y corto plazo sobre la equidad.

- En la práctica, hasta ahora la RED como tal es altamente desarticulada, y aunque, en general, los países tienen políticas que expresan la voluntad de avanzar en tejer esta red, resulta evidente que, de una parte, no se logran articular los diferentes mecanismos y programas de protección, y que, por lo tanto, no se ha conformado un sistema de protección; o que tal sistema es parcial, incompleto y segmentado y, por lo tanto, excluyente.

- El concepto y la existencia de una red de protección, supone una articulación e integración frente a los diversos riesgos que la sociedad desea proteger a sus miembros. En términos financieros, esto se traduce en estrategias para diversificar el riesgo, sus formas de financiarlo, anticiparlo y prevenirlo. El agrupamiento (pool) diversificado, significa que se financia con diferentes fuentes y mecanismos, en distintas coyunturas, atendiendo eventos que probablemente no ocurran en forma simultánea ni generalizada.

Engel<sup>10</sup> manifiesta que concebir la protección social como primer paso de un proceso para salir de la pobreza implica articular los programas y servicios que buscan aumentar el capital humano de los diferentes miembros de las familias pobres a través de los siguientes mecanismos, entre otros: (i) transferencia condicionada de ingresos, (ii) orientación a la demanda, (iii) acceso a la oferta y (iv) priorización de la atención. Asimismo, es fundamental que se garantice no sólo la oferta de servicios, principalmente en las áreas de educación y salud, sino que además se preste orientación sobre cómo ingresar en ellos y se creen condiciones de acceso prioritario a los mismos.

Ramos y Lobato<sup>11</sup> destacan los nuevos elementos de la protección social en Brasil:

---

<sup>10</sup> Wanda Engel Aduan: Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad, BID, Diálogo Regional de Política, Pobreza y Redes de Protección Social, 7a Reunión (Noviembre 11 y 12, 2004), p. 12

<sup>11</sup> Carlos Alberto Ramos y Ana Lucía Lobato: La transición en las políticas sociales en Brasil: del antiguo paradigma al Registro Único, pp. 7-10 (<http://www.iadb.org/int/drp/esp/Red3/documentos/LobatoRamos11-04esp.pdf>)

- **Descentralización.** Si en el modelo de protección social anterior la gestión de las acciones (su definición, diseño, ejecución, control, etc.) estaba centralizada en la instancia federal del gobierno, en el nuevo paradigma observamos una nítida tendencia hacia la descentralización. Una mayor flexibilidad en función de las características locales tiene varias justificaciones. Las de orden económico tienden a hacer énfasis en la mayor eficacia y eficiencia de los recursos asignados a los programas sociales cuando éstos se descentralizan. Esa mayor eficacia y eficiencia se lograría, por un lado, porque la forma concreta de la intervención tiene en consideración las singularidades de la región, y por otro, debido a la mayor proximidad de la comunidad en lo que tiene que ver con el control de la ejecución, reduciendo (teóricamente) el desvío de recursos y el clientelismo, entre otras distorsiones.

- **Criterios técnicos en la distribución de los recursos y selección de los destinatarios.** En el antiguo paradigma, la distribución de los recursos no obedecía a criterios definidos y se encontraba bajo la influencia del poder de presión de cada región, grupo social, partido político, ciclo electoral, etc. Esa indefinición se extendía a los destinatarios, quienes podían ser elegidos por afinidades políticas, identidades religiosas u otras características. En el marco de la nueva generación de políticas sociales, tanto la distribución de los recursos (especialmente, por ejemplo) como la definición de los beneficiarios potenciales se realizan según criterios técnicos. Por ejemplo, en Brasil, es común utilizar el Índice de

---

Desarrollo Humano (IDH) de cada estado/municipio para pautar la distribución espacial de los recursos.

En el caso del público beneficiario, prima la misma racionalidad: definir criterios en los cuales se deben encuadrar los candidatos. Por ejemplo, el ingreso familiar per cápita es un parámetro que permite dimensionar al público beneficiario potencial la clientela de un programa.

- **Focalización de programas.** En el antiguo paradigma predominaba la tendencia hacia la universalidad, es decir, a que todo ciudadano tenía derecho a determinados beneficios o servicios. El caso típico lo constituyen la educación y salud. Los programas del nuevo paradigma tienden a definir el público en forma más restringida, utilizando herramientas técnicas. Reducir el universo potencial puede responder a diversas justificaciones. Encontramos nuevamente en este caso aspectos ligados a la eficiencia y eficacia. Dada la limitación de recursos, el programa debería privilegiar, o directamente restringirse, a determinado público. De esa forma, el impacto del proyecto sería mayor debido a que se minimizarían las “fugas” (beneficios que le llegan a un público que, por ejemplo, cuenta con un nivel de ingreso que le permite satisfacer sus necesidades por la vía del mercado). En el principio de focalización también puede primar un criterio de equidad. En la medida en que los recursos son escasos, se debería privilegiar el acceso de aquellos individuos/familias menos favorecidos a los beneficios del programa.

- **Participación de la sociedad civil.** Al igual que la descentralización y la focalización, la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la concepción, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los programas sociales puede dar lugar a diversas lecturas. También en este caso, los aspectos ligados con el logro de una mayor eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos pueden ser una forma de justificar la cooperación con sindicatos, iglesias, universidades, ONG, etc. Se podría decir, por ejemplo, que esas organizaciones serían menos burocráticas que las instancias del Estado, lo que aceleraría la ejecución de un programa. Por otra parte, al igual que en el caso de la descentralización, la participación activa de la sociedad civil reduciría el desvío de recursos y las prácticas clientelistas, lo cual contribuiría a mejorar la calidad de los procesos políticos.

- **Contrapartidas** (Combinación de aspectos compensatorios y estructurales). Una de las críticas actuales al Estado Benefactor tradicional se basa en la identificación de elementos que inducen una relación de dependencia estructural de los beneficiados con las políticas y programas. Por diversos motivos (estigmas que dificultan la reinserción, pocos incentivos que induzcan a alterar la situación que llevó al individuo a ser beneficiario, etc.), los beneficiarios del sistema de protección terminarían en una situación de inercia, sin que se le suministren los mecanismos que le permitan revertir las causas estructurales que la llevaron a depender del sistema.

La nueva concepción de las políticas sociales tiende a ofrecer una “puerta de salida”, tanto para la actual generación (cursos de

formación profesional para los beneficiarios, acceso a líneas de microcrédito, etc.) como para las futuras (obligación de permanencia escolar para los hijos jóvenes de los beneficiarios, por ejemplo). De esta forma, se pretende romper el círculo estructural de reproducción de la pobreza, inclusive entre generaciones. Así, cada receptor de un beneficio debe dar una contrapartida (alfabetización, cursos de formación profesional, permanencia de los hijos en la escuela, exámenes médicos) que le permita prescindir del mismo en el futuro.

- **Presupuestos estables.** Por lo general, las fuentes de recursos de los programas sociales tradicionales no estaban definidas, de modo que se financiaban con recursos generales (impuestos). En ese contexto, los montos anuales destinados al financiamiento de los programas eran motivo de periódica negociación y se encontraban bajo la influencia de numerosos factores como los ciclos electorales y macroeconómicos. En épocas de crisis, por ejemplo, cuando las fuentes de recaudación se reducían debido a la caída en el nivel de actividad, la disputa por los recursos más escasos aumentaba, es decir, en el preciso momento en que las demandas por compensaciones en el área social se elevaban. En general, los recursos destinados al área social eran residuales y se convertían en la “variable de ajuste” cuando era necesario realizar recortes. En el nuevo paradigma de políticas públicas en el área social, las fuentes de financiamiento son más o menos estables, con sus orígenes bien definidos, de manera que los montos no están sujetos a procesos anuales de negociación o correlacionados con el ciclo político.



- **Monitoreo y evaluación.** Las prácticas de monitoreo y evaluación de los programas son un componente usual del nuevo paradigma. Controlar las metas financieras y físicas, así como determinar el grado de cumplimiento de los objetivos y la relación costo-beneficio son actividades corrientes en las formas modernas de intervención en el área social. Se trata de actividades realizadas tanto por sectores de la propia burocracia del Estado (especialmente en el monitoreo), como por organismos externos (universidades, centros de investigación, etc., en el caso de las evaluaciones de impacto), cuyos resultados sirven para rendir cuentas a la sociedad y como insumo para realimentar el diseño y la ejecución de los propios programas.

MIDEPLAN<sup>12</sup> destaca los principios rectores del Sistema de Protección Social Chile Solidario:

**a) Igualación de capacidades básicas.** Una forma moderna de interpretar la inquietud igualitaria, es a través del enfoque de 'capacidades'. Este enfoque reconoce la libertad de las personas para buscar sus propios destinos, pero procura que todos arranquen desde 'el mismo punto de partida', es decir, se preocupa que todos puedan acceder a un mínimo de capacidades básicas.

Por capacidad se entiende aquello que una persona puede ser capaz de hacer o ser, lo que equivale a la libertad real con que cuenta una persona. Lo que realice la persona con el vector de

---

<sup>12</sup> MIDEPLAN: Conceptos fundamentales Sistema de protección social Chile Solidario, diciembre 2004, pp. 17-19

libertades que posee equivaldrá a sus 'realizaciones', y a través de sus 'realizaciones' una persona llega a ser lo que es.

De esta forma, a mayor cantidad de capacidades (libertades) mayores son las posibilidades de seguir avanzando en la profundidad de sus realizaciones, y mayor podrá ser su desarrollo humano.

Un enfoque como éste es, en esencia, promocional, favoreciendo la creación de activos y capital que reviertan permanentemente condiciones de vulnerabilidad y precariedad. Por lo tanto, incorporar este enfoque de capacidades traslada el eje de demandas, desde medios hacia fines.

**b) Enfoque de derechos.** En la política social nacional, este enfoque implica reunir y expresar el conjunto de objetivos, normas y sistemas por medio de los cuales la sociedad se compromete a garantizar los derechos sociales, económicos y culturales, y pretende crear y consolidar capacidades y oportunidades para que las personas incrementen su bienestar, cuenten con mayor libertad e influyan en las decisiones que las afectan.

Una política social entendida como un marco ético político amplio, significa introducir como criterio prioritario de diseño, ejecución y evaluación de esa política, su contribución al respeto, garantía y exigibilidad en el cumplimiento de ciertos derechos reconocidos como básicos para la gestión estratégica de un Gobierno, en el marco de una apuesta de desarrollo nacional.

El enfoque de derechos sirve como parámetro para determinar de qué modo la oferta de programas y servicios aporta al cumplimiento de los derechos de las personas, y también, para determinar de qué manera la inversión pública y los modelos de intervención aportan a reducir brechas que afectan a la población, en distintas áreas.

**c) Integralidad de las acciones.** Las personas y grupos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, requieren recibir los apoyos necesarios para hacer uso efectivo de la estructura de oportunidades disponible. Dichos apoyos suponen el uso de estrategias tanto asistenciales como promocionales para la restitución de las capacidades de funcionamiento de las personas y el desarrollo de funcionalidades y prácticas necesarias para su inserción social efectiva.

Para lograr lo anterior, se requiere un sistema de provisión de servicios y beneficios oportuno y pertinente a las necesidades de cada una de las familias y personas, sujetos de protección. Es necesario disponer de distintos servicios y beneficios para las mismas personas y familias, en el marco de una estrategia integral de intervención. Sólo así es posible contribuir a lograr resultados efectivos en un fenómeno multidimensional como la pobreza extrema.

**d) Equidad y manejo de la vulnerabilidad.** La noción de equidad actúa como principio regulador de los accesos y distribución de servicios y beneficios sociales de acuerdo a la priorización de los grupos sociales más vulnerables en base a la solidaridad y no discriminación. La noción de equidad asume que para lograr un

modelo de desarrollo humano y sustentable, se debe procurar el goce universal de los beneficios del crecimiento. Por lo tanto, promueve la generación de condiciones y mecanismos redistributivos que basados en la igualdad de oportunidades, apliquen estrategias de discriminación positiva sobre aquellos que se encuentran en situación de mayor rezago, esto es, que no cuentan con condiciones suficientes para lograr un desenvolvimiento autónomo y sostenible y que requieren de recursos auxiliares para su promoción social efectiva.

Por su parte, la vulnerabilidad surge en el contexto de visualizar el fenómeno de la pobreza no sólo desde la perspectiva de las condiciones de ingreso económico sino también desde las dimensiones psicosociales, educacionales, laborales, y familiares que se expresan en desigualdad de oportunidades.

**e) La familia como núcleo de desarrollo humano.** La familia es un sistema de relaciones sociales que cumple naturalmente una función protectora respecto de sus integrantes y que, contando con las condiciones básicas para su buen funcionamiento, es capaz de cumplir eficiente y eficazmente este rol.

En este espacio relacional se pueden incentivar valores, conductas y prácticas favorables a proyectos de desarrollo individual y grupal. Por lo mismo, es responsabilidad del Estado, contribuir a restituir las capacidades de funcionamiento que han sido suspendidas o dañadas y concentrar en ellas diversos apoyos para aportar al bienestar de la familia y sus miembros. Desde esta mirada, los esfuerzos por proteger a la familia y potenciar el sistema de

vínculos que en ella tienen lugar, pasa necesariamente por dignificar su rol y generar estrategias protectoras que a la vez aporten a su autodesarrollo.

**f) Desarrollo local y la participación ciudadana.** Para que una estrategia social resulte eficaz en su propósito de integración, debe operar en los espacios sociales e institucionales más cercanos a sus destinatarios. La ampliación de la estructura de oportunidades y la movilización de recursos puestos a disposición de este proceso, debe ocurrir en los territorios donde las familias residen, de manera de revertir las barreras de accesibilidad que son propias de los diseños que no contemplan el espacio local como nodo articular de los esfuerzos institucionales.

De igual forma, la potenciación de procesos de desarrollo en el nivel local, se ve facilitado y fortalecido por la participación de las personas y grupos que son sujetos de protección, en las distintas formas y en los distintos niveles en que esto puede ocurrir. La incorporación de la perspectiva de los usuarios es pivote central en la gestión de soluciones oportunas y pertinentes. Y deben ser éstos quienes efectúen los controles de calidad correspondientes en procesos de evaluación y contraloría social que tenga consecuencias sobre el desempeño de la institucionalidad.

Los principios rectores que orientan el diseño y la implementación del Sistema de Protección Social Chile Solidario, antes identificados, se constituyen en el marco valórico de las estrategias de acción e intervención que se lleven a cabo, y, al mismo tiempo,

sirven de criterios para la evaluación de los resultados que se alcancen en el desarrollo de Chile Solidario.

Hicks y Wodon<sup>13</sup> manifiestan que la red de protección social debe tener los siguientes elementos:

- Estar basada en un análisis acabado de quiénes tienden a verse más afectados por las crisis, y qué clase de mecanismos utilizan normalmente los afectados para enfrentarlas;
- Ofrecer una cobertura suficiente de la población a la que se desea llegar, sobre todo los grupos más vulnerables y excluidos;
- Estar bien focalizada en los pobres, con reglas claras en materia de elegibilidad y cese, de manera que el acceso sea simple y predecible;
- Hallarse bajo la supervisión de instituciones ya establecidas y que funcionen bien;
- Ser anticíclica (es decir, recibir más financiamiento cuando hay una crisis económica), y en algunos casos aplicarse automáticamente cuando se den factores desencadenantes previamente convenidos, como un aumento del desempleo o un incremento de la pobreza sobre cierto nivel;
- Ser sustentable desde el punto de vista fiscal;

---

<sup>13</sup> Norman Hicks y Quentin Wodon: Protección social para los pobres en América Latina, Revista de la CEPAL, No. 73, abril 2001, p. 100

- Poder entregar beneficios con rapidez, y lograr que la mayor parte posible de los costos vaya a incrementos netos del ingreso;
- Complementar, y no sustituir, los programas de redes de seguridad y otros mecanismos de protección social de carácter privado;
- Reducirse proporcionalmente una vez pasada la crisis.

Sobre la cohesión social, la Unión Europea<sup>14</sup> indica:

- El concepto de cohesión social abarca el tratamiento de los problemas relacionados con la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.
- La preocupación por la cohesión social hace hincapié en el carácter pluridimensional de la pobreza. El PIB per cápita ya no puede considerarse el único indicador de bienestar. Por lo tanto, el crecimiento no es condición suficiente para el desarrollo, sino sólo una condición necesaria. A este respecto, la renta per cápita relativamente elevada no es garantía de un menor grado de desigualdad y pobreza. El acceso a la educación y la sanidad, a infraestructuras básicas como el agua potable y a un empleo decente, así como la participación en la vida política y social del país, son elementos tan importantes como la renta por sí sola. La no participación en la vida social, la representación política y la

---

<sup>14</sup> Unión Europea: La cohesión social en el marco de la asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe, Bruselas, noviembre 2005 ([http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/sc/sc\\_es/01\\_what\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/sc/sc_es/01_what_es.htm))

justicia son una fuente de exclusión ignorada con demasiada frecuencia.

- Un planteamiento basado en el concepto de cohesión social permite detectar mejor los mecanismos que conducen a situaciones de precariedad. La exclusión se ve intensificada a menudo por la discriminación, declarada o no, de grupos sociales definidos en función del sexo, la raza, la posición social, el origen étnico, etc. Asimismo, la localización de los individuos puede afectar sustancialmente su nivel de inserción, como consecuencia del aumento de las desigualdades regionales en un mismo país, y poner en peligro la cohesión de una nación. Por lo tanto, el análisis de la identidad y del origen de los individuos es un elemento clave para la comprensión profunda de los procesos de marginación; un banco de pruebas para la cohesión social.

- El papel del Estado es fundamental para garantizar una cierta cohesión social. Y así, sin desatender la necesidad de estabilidad macroeconómica o la Hacienda Pública, el Estado puede actuar principalmente sobre el sistema fiscal, para hacerlo más equitativo y progresivo, y sobre el gasto público, para garantizar la redistribución y corregir la «fractura social» (situaciones de exclusión). Asimismo, para contribuir al objetivo de la cohesión social, el Estado puede concentrar sus esfuerzos en mejorar la protección social de todos los ciudadanos.

La búsqueda de una mayor cohesión requiere también la continuación de los esfuerzos de democratización mediante la gobernanza participativa. La participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones mediante la consulta de las



organizaciones de la sociedad civil es un complemento esencial de la democracia representativa.

### 3. **PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA POLITICA SOCIAL**

Franco<sup>15</sup> dice que los principios orientadores de la política social tienen que ver con la definición de su población-meta (universalización), la consecución del objetivo buscado (impacto) y la utilización de los medios asignados a alcanzarlo (eficiencia).

a) El **universalismo** ha sido parte del discurso social tradicional, aunque en general se lo ha interpretado como el esfuerzo por generalizar una oferta de bienes y servicios igual para todos aduciendo, entre otras cosas, que ello contribuiría a elevar la cohesión social. Pero la práctica latinoamericana siempre mostró desigualdades notorias en esa provisión, por lo cual se ha hablado de universalismo excluyente, en unos casos, y estratificado, en otros. La primera acepción pone énfasis en los que quedan al margen de cualquier protección; la segunda, si bien acepta que muchos son atendidos, destaca que reciben prestaciones que

---

<sup>15</sup> Rolando Franco: Descentralización, participación y competencia en la gestión social, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003, pp. 4-5

varían en monto y calidad y enfatiza que esas diferencias no tienen que ver con las necesidades, mayores o menores, de cada cual sino con el status de los beneficiarios. Quienes reciben las mejores atenciones pertenecen a los sectores más instruidos, más informados, más organizados, o viven en áreas mejor dotadas de servicios, y disponen de un mínimo de recursos para hacer frente a los costos en los que debe incurrirse para obtener los bienes o servicios que implica la prestación (transporte y tiempo, como mínimo; a veces pago de una tarifa). El acceso a esa oferta ha sido siempre difícil para quienes, aún teniendo mayores necesidades, carecen de las características enunciadas.

Las políticas universalistas así entendidas tienen alto costo y bajo impacto. Una oferta que quiera igualar por arriba y llegar a todos resultará muy cara. Para ajustarla a los recursos disponibles "manteniendo" el principio, suele disminuirse la calidad de las prestaciones y, por tanto, se deteriora casi seguramente el impacto del programa sobre los beneficiarios, o bien se recorta la "universalidad" por criterios no transparentes que orientan los servicios hacia un grupo restringido que tiene el poder suficiente para imponer su interés. No es baladí recordar que el corporativismo suele ser un rasgo característico de los sistemas políticos de la región.

Por ello, hay que entender la universalización de otra manera. Se trata, en verdad, de perseguir la satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas. Algunas podrán solventarlas con sus propios ingresos, mientras que eso sería imposible para otras, en

diferente proporción y será responsabilidad del Estado el facilitar esos satisfactores.

b) El elemento clave en los programas sociales es el **impacto**, esto es, la medida en que un proyecto, en función de sus objetivos, transforma alguna parcela de la realidad. Pero hay factores no relacionados con la eficiencia operacional que pueden dificultar y hasta impedir que muchos proyectos sociales alcancen los fines que persiguen. La evaluación de impacto calcula los efectos netos del proyecto, eliminando los cambios derivados del contexto. Determina, en fin, en qué medida el proyecto ha alcanzado sus objetivos, qué cambios ha producido en la población beneficiaria, y cuáles fueron sus efectos secundarios (previstos y no previstos).

c) La **eficiencia**, mide la relación que existe entre los productos (bienes o servicios) que se entregan a través de la política social y los costos de los insumos y las actividades que se llevan a cabo para obtenerlos. Como los recursos siempre son escasos frente a necesidades crecientes, la eficiencia es muy importante también en la política social, aunque erróneamente algunos tiendan a pensar que es propia de un enfoque economicista. También debe tenerse presente que los productos, en los programas sociales, son necesarios para lograr el fin, pero no son el fin. Cabe sostener que al descentralizar, puede mejorarse el diagnóstico, por cuanto es posible suponer que en el nivel local resulta más fácil identificar necesidades, conocer en profundidad los problemas a enfrentar y, por tanto, también postular soluciones más pertinentes, dado el tamaño más pequeño tanto del territorio como de las personas implicadas, lo que permitía realizar un mejor cálculo de las ventajas

e inconvenientes de las acciones a implementar, y llevarlas a cabo de manera más directa y rápida. Todo lo anterior puede ser cierto siempre que el cuerpo técnico encargado de realizar el diagnóstico y plantear soluciones tenga la suficiente formación técnica y conocimiento de las soluciones que se están llevando a cabo en otros lugares del país, de la región y del mundo. En caso contrario se corre el riesgo, común por cierto, de no aprovechar la acumulación de experiencias producidas fuera de su limitado terruño.

Sobre la universalidad, son relevantes las siguientes ideas:

Machinea<sup>16</sup> anota que concepto de universalidad implica garantizar a todos los ciudadanos, precisamente en virtud de tal condición, determinadas protecciones o beneficios fundamentales que se consideran necesarios para que participen plenamente en la sociedad en que viven. Como tal, dicho principio busca que todos los miembros de la sociedad cuenten con la certeza de que ésta les asegura un nivel y una calidad de bienestar considerados básicos, que deben ser los máximos que permita el desarrollo económico en un momento dado. Esta universalidad es la que genera cohesión social y pertenencia y, en última instancia, la gobernabilidad indispensables para la construcción de un consenso social.

Señala que si bien el principio de universalidad apunta a asegurar la protección para quien no pueda autónomamente acceder a ella en

---

<sup>16</sup> José Luis Machinea: Institucionalización de la política social para la reducción de la pobreza, Conferencia, México, 28 de septiembre de 2004, pp. 14-15

forma definitiva, parcial o temporal, por razones involuntarias, ello no necesariamente significa que el acceso a los servicios sociales se deba otorgar siempre de manera enteramente gratuita o automática, sin que medie una contribución específica, el pago de impuestos generales o una prueba de medios. Sin embargo, la universalidad no es contraria a la posibilidad de establecer criterios de selectividad o focalización.

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

Cordera<sup>17</sup> sostiene que la universalización de la política social debería buscar materializar los derechos sociales constitucionales, en particular en el caso de la educación, la salud, la vivienda, y la seguridad social. Aumentar con solidez la calidad de vida de todos, y al mismo tiempo fortalecer la formación de recursos humanos para el desarrollo y la cohesión social, debería ser un propósito explícito que reforzará los mandatos constitucionales,

---

<sup>17</sup> Rolando Cordera: Hacia la cohesión social, México, 12 de noviembre del 2000

Anota que el carácter universal de las políticas sociales, genera cohesión social y le da vigencia y materialidad al concepto de ciudadanía. Garantizar a todos los ciudadanos, en virtud de tal condición, determinadas protecciones y beneficios aparece cada día con más claridad, como una condición fundamental para que sus perceptores participen plenamente en la sociedad en que viven.

Respecto al impacto, el Centro Centroamericano de Población<sup>18</sup> destaca que la evaluación de impacto de los programas sociales, es crucial para determinar sus efectos y decidir si se necesitan cambios y reformulaciones para hacerlos más efectivos, o si deben ampliar, renovar, o en última instancia, eliminar el financiamiento. En un contexto donde los recursos son escasos, las entidades que financian y ejecutan los programas sociales requieren cada vez más precisión en los resultados de la evaluación. En este sentido, la evaluación de impacto juega un papel fundamental porque mide los cambios en las condiciones sociales de los sujetos intervenidos y explica si estos cambios pueden ser o no atribuidos a los programas.

Manifiesta que a pesar de la importancia que tiene la evaluación de impacto en el desarrollo de los programas, la realidad es que año tras año se invierten grandes sumas de dinero para el financiamiento de programas sociales que no llegan a medir el impacto en la calidad de vida de las personas a las que van dirigidos. La escasez de evaluaciones de impacto obedece, en gran

---

<sup>18</sup> Centro Centroamericano de Población: Taller de evaluación de impacto de programas de población, salud y nutrición 2005, Universidad de Costa Rica

medida, a la falta de capacitación idónea del personal encargado de diseñar, ejecutar y evaluar los programas.

Machinea<sup>19</sup> considera que la eficiencia debe orientar la organización y gestión global de los servicios y prestaciones sociales, para asegurar la universalidad y solidaridad, los estándares de calidad, y asimismo la minimización de los costos y la maximización de los resultados. La eficiencia demanda una adecuada transparencia y una continua evaluación de los resultados. La búsqueda de la eficiencia implica que se establezca una estructura de incentivos que permita el mejor uso y asignación de los recursos en cada actividad y entre diferentes actividades; que el interés de los actores de maximizar sus beneficios coadyuve al cumplimiento de los objetivos y a maximizar la eficiencia global de la estructura de los sistemas de protección; y, finalmente, que los beneficios que se logren en cada área tengan las menores consecuencias perversas sobre otras esferas del desarrollo social o económico.

---

<sup>19</sup> José Luis Machinea, obra citada, pp. 16-17

#### 4. PRINCIPIOS BÁSICOS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Frediani<sup>20</sup> plantea una serie de principios básicos para la administración de la política social, con el propósito de contribuir a desterrar la tradicional y anacrónica cultura político-administrativa que ha estado vigente para atender a esta área vital del Estado, basada en una multiplicidad de programas, acciones y emprendimientos inconexos, asistemáticos, sin transparencia en el manejo de los recursos públicos, con ausencia de mecanismos de selección y eficiencia en el destino de los fondos, condicionados la mayoría de las veces a una conducción personalizada institucional y por ende no participativa, ausente de controles de gestión, y sin preocuparse por el grado de cumplimiento en la efectividad de la asistencia y la llegada a la población objetivo que supuestamente se pretendía originalmente atender.

**i) Carácter sistémico.** El modelo de gestión de la Política Social parte de la existencia operativa y debidamente respaldada por la

---

<sup>20</sup> Ramón Frediani: Principios básicos para la administración de la política social en Argentina  
(<http://www.gestiopolis.com/Canales4/eco/princbasadm.htm>)



autoridad política, de una estructura de Planeamiento y Coordinación de todos los programas existentes o a crearse en el ámbito de la Política Social, para evitar falencias, superposiciones, contradicciones o conflictos entre ellos. Se trata de rescatar el principio de unidad que debe prevalecer en todo este campo de la acción del Estado, dejando de lado el modelo anárquico de diseño y ejecución de proyectos aislados que no responden a una visión de conjunto en el marco de los objetivos, políticas y estrategias definidas para el área social por sus máximas autoridades.

**ii) Centralización en el diseño y conducción, pero descentralización en la ejecución.** Se busca centralizar a nivel nacional todo lo referente al establecimiento de objetivos, políticas y estrategias, como así también las labores de planeamiento y control de gestión, pero descentralizando a niveles inferiores del estado (provincial y municipal), como así también a nivel de ONG's , la ejecución de las acciones específicas y la llegada y atención a los sectores objetivos que se pretende apoyar, por su mayor proximidad, y por ende mayor conocimiento de ellos.

**iii) Regulación y marco normativo a cargo del Estado.** Aunque en el campo de la Política Económica ha sido factible privatizar extensas áreas que tradicionalmente han estado a cargo del Sector Público y reorientarlas hacia el mercado, es no obstante atribución indelegable del Estado, todo lo concerniente a la Política Social. Sin embargo, puede haber una transferencia hacia ciertas instituciones de la sociedad ajenas al Estado (ONG's) en lo que respecta a la ejecución de ciertos programas y proyectos, por

razones de proximidad, operatividad y mayor conocimiento de los sectores-objetivos de que se trate.

**iv) Institucionalización del sistema.** Se trata de despersonalizar las políticas y los programas sociales, para asegurarles no sólo continuidad y permanencia en el tiempo sino también dotarlos de una inserción institucional dentro de las estructuras del Estado y la Sociedad. La precariedad temporal y fragilidad institucional atenta contra el logro de objetivos de más largo plazo. Las políticas sociales no son de los funcionarios y tampoco de los partidos políticos a que pertenecen. Son una cuestión de Estado.

**v) Eficiencia en el uso de los recursos.** Significa optimizar desde el punto de vista económico-financiero, el uso de los recursos destinados a los Programas Sociales, desde el momento en que al provenir de impuestos (o deuda externa desde organismos internacionales que luego se pagará en el futuro con impuestos), son aportados por la comunidad en su conjunto, y su aplicación implica un sacrificio alternativo en términos de costos de oportunidad social, que lo soporta la sociedad en su conjunto. El costo económico de un dólar destinado a financiar un programa o un proyecto de política social, está dado por todo aquello que el Estado deja de hacer alternativamente (obras de infraestructura, por ejemplo, o reducción de impuestos existentes para reactivar la producción y el empleo en el sector privado de la economía).

**vi) Eficacia en el logro de los objetivos.** La efectividad de los programas debe ser permanentemente evaluada en términos no sólo económicos (óptimo uso de recursos y maximización de la tasa

de beneficio social) sino también en términos de efectividad (cuantificada) en el logro de los objetivos perseguidos (por ejemplo, porcentaje de la población objetivo que se pensaba asistir y que fue efectivamente asistida por el programa de que se trate).

**vii) Precisa definición de los sectores-objetivos a asistir.** La efectividad de los programas exige como condición indispensable una precisa definición, conceptualización, justificación y cuantificación del sector objetivo a ser asistido por cada programa (estimación de la demanda potencial y real), es decir, focalización precisa del proyecto en términos de destinatarios, incluyendo su localización geográfica, y la distribución de metas cuantitativas durante un cronograma temporal, durante la vigencia del programa o proyecto.

**viii) Transparencia en el sistema.** Se trata de sistematizar información para su posterior publicación y difusión, y así dar a conocer los programas con la mayor difusión posible, no sólo en lo referente a sus características, procedimientos, recursos empleados, fuentes de financiamiento, costos operativos, sectores objetivos destinatarios, criterios de elección de beneficiarios, y alcances, sino también comunicación a la sociedad sobre el logro de sus objetivos y del manejo de los recursos públicos destinados a ellos. No se trata de publicar datos con fines de marketing electoral en vistas a las próximas elecciones (es frecuente encontrar que los programas sociales se usan preferentemente con este objetivo pequeño de política partidaria). Se trata de publicar información para dar transparencia al manejo de los fondos públicos, y para que la sociedad como un todo pueda juzgar sobre la real efectividad,

eficiencia, racionalidad y honestidad en la ejecución de estos programas.

**ix) Participación comunitaria.** La Administración de la Política Social alcanza su legitimidad en la medida que contemple y exprese las reales necesidades de la población y ello se logra sólo si existen mecanismos de participación de la sociedad civil para captar sus puntos de vista y opiniones respecto al diseño, cobertura, y localización de los Programas Sociales, como así también durante el correspondiente proceso de retroalimentación y actualización de los mismos.

**x) Control del gestión.** Todo el sistema de Administración de la Política Social debe ir acompañado de un Control de Gestión institucionalizado, el que no debe limitarse a los aspectos presupuestarios, contables y administrativos que exige la Contabilidad Pública, sino además de ellos, debe avanzar primordialmente en la implementación de mecanismos y sistemas que permitan implementar un control de gestión de la eficiencia y eficacia que se vaya alcanzando en cada Programa, para permitir la postevaluación de la performance que tuvieron los Programas y Proyectos, para su perfeccionamiento y reorientación de los mismos en los años subsiguientes.

## 5. **ATRIBUTOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE INSTITUCIONES SOCIALES**

Machinea<sup>21</sup> destaca la necesidad de considerar los siguientes atributos en la construcción de instituciones sociales:

**Un primer aspecto** es la presencia de reglas claras, explícitamente acordadas y que permanezcan en el tiempo. Las dos primeras contribuyen a la transparencia y solidez, la segunda tiene que ver con que la intervención sobre lo social, especialmente cuando no es asistencial y focalizada sino universal y estructural, requiere sostenibilidad en el tiempo para consolidarse y rendir los resultados esperados. Precisamente, la “razón política”, sobre todo vinculada con la competencia electoral, reclama resultados rápidos y visibles que muchas veces la política social no puede dar (caso de la educación, cuyos resultados se hacen visibles en el largo plazo).

---

<sup>21</sup> José Luis Machinea, obra citada, pp. 18-26

Entonces la única manera de mantener políticas sociales de impacto diferido (pero estructural o exhaustivo), es no someterlas a esa razón política. En efecto, tienen que ser políticas de Estado.

Para esto se requiere un Pacto fiscal y un Acuerdo Político y Social. El primero porque sin un monto mínimo de recursos es casi imposible pensar que se pueden atender las demandas sociales. El segundo, porque sin un acuerdo social y político es difícil que se pueda mantener ciertas políticas en el mediano y largo plazo. Esto no significa que los gobiernos no puedan cambiar ciertos aspectos de las políticas sociales. De lo que se trata es que cada gobierno no intente refundar el país, y con ello las políticas sociales asociadas. Se trata, por último, partiendo del pacto fiscal y de un acuerdo político social, de “blindar” aquella parte del gasto social que se considera más importante. Esta definición cumple con un doble propósito. Por un lado, la prioridad recibe el acuerdo político explícito en el ámbito parlamentario y, por otro lado, se aseguran los recursos fiscales para el financiamiento que permite la continuidad en el tiempo de los programas incluidos en dicha definición.

**Un segundo atributo** es que las instituciones deberían atender el requisito de gestión eficaz. Gerenciar programas sociales, especialmente los que tienen carácter focalizado y orientados a grupos de riesgo, no es lo mismo que en otras áreas de la economía. El modelo gerencial debe ser el adecuado para llegar a las poblaciones carenciadas. De lo contrario el esfuerzo no alcanzará a los más necesitados.

Esto requiere dos ingredientes. Por un lado el desarrollo de capacidad técnica permanente en los organismos sociales, la continuidad de actores clave, tal el caso de los responsables de los programas sociales. Por el otro, se requiere institucionalizar la transparencia de la información, información para el diseño, la evaluación de los resultados y la rendición de cuentas y, muy especialmente, para que los sectores a los que se pretende llegar con el programa tengan conocimiento de los medios con que cuentan para mejorar su situación. Esta es la mejor manera de terminar con el clientelismo político. Los programas deben estar condicionados a los progresos que se hagan en este ámbito: padrones con los beneficiarios, evaluación y rendición de cuentas. De esta forma, la constitución de cuerpos técnicos encargados de los programas así como la publicidad de información sistemática junto a mecanismos externos de control, pueden ser vistos como innovaciones institucionales.

**Un tercer elemento** es la capacidad para articular entre instituciones de la política social. Esta necesidad surge de las características multidimensionales de los temas sociales. El concepto es claro pero su aplicación difícil: en la medida que hemos afirmado que existen actores múltiples, donde la intervención tiende a ser cada vez más comprensiva y donde los programas específicos tienen propósitos relacionados, resulta clave la articulación. A ella van asociados beneficios netos: se evitan superposiciones y se reducen costos. Es necesario avanzar hacia la integración de cierto conjunto de programas.

¿Caben sugerencias específicas o modelos particulares para realizar esta coordinación? De partida la respuesta es negativa: las soluciones son particulares y deben ser concebidas para cada realidad social y política. También es cierto que deben descartarse posiciones extremas idealizando la posibilidad de construir “mega-planes” de corte integral, donde el planificador social dispone de la información y los resortes de acción. Tal conceptualización es equivocada.

No obstante, la necesidad de coordinación es real y ha alentado diversas soluciones: Gabinetes Sociales, donde se articulan diversos ministerios y autoridades sectoriales; Consejos de Políticas Sociales, o también la conformación de una Autoridad Social. Se suele sostener que dicha Autoridad Social permitiría avanzar en mejorar la coherencia intertemporal e intersectorial. La cuestión es quienes integran ese gabinete social, cuál su capacidad técnica y cuál su verdadero poder. Al respecto caben dos consideraciones. Por un lado, debiera existir es una secretaría técnica que informe, proponga y a su vez incorpore directivas del Gabinete Social. Por otro lado, esa autoridad de coordinación no debe quitarle el poder en el manejo de los programas a los ministros y por lo tanto no es conveniente que haya un súper ministro del área porque ese debilita el poder político de los distintos ministros. Si bien no hay recetas únicas, parece conveniente que ese gabinete social esté presidido por una autoridad política, idealmente, el Presidente o Vicepresidente dependiendo de las modalidades políticas del funcionamiento del gabinete en cada país. De esa manera la negociación del presupuesto para los temas sociales estará mejor coordinada. De otra manera, el ministerio de Hacienda se convierte



de hecho en esa autoridad social al priorizar ciertos pedidos sobre otros.

**Cuarto**, es el de participación y reclamo, empoderamiento, según suele decirse frecuentemente. Es importante fortalecer y estimular la participación de la población en la asignación de recursos y la definición de prioridades y programas. Una capacidad importante para desarrollar en la región y potenciar la participación ciudadana es acercar los trabajos del gobierno, con la sociedad civil y las ONG, armando redes de colaboración que incorporen los diferentes actores sociales y aprovechen los voluntariados. Creemos que este es un camino que contribuye a vigorizar la democracia con un contenido real y no supone el debilitamiento de los mecanismos de representación tradicionales. Al contrario, debería reforzar la vigencia de los mismos.

Frente a la mala gestión, la corrupción o el abuso no hay mayores alternativas, de ahí la necesidad de incentivar la participación. Esta participación tiene que estar institucionalizada a distintos niveles. Es necesaria la coordinación. Por un lado a través de Consejos Políticos Sociales en el ámbito nacional y por el otro a través de Consejos municipales. Además, la participación de la Sociedad Civil es muy importante para ayudar a mantener la continuidad de ciertas políticas sociales, es decir, puede ser la voz de la continuidad, de los objetivos de largo plazo.

**Quinto**, las instituciones sociales deben concebirse para atender estas afluencias sociales tomando debida nota de las dimensiones territoriales. Es en esta dimensión espacial de la cuestión donde las

políticas públicas, especialmente aquellas que convergen sobre los procesos de descentralización juegan, como veremos, un papel central. También tiene que ver con la posibilidad de que la gente se haga oír.

En cuanto a la prestación de servicios sociales la descentralización es presentada habitualmente como una alternativa interesante; sin embargo, no está exenta de problemas. Hoy son muchos los gobiernos que se han embarcado en procesos signados por políticas que responden al denominador común de “descentralización”. Sin embargo, su orientación es dispar, según sea la dirección sobre las que se construyeron las federaciones y los estados nacionales. El proceso de descentralización reciente tiene dimensiones políticas y económicas, y comprende de manera especial a la provisión de servicios sociales. En el plano político, mientras que en la década de los 80 las autoridades locales eran elegidas democráticamente sólo en 6 países, hoy en día en 123 países las autoridades locales son elegidas por el voto popular. Naturalmente estas tendencias están relacionadas con el proceso general de consolidación y profundización democrática del continente latinoamericano.

En el plano económico y fiscal, los gobiernos subnacionales también están jugando un rol más importante en la gestión de los asuntos públicos. En menos de veinte años, la participación promedio de los gobiernos subnacionales en el total el gasto público pasó de 8% a 15% del total del gasto. No obstante, existen significativas diferencias entre países: mientras que en Argentina, Brasil y Colombia el gasto ejecutado por los gobiernos

subnacionales representa más del 40% del gasto público consolidado; en Costa Rica, Dominicana y Panamá menos del 5%. Por otro lado, en Barbados y Bahamas los gobiernos centrales están a cargo de todo el gasto público.

La descentralización ha comprendido de manera no despreciable el diseño de las políticas sociales y la provisión de dichos servicios, fundamentalmente, educación y salud. En gran parte de los países de la región, la administración de los servicios está siendo traspasada a los gobiernos subnacionales.

Las ventajas son evidentes. Construcción de una democracia más profunda, estar cerca de los beneficiarios para que estos puedan exigir, reconocimiento de la realidad regional, etc. Los eventuales problemas no son menores: aumento del clientelismo, pérdida de eficiencia por la existencia de cuadros no preparados, aumento de la inequidad en ausencia de mecanismos de compensación, etc. Debemos avanzar hacia la descentralización, pero la velocidad y la secuencia no es un tema menor. La descentralización debe ser gradual, hay que capacitar, compensar, regular, generar incentivos para un buen comportamiento, y evaluar, para lo que la información es esencial. En particular, antes de descentralizar es importante evaluar la capacidad institucional del gobierno que va a recibir la nueva función. El agregado subnacional esconde realidades muy diversas y significa diferentes capacidades materiales, humanas y financieras. Estas prevenciones bastante obvias acerca de la descentralización, no siempre han estado presentes en la práctica. Lamentablemente, mucho de la racionalidad del proceso se ha

perdido frente a las urgencias fiscales y de ajuste macroeconómicos desnaturalizando así los otros principios.

Como es sabido, se ha hecho menos progreso en materia de descentralización de recursos fiscales, no obstante que en teoría no son fenómenos disociados. Existen restricciones económicas además de político-institucionales. Dada la desigualdad regional al interior de los países, no resulta sencillo apelar a bases locales de tributación. Por la misma razón, la fuerte disparidad territorial en la distribución del ingreso, no solo requiere un delicado diseño de los esquemas de transferencias de igualación, sino que le pone un límite a muchas de las iniciativas descentralizadoras.

En la medida que la descentralización supone la asignación de nuevos roles a las distintas instancias del gobierno se requiere asimismo el fortalecimiento institucional del gobierno nacional. Corresponde a este nivel reforzar su papel formativo, regulador y orientador del proceso y a las municipalidades y las instancias intermedias del gobierno la modernización de su capacidad técnica para asumir con mayor eficacia la prestación de servicios básicos, asegurar la participación de la comunidad en el seguimiento y en la evaluación de la gestión pública territorial.

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

Las materias en las cuales se deben desarrollar las normas y actividades reguladoras comprenden, en primer lugar, la protección del acceso. Esto implica prevenir y sancionar prácticas de exclusión o discriminación, y garantizar la posibilidad de elección dentro de los marcos establecidos. En segundo lugar, la regulación debe establecer las normas de calidad y contenidos de los servicios, tales como el uso de protocolos de atención clínica y los contenidos curriculares de la educación escolar. En tercer lugar, debe promover la eficiencia en la gestión, mediante el establecimiento de parámetros y estándares de costos y rendimientos, así como reglas para fijar tarifas. En cuarto lugar, la regulación debe asegurar condiciones de competencia y organización del mercado que eviten prácticas indeseables como la competencia desleal o monopólica y el establecimiento de barreras de entrada, tales como formas de integración vertical u horizontal no deseables. En quinto lugar, se debe asegurar y promover la producción, disponibilidad y acceso a información veraz y oportuna sobre los recursos, metas e impacto de los diversos servicios sociales, como coberturas efectivas, costos unitarios, evaluación de logros académicos, índices de morbilidad y desnutrición, condiciones de hacinamiento, etc.

Finalmente, la organización de la regulación debe contar con las instancias que permitan arbitrar los conflictos entre proveedores y la población usuaria. Para asegurar la independencia del esquema, la regulación debe estar a cargo de entes especializados, que en algunos casos pueden ser autónomos, sin perjuicio de la

responsabilidad pública global, y para ello se deben fortalecer los entes que cumplen tareas formativas, reguladoras y de supervisión.

Puede tener sentido crear una capacidad regulatoria que coordine a través de criterios generales la conducta de los entes reguladores sectoriales. Esa autoridad tiene la ventaja de permitir que se apliquen criterios generales en las políticas sectoriales y, de alguna manera, es el equivalente a la autoridad social desde la óptica de la regulación.

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

## 6. **ARTICULACIÓN ENTRE LA POLÍTICA ECONOMICA Y SOCIAL**

Merchand<sup>22</sup>, citando a Boltvinik, Arroyo y Valencia, señala que debe articularse en forma armoniosa la política económica y la política social, si se quiere mejorar el bienestar humano y que no alcanza con una sola de las dos políticas e incluso, se dice que la mejor política social es una buena política económica. Se necesita una articulación virtuosa entre lo económico y lo social.

Menciona que debe haber una base y condición para que la política social tenga éxito, esto es, se necesita un modelo de desarrollo y de política económica que produzca efectos sociales positivos. Pero también es claro que la mejor de las políticas económicas seguirá necesitando de una buena política social.

Anota que sin la coherencia entre la política económica y la política social, el combate a la pobreza no será posible. Sin embargo, en la realidad siempre ha habido desincronización entre la política social

---

<sup>22</sup> Marco Antonio Merchand Rojas: Los conceptos de política social y sus restricciones económicas que determinan su accionar en el ámbito de las políticas, Contribuciones a la economía, eumed.net

y la económica. La primera ha sido la encargada de atender a la población en situación de riesgo social y evitar de alguna forma un mayor empobrecimiento a través de los sistemas de salud, educación y vivienda, mientras que la política económica al menos en el último cuarto de siglo, se ha preocupado por el control salarial, para sofocar la demanda y frenar la inflación.

Alarcón<sup>23</sup> sostiene que el impacto de la política económica, entendida como aquella que promueve el crecimiento de la producción, no se limita a las variables estrictamente económicas (crecimiento del producto, inflación, tasa de cambio, entre otras); incluye también impactos sociales, si entendemos a lo social como aquello que define las condiciones de vida de la población. En la medida en que la política económica influye sobre el nivel de empleo, los salarios o las condiciones de producción, determina de manera muy importante las condiciones de vida de la población. En ese sentido, podría decirse que la mejor política social es una buena política económica. A su vez, la política social, en su expresión sectorial, políticas de educación, salud, vivienda, seguridad social, tiene también impactos económicos en la medida en que las condiciones de salud de la población, sus niveles educativos, y en general, de bienestar determinan el nivel de productividad de la fuerza de trabajo, el desarrollo de la capacidad de emprendimiento de los empresarios y el clima de confianza y estabilidad que promueve, o retarda, el crecimiento económico. En ese sentido, difícilmente puede pensarse en altas tasas de crecimiento y estabilidad económica sin una buena política social.

---

<sup>23</sup> Diana Alarcón: Espacios de articulación entre la política económica y la política social, INDES, junio 2000, pp. 1-2, 12



Añade que una buena política macroeconómica es aquella que expande las oportunidades de generación de ingresos de amplios sectores de la población, de la misma manera que una buena política social es aquella que expande su potencial productivo. En particular, las únicas políticas de reducción de la pobreza que son sostenibles en el largo plazo, son aquellas que promueven la incorporación productiva de la población en condiciones de pobreza a la dinámica del resto de la economía, y en una economía de mercado, esto quiere decir, su incorporación al mercado. La única manera de integrar a los pobres al mercado es a través de la redistribución y creación de activos productivos, junto con el aumento en la productividad de dichos activos. Esta propuesta, para ser efectiva, requiere de un alto grado de articulación entre la política macroeconómica y la política social.

Cordera<sup>24</sup> dice que la necesidad de lograr una buena integración de instrumentos, junto con una relación explícita y coherente con la política económica general, es una condición para la eficacia de la política social. Se trata de unos vínculos movibles, que cambian en función del ciclo económico pero también del político, sobre todo en condiciones de democracia y alternancia.

Señala que no es posible proclamar la garantía de los derechos económicos y sociales sin atender a la situación y las tendencias económicas. El desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social, entre otras cosas porque no hay presupuesto que resista esta hipótesis, pero por otro lado, el

---

<sup>24</sup> Rolando Cordera, obra citada

crecimiento y la política económica no pueden, por si solos, ofrecer panoramas realistas de equidad y mejoramiento sociales.

Indica que el ritmo y la calidad del desarrollo económico, condicionan las posibilidades e impacto de la política social, mientras la inversión en capital humano e infraestructura social, así como un ambiente de equidad, crean condiciones favorables para el desarrollo económico y la estabilidad política y social. En el mismo sentido, el crecimiento económico y la política macroeconómica de control de la coyuntura, son determinantes en la generación de empleo y de la estructura de oportunidades laborales y, por ende, de los niveles de ingreso y de superación de la pobreza.

Otro criterio<sup>25</sup> señala que la política económica siempre debe estar articulada a la política social en un solo proceso integral, incluyente y pro-pobre, buscando generar las oportunidades de empleo y acceso a activos productivos, mercados e información, con el objetivo de producir una verdadera inclusión económica y social de toda la población sin diferencias de género, etnia, edad o territorio.

Anota que esta articulación de las políticas y agendas económicas y sociales debe ser vista como el vehículo que genere un desarrollo social con equidad e incluyente y como el enfoque que active procesos de cambio endógenos y autosostenidos de reducción de la pobreza, entendida como un fenómeno multidimensional y, por tanto, que produzca una ruptura con los mecanismos tradicionales de transmisión intergeneracional de la pobreza y de la desigualdad,

---

<sup>25</sup> Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social: Agenda de Acción Social, Quito, abril 2007, pp. 7-8

promoviendo una modificación profunda a la concepción asistencial del Estado.

## 7. **COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL**

Para Rey<sup>26</sup> es fundamental articular lo económico, lo social y lo institucional en el diseño de una política o un programa social si se quiere que haya sostenibilidad. No hay política o programa social sostenible en el mediano o largo plazo si las consideraciones económicas no tienen en cuenta las consideraciones sociales. Al mismo tiempo no hay política ni programa social sostenible en el mediano plazo si sólo tiene en cuenta las consideraciones de tipo social y no introduce las consideraciones (restricciones) de tipo económico, y aún cuando estas dos dimensiones se articulen, si no se ajustan a las realidades institucionales donde van a operar, están condenadas a fracasar.

Sostiene que para lograr la articulación, la coordinación entre actores es fundamental. Dicha coordinación tiene múltiples niveles. Es necesario lograr cierta coordinación inter-agencial e inter-sectorial. También se requiere coordinación intra-agencial e intra-sectorial. Como si eso no fuera suficiente, se requiere coordinación entre los niveles de diseño y niveles de ejecución, y entre quienes

---

<sup>26</sup> Nohra Rey de Marulanda: Coordinación de la política social, Editorial, Boletín INDES No. 3, 1 de diciembre del 2005

ejecutan las políticas o programas y los beneficiarios. Hay aspectos técnicos, políticos y culturales en la ecuación. En ocasiones es necesario construir consensos, en otras ganar aliados y siempre habrá que negociar. En suma, es un proceso complejo, no lineal y muchas veces engorroso. Sin embargo, una y otra vez el examen de la realidad nos enseña que la ausencia de coordinación lleva a políticas que no se aplican y a proyectos que no son exitosos. Dicha ausencia de coordinación conduce a un diálogo entre sordos, desafortunadamente frecuente en las políticas públicas y muy especialmente en las sociales, lo que en últimas no beneficia a nadie.

Por tanto, indica, que parte del proceso de construir una gerencia social adecuada es aprender a coordinar. Y como sucede tan frecuentemente, tenemos que entrar en este aprendizaje aceptando que un sólo lado no tiene todas las soluciones y que en la interacción de los diferentes actores del juego se construirá algo mejor.

Repetto<sup>27</sup> señala que es posible diferenciar una serie de potenciales alcances que a nivel concreto se pueden explorar en materia de programas y políticas sociales. Un primer (potencial) alcance está más bien concentrado en intentar lograr que la coordinación de intervenciones estatales en lo social, en particular en el combate a la pobreza, reduzca los costos administrativos y colabore con la necesaria salud de las cuentas públicas. Un segundo (potencial) alcance apunta a asociar la coordinación en materia social con el fortalecimiento de sistemas de información, monitoreo y evaluación

---

<sup>27</sup> Fabián Repetto, obra citada, pp. 60-61, 63-64

que permitan evitar la duplicación de esfuerzos de los programas focalizados. Un tercer (potencial) alcance es cuando los intentos de coordinación se vinculan a articular el conjunto de intervenciones (tanto a nivel de políticas como de programas) de las distintas áreas del Estado con algún grado de responsabilidad en materia de política social, entendida ésta en sentido amplio y no solamente como lucha contra la pobreza. Finalmente, un cuarto (potencial) alcance se liga a entender la coordinación en las intervenciones sociales del Estado como un mecanismo necesario para equilibrar las relaciones de poder intra-gobierno, en particular con las áreas estatales de economía y finanzas.

Menciona que resultan múltiples los ámbitos que requieren coordinación en materia de programas y políticas sociales, destacando cinco ámbitos. Un espacio fundamental que merece destacarse se refiere a la (potencial) coordinación entre las instancias del Poder Ejecutivo al interior del aparato estatal central. Asimismo, en sistemas democráticos con cierto grado de consolidación, es también importante reconocer la importancia que reviste la (potencial) coordinación entre los poderes estatales, en particular entre el Ejecutivo y el Legislativo, a efectos de gestionar lo social en el ámbito de lo público. Otro de los espacios donde puede registrarse (potencial) coordinación es aquel que articula el nivel central de gobierno con los niveles subnacionales. Un cuarto ámbito de (potencial) coordinación en materia social está representado por el vínculo entre el Estado en sus diversas organizaciones y jurisdicciones y los múltiples actores de la sociedad civil con algún grado de protagonismo en programas y políticas sociales. Finalmente, este listado siempre incompleto no

puede obviar la necesidad de explorar la (potencial) coordinación entre los actores nacionales involucrados en lo social (sean estos actores estatales o sociales) con los actores internacionales, en particular aquellos organismos relacionados de una u otra forma con la cooperación para el desarrollo.

Licha y Molina<sup>28</sup> manifiestan que la coordinación de la política social requiere de un conjunto de condiciones y criterios que se exponen a continuación:

- **Voluntad y cohesión política.** Este primer criterio se refiere a la importancia que tienen la determinación y unión de las autoridades de máximo nivel de un país y sector para desplegar el ejercicio de la coordinación. Este factor está estrechamente vinculado con la convergencia necesaria de perspectivas de intervención en las principales áreas sociales, al más alto nivel político.

- **Definición de objetivos estratégicos.** Este criterio se refiere a la razón de ser de la coordinación, que es definir los objetivos estratégicos y prioritarios que comparten los distintos entes, niveles de gobierno y actores sociales. Como sabemos, los diversos actores involucrados en el proceso obedecen a diversas lógicas, intereses y expectativas, a diferentes mandatos y recursos, por lo que generar una convergencia entre ellos en función de la definición de objetivos estratégicos es el mayor desafío del proceso de coordinación. Los mecanismos de consulta y los sistemas de

---

<sup>28</sup> Isabel Licha y Carlos Gerardo Molina: Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar, Serie Documentos de Trabajo I-58, INDES, marzo 2006, pp. 13-16

planificación estratégica, ampliamente aplicados en el ámbito de la coordinación, vienen en ayuda de esta tarea, que se traduce luego en la organización por prioridades de los programas de trabajo de los distintos departamentos y unidades involucrados en las políticas. A través de estos instrumentos y procesos la coordinación logra orientar y decidir las acciones prioritarias, asegurando la coherencia y pertinencia de las políticas. Para la articulación e integración de los objetivos también se requieren estructuras que vinculen el diseño con la ejecución de las políticas y sistemas de información que retroalimenten el proceso de formación de las políticas.

- **Estructuras y mecanismos de coordinación con objetivos y funciones claramente definidos.** Un tercer criterio para ejercer la función de coordinación es la creación de mecanismos y estructuras dotados de legitimidad, apoyo político y capacidad técnica. Son estas instancias las que aseguran la coherencia y pertinencia de las estrategias. Articulan el diseño con la ejecución de las políticas, y promueven acciones de fortalecimiento de las unidades de política de los distintos ministerios y secretarías sociales, dotándolas de los apoyos técnicos necesarios.

- **Participación de los actores claves.** La participación de los actores claves aparece como un criterio básico de la coordinación como proceso que permite articular y sistematizar los aportes de los distintos entes y actores de la administración federal, municipal y universitaria y de los dirigentes de las Organizaciones de la Sociedad Civil involucrados en las políticas, programas y proyectos, haciendo más estratégico y concertado el proceso de formación de políticas en todas sus fases. El enfoque participativo y concertado

de la coordinación surge como un factor de éxito del proceso, a condición de que la participación se abra genuinamente a los actores relevantes de cada sector y apunte a establecer acuerdos fundamentales entre ellos que se expresen en políticas concretas. Es importante que la participación sea amplia e incluyente para que logre llevar la deliberación sobre las mejores opciones de políticas más allá de los círculos tecnocráticos, que son los que tradicionalmente participan en el proceso de definición de las políticas.

- **Institucionalidad legítima.** Este quinto criterio se refiere a un marco formal en el que se inscribe el funcionamiento de las acciones de coordinación. El proceso de coordinación lo entendemos como un tipo de ejercicio democrático de gobierno, coherente con el interés público, que genera reglas, instancias, conductas, decisiones y prácticas legítimas y eficaces, consensuadas mediante procesos participativos incluyentes y fundamentadas en los valores democráticos. Este elemento está estrechamente relacionado con la necesidad de que el gobierno central ejerza liderazgo y desarrolle una visión para dirigir las políticas desde un conjunto de valores e ideas comunes, de manera no autoritaria ni jerárquica. También para avanzar en una transformación progresiva del Estado “estratégico”, para lo cual es necesario recurrir tanto a capacidades para desarrollar y difundir ideas, como a enfoques compartidos de gobernabilidad, con la intervención de los actores claves.

- **Capacidad de gestión.** Este sexto criterio destaca las capacidades políticas y técnicas que se requieren para ejercer la



coordinación. Son capacidades de gestión que aseguran legitimidad, aprendizaje, efectividad, cohesión, negociación, participación, resolución de problemas, creación y difusión de conocimiento, articulación e implementación. Todas ellas están contenidas en la llamada Capacidad Colaboradora Inter-Agencias (CCI) construida para transformar en términos conceptuales, institucionales, organizativos y operativos el modo en que se desarrollan las políticas y programas.

- **Espacios de diálogo y deliberación.** Este criterio se centra en el diálogo social como parte de la institucionalidad a crear para enmarcar y legitimar las acciones de coordinación. Los alcances del diálogo pueden limitarse o ampliarse, según nos guiemos por enfoques minimalistas o maximalistas de la coordinación. Es deseable que el proceso de diálogo conduzca a la “integración de políticas”, que consiste en generar cooperación para lograr compatibilizar (armonizar) las distintas misiones organizacionales entre sí, para desarrollarlas sin contradicciones y de manera más integrada. Adicionalmente, desde una perspectiva maximalista, el proceso de diálogo y deliberación constituye un mecanismo democrático que sirve para alcanzar acuerdos sustanciales, no sólo en torno a los objetivos organizacionales, sino también en relación con una clara visión (imaginario) sobre el futuro de las políticas y del desarrollo social. A través del diálogo deliberativo, el proceso de formación de políticas se desplazará más hacia soluciones holísticas de los problemas sociales y hacia respuestas más democráticas, equitativas y consistentes con las demandas y expectativas ciudadanas.

- **Sinergias.** Puesto que la coordinación busca establecer mecanismos de colaboración entre agencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales para desarrollar acciones de desarrollo (social), es preciso contar con visiones de largo plazo y esquemas compartidos y complementarios de un conjunto de recursos técnicos y financieros. Estos esquemas de cooperación son de alcance macro (centrados en conceptos, apelan a un enfoque holístico de las políticas para superar su fragmentación) y micro (centrados en proyectos que tienen asignados tiempos y recursos limitados) y funcionan con sinergias, esto es, con interacciones virtuosas cuyos efectos combinados permiten alcanzar mejores resultados que los que se pueden lograr sin cooperación. La articulación y coordinación de las políticas sociales requieren una visión estratégica compartida y una estrecha colaboración operativa entre diferentes entes y sectores interministeriales. También requieren una articulación y coordinación intergubernamentales. Las sinergias cognitivas y de recursos (experiencia y habilidad e información), las de actividades (operativas), las de autoridad (mandatos organizacionales) y las sinergias culturales buscan asegurar esquemas de cooperación para desarrollar políticas complejas y de gran escala, reducir costos y desarrollar el capital social.

- **Cultura de cooperación e incentivos.** Este criterio está relacionado con la importancia de contar en el sector público con el desarrollo de valores y comportamientos proclives a la acción conjunta de las organizaciones y estructuras involucradas en los procesos de coordinación. La voluntad de trabajo conjunto y una cultura que estimula las prácticas y comportamientos cooperativos

están en la base de un desempeño satisfactorio. La acción de colaboración genera un conjunto de intangibles, tales como confianza, respeto, reconocimiento, aprendizaje y relaciones sinérgicas.

- **Sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación.** El último criterio de coordinación se refiere a la disponibilidad de sistemas de Monitoreo y Evaluación, junto con una estrategia de información y comunicación, con el fin de poder informar, sensibilizar, asegurar equidad en el acceso a la información y favorecer el diálogo entre los actores claves para mejorar la pertinencia de las políticas. La articulación y coordinación de las políticas sociales requieren una estrecha colaboración operativa entre diferentes entes y sectores interministeriales. También requieren articulación y coordinación intergubernamentales, para lo cual los sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación constituyen un instrumento fundamental. La coordinación necesita marcos novedosos de gobernabilidad para pautar los esquemas de cooperación y que dichos marcos deben incluir: liderazgo claro, papeles y responsabilidades bien definidos, procesos concertados para el trabajo conjunto y claridad de resultados y expectativas. Para todo esto, la disponibilidad de sistemas de monitoreo y evaluación es clave.