

**Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social
Banco Interamericano de Desarrollo**

**Segunda Fase del Inventario de Programas de Protección Social y de Combate a la
Pobreza en América Latina y el Caribe**

**LA INFLUENCIA DE LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES EN EL
DESEMPEÑO DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y
COMBATE A LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y EL
CARIBE**

INFORME FINAL

Fabián Repetto, Juan Sanguinetti y Mariano Tommasi^o

Mayo 2002

INTRODUCCIÓN

Los países de América Latina y el Caribe tienen enormes desafíos ligados a la complejidad de la problemática social. Los avances alcanzados en materia de democratización política y mejoría del entorno económico requieren en la etapa actual de la región complementarse con mejores desempeños en materia de protección social y combate a la pobreza. Puede afirmarse, en este sentido, que mientras se han realizado avances significativos para sentar las bases de equilibrios macroeconómicos que a su vez tienen impactos en el crecimiento, se siguen registrando problemas importantes en ciertas decisiones y acciones públicas como las políticas sociales.

Los esfuerzos llevados adelante en las últimas dos décadas en términos de acciones parciales y focalizadas de manera aislada del resto de las políticas públicas no parecen haber sido suficientes como para asegurar una reducción manifiesta y sostenida de la pobreza en la región. En este sentido, el aumento significativo de programas acotados a ciertas aristas del fenómeno de la pobreza implicó un reconocimiento de la multidimensionalidad presente en este fenómeno pero, por sobre todo, a lo largo de todos estos años emergieron dificultades para conformar un verdadero sistema de protección social y combate a la pobreza.

¿Por qué sucede esto? No hay respuestas simples ni uniformes para los distintos países de la región, no obstante lo cual cabe resaltar el peso que adquiere la lógica político-

^o CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad

institucional que enmarca las políticas sociales. Podría afirmarse que las transformaciones que se han llevado adelante en la región no han alcanzado a afectar favorablemente el entramado de políticas sociales, a efectos de que estas puedan reducir los problemas más importantes. Las estrategias de descentralización, privatización –desregulación y focalización llevadas a cabo en la última década han visto limitados sus efectos de cambio institucional, por causas variadas. Entre éstas se destaca el hecho de que las reglas globales del juego político han permanecido más o menos invariables en lo que respecta a la gestión de las políticas sociales: la preponderancia del Ejecutivo con la consiguiente debilidad partidaria y social, así como los problemas de coordinación intersectorial e interjurisdiccional que minan la calidad de las políticas sociales y de la política pública en general.

Estas dificultades marcan en forma categórica la necesidad de impulsar y/o profundizar en toda la región una reforma institucional que haga foco en la construcción de una nueva estructura de incentivos y reglas de juego para estructurar las políticas de protección social y combate a la pobreza, ámbito en el cual participan múltiples actores.

En este marco las instituciones resultan claves para entender la calidad de las intervenciones públicas. Se entiende a las instituciones como reglas que apuntan a resolver tanto problemas de coordinación como de conflictos distributivos. Las instituciones tienden a resolver problemas de coordinación estabilizando las expectativas sociales por medio de la provisión de información y sanciones, estructurando, de esta forma, comportamientos en una dirección resultante de equilibrios (Acuña y Repetto, 2000:14).

Asimismo, las políticas públicas constituyen el resultado de la articulación de los diversos comportamientos desplegados por el conjunto de actores participantes. Por ende, para comprender y explicar cómo se deciden, diseñan e implementan ciertas políticas públicas, es necesario comprender por qué los actores se involucran de cierto modo. Y esta intencionalidad (que se encuentra en las raíces u orígenes de un proceso y no en su culminación o resultado, el que puede no coincidir con ninguno de los objetivos perseguidos por los actores) sólo es explicable a partir de la comprensión de la forma en que las instituciones o incentivos influyen sobre el actor. Una misma estructura de incentivos o estructura institucional, puede resultar en comportamientos diversos en función de otros ámbitos en los cuales el actor puede estar simultáneamente involucrado con sus intereses, recursos e ideologías.

Las instituciones, tanto aquellas estatales como sociales y del sistema internacional, están en consecuencia condicionadas por la dinámica política y es en este marco que juegan un papel importante en la definición de las estrategias de protección social. Al respecto, el Banco Mundial afirmó recientemente: “La pobreza no obedece sólo a procesos económicos; es también consecuencia de la interacción de fuerzas económicas, sociales y políticas. En particular, es resultado de la forma en que las instituciones del Estado responden a las necesidades de la población y cumplen con su obligación de rendir cuentas” (...) “Las instituciones sociales –sistema de parentesco, organizaciones comunitarias y redes no estructuradas, influyen enormemente en los resultados de la pobreza” (Banco Mundial, 2000:99 y s).

En un sentido similar se ha expresado oportunamente el Banco Interamericano de Desarrollo, al señalar: “Los programas de redes de protección social no existen en un

vacío político. Dado que la competencia por los recursos públicos siempre es intensa, los programas sociales pueden ser objeto de controversia en la esfera política. En el diseño de un programa debe considerarse su viabilidad política, especialmente en términos de su eficiencia en la focalización y de su fuente de financiamiento. Por otra parte, la voz de los pobres de América Latina podría reafirmarse asignándoles un papel más participativo en el diseño y la ejecución de programas e incluyendo en el proceso a organizaciones no gubernamentales” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2000:16)

En suma, las políticas públicas en general, y las sociales en particular, son el resultado de un complejo tejido o red de relaciones entre diversos actores. El entendimiento de la producción e impacto de políticas sociales demanda la comprensión de los incentivos que el entramado de reglas de juego (formales e informales) le presenta a dichos actores y los incentivos que forjan su comportamiento. Este tejido institucional constituye una estructura cuya explicación sólo puede surgir de su comprensión como totalidad. Es decir, es necesario mirar a la política pública y al comportamiento de los actores involucrados como resultantes de un “equilibrio general institucional” (Spiller y Tommasi, 2000:23).

OBJETIVOS DEL ESTUDIO

En el marco de la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social del Banco Interamericano de Desarrollo se nos encomendaron tres objetivos fundamentales: a) inventariar una serie de aspectos institucionales asociados a los sistemas de protección social de los países de América Latina y el Caribe; b) indagar sobre la influencia de los aspectos institucionales en el desempeño de dichas políticas en la región; c) extraer enseñanzas de política pública a efectos del aprendizaje colectivo de los miembros de la Red.

METODOLOGÍA E INFORMACION

Tomando en cuenta los objetivos indicados, hemos elaborado un Cuestionario sobre la estructura político institucional de las políticas de protección social impulsadas por los países de la Red. El Cuestionario indagó sobre la estructura político-administrativa, la asignación de responsabilidades en materia social dentro de la estructura estatal, la participación del parlamento y los legisladores en los programas de protección social, el rango institucional de las normas referidas al sistema de protección social, las capacidades de las instituciones de planificación, gestión y control de las políticas sociales y la naturaleza de las relaciones con actores y entes no estatales, entre otras cosas. Dicho Cuestionario fue diseñado especialmente para este proyecto procurando explorar las múltiples dimensiones involucradas en los sistemas protección social y combate a la pobreza desarrollados en la región.

Paralelamente hemos elaborado un marco analítico¹ procurando brindar una base conceptual para encuadrar el Cuestionario de la Segunda Fase del Inventario de

¹ Ver “Influencia de los aspectos institucionales en el desempeño de los sistemas de protección social y combate a la pobreza en América Latina y el Caribe”, Marco Analítico preparado por Fabián Repetto y Juan Sanguinetti (CEDI/Fundación Gobierno y Sociedad) en el marco de la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social del Banco Interamericano de Desarrollo.

Programas de Protección Social y de Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe. Dicho marco analítico buscaba indagar sobre la importancia de las instituciones en el diseño e implementación de las políticas sociales. Algunos de los interrogantes que planteábamos estaban relacionados con: ¿cómo impactan las instituciones sobre la calidad de las políticas sociales? ¿Existen condiciones esenciales (denominadas por nosotros de primer orden) para estructurar un sistema de protección social sustentable y efectivo? ¿Cuáles son dichas condiciones institucionales de primer orden? ¿Cuál es la contribución del Estado de derecho, la participación de la sociedad civil y el parlamento a los sistemas de protección social? ¿Existen factores específicos a la problemática de protección social?

A partir de las respuestas brindadas por los países miembros de la red y el marco analítico apuntado se procedió a sistematizar la información procurando detectar la influencia de aspectos políticos e institucionales en el desempeño de las políticas de protección social y combate a la pobreza en América Latina y el Caribe. El presente informe reúne las respuestas a dicho cuestionario, al mismo tiempo que intenta recoger algunas directivas para perfeccionar los sistemas de protección social de los países de la Red.

El presente informe se elaboró a partir de la respuesta por parte de siete países (Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay) a la segunda fase del cuestionario sobre protección social. También se dispuso de las respuestas brindadas por expertos² en cuatro países (Argentina, Chile, Brasil y México), lo cual nos permitió ampliar la base de casos nacionales para el análisis.

El informe se organiza de la siguiente manera. En la primera parte hemos desarrollado una serie de enseñanzas que surgen del análisis de las respuestas al cuestionario y al marco analítico formulado especialmente para este proyecto. En la segunda parte hemos sistematizado y clasificado la información brindada por los países de la red a partir de las respuestas al cuestionario de la Segunda Fase del Inventario de Programas de Protección Social y de Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe.

² Los responsables de responder el caso argentino fueron los investigadores responsables del proyecto y por ende toda la información y el análisis correspondiente vertido al respecto es de exclusiva responsabilidad de los mismos.

PRIMERA PARTE

ENSEÑANZAS DE LA SEGUNDA FASE DEL INVENTARIO DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Esta primer parte del informe presenta un conjunto de enseñanzas de la segunda fase del inventario de programas de protección social en América Latina y el Caribe. A partir del análisis de los casos relevados, los objetivos de esta sección están ligados a brindar algunas enseñanzas a los miembros de la red para perfeccionar o reformular sus sistemas de protección social tomando en cuenta el papel que juegan los aspectos institucionales. En esta sección coexisten derivaciones de la información de lo que sucede en los países miembros de la Red sobre los cuales se obtuvo información, con perspectivas más amplias, ligadas al estado actual del debate sobre cuál es la institucionalidad básica propicia para mejorar el desempeño de los sistemas de protección social³.

A. El ambiente institucional y la calidad de las políticas de protección social y combate a la pobreza

El análisis sobre cómo lograr mejores arreglos institucionales para el combate a la pobreza en América Latina y el Caribe, requiere de parámetros claros acerca de cuales son las características sustantivas que pueden afectar los resultados de los sistemas de protección social, aún en contextos políticos y culturales muy diversos como los que caracterizan a los países de la región.

En el marco analítico que acompañó la preparación del Cuestionario se hacía referencia a ciertas condiciones básicas o prerequisites (los llamábamos aspectos institucionales de primer y segundo orden) indispensables para poder estructurar un sistema de protección social y combate a la pobreza sustentable y eficaz en términos de los impactos sobre la problemática social. En lo que sigue se condensan y desarrollan estos dos aspectos.

Aspectos institucionales de primer orden

- *Democracia y sistema político.* Los marcos globales que articulan la relación entre Estado⁴, mercado y sociedad constituyen un factor central, de primer orden, en el análisis de las condiciones que pueden facilitar u obstaculizar la calidad del conjunto de políticas públicas. Un punto central en este plano lo representa, en tanto “bien público”, la vigencia del sistema democrático, así como su capacidad para agregar y representar intereses en pos de la construcción de ciudadanía del conjunto de los grupos sociales y no sólo de aquellos con mayor dotación de recursos estratégicos. El aporte del Estado de Derecho a un buen sistema de protección social requiere de poderes republicanos sólidos y con

³ Para interpretar conceptualmente el concepto de “protección social”, ver Holzmann y Jorgensen (2000) y Lusting (2000). Un análisis sobre la oferta programática asociada a la misma en América Latina y el Caribe se encuentra en Repetto y Sanguinetti (2001).

⁴ Damos cuenta aquí del Estado en tres niveles: a) nivel nacional; b) nivel subnacional (dependiendo de la organización político-administrativa y las denominaciones usuales de los diferentes países, puede tratarse de provincias, estados o regiones); y c) nivel municipal.

equilibrio en la relación entre los mismos, donde el poder legislativo tenga la capacidad institucional y la autoridad para controlar activamente el desempeño de las políticas públicas, fundamentalmente, las relacionadas con la protección social y los derechos civiles. Por su parte, el poder judicial debe garantizar una justicia eficiente, igualitaria y que propicie el cumplimiento de los derechos humanos y las obligaciones de nuestros gobernantes. También, resultan de singular importancia para el sistema de protección social las características del sistema electoral vigente, toda vez que afecta la estructura de incentivos de los actores políticos y afecta el modo en que estos visualizan la necesidad de construir a largo plazo capacidades institucionales. En suma, en este alto nivel político-institucional, es indispensable que los incentivos que regulan la acción de los decisores y demás actores relevantes favorezca mecanismos de coordinación e integridad.

- *Normas claras y legítimas.* Es menester resaltar la importancia de contar con normas formales claras y legítimas que establezcan responsabilidades respecto a qué funciones y actividades habrá de desempeñar cada sector o jurisdicción estatal. Asimismo, ese marco legal deberá regular, en función de la estructura político-institucional las relaciones entre los niveles jurisdiccionales, estableciendo los mecanismos que permitan fortalecer las capacidades de intervención pública que cada país otorga a los niveles nacionales y subnacionales. La experiencia de varios países latinoamericanos indica que el respeto a las leyes y acuerdos intergubernamentales son esenciales en la construcción de un ambiente institucional que propicie el buen desempeño de las políticas públicas en general y de las destinadas a combatir la pobreza en particular. En tal sentido, la existencia de un marco legal apropiado para promover una gestión pública de calidad requiere de que el mismo se cumpla en un plano de igualdad para todos los ciudadanos. Se requiere, también, que la transparencia y la simplificación de los procedimientos administrativos eliminen las grietas normativas por donde pueden generarse prácticas de corrupción.

La institucionalidad formal requiere, para ser eficaz en la reducción de la incertidumbre y en la generación de apropiados incentivos, de una coherencia relativamente alta respecto a la institucionalidad informal. Esto no habrá de implicar la negación de reglas no escritas, costumbres y normas, todas ellas de larga tradición en la administración y política pública de la región. Por el contrario, de lo que se trata es de saber captar las potencialidades de esos mecanismos informales a efectos de que nutran positivamente el accionar del sector público y de los demás actores involucrados en el campo de la protección social.

- *Estabilidad Macroeconómica y Crecimiento.* A mediano y largo plazo, el crecimiento más rápido es el principal factor que determina la reducción de la pobreza y la desigualdad, y el mejoramiento de las condiciones sociales. Con el crecimiento económico más rápido se reduce la pobreza por dos vías. Primero, aumenta el empleo, con lo cual mejoran las oportunidades de los pobres de desarrollar actividades productivas. Esta claro que es necesario un crecimiento que se sustente en el desarrollo de actividades mano de obra intensivas. La segunda vía es la de los salarios. Mientras el crecimiento esté acompañado de aumentos de la productividad los salarios también subirán y la situación de los

pobres mejorará. En esta segunda vía es fundamental la inversión en capital humano –especialmente al nivel preescolar o de educación primaria-. Por el contrario la inestabilidad macroeconómica es nociva para los pobres. Esto es así puesto que los pobres son más vulnerables a los desequilibrios macroeconómicos, pues no pueden protegerse de las consecuencias directas e indirectas del impuesto inflacionario.

En este sentido, resulta necesario que en los próximos años las políticas económicas sean decididas, diseñadas e implementadas incorporando componentes a favor de los sectores en mayor riesgo, considerando también el impacto de las medidas en términos de las regiones al interior de cada país. Se fortalecería de este modo el mercado como institución, más allá de los actores específicos que lo componen.

- *Participación y control social y “voz” de los pobres.* En cuanto a la institucionalidad propia de la sociedad civil, parece evidente que un buen sistema de protección social tendiente a consolidar derechos ciudadanos debe fomentar –sin forzar- la organización democrática y participativa de los diferentes grupos que la componen. Se requiere, por ende, de la presencia de canales efectivos entre el Estado y la sociedad civil que incentiven la participación de la ciudadanía y las organizaciones no gubernamentales en cada una de las etapas de las acciones públicas (decisión, diseño, provisión/implementación y control). Sólo de esa forma se acrecentará la *accountability* societal. Asimismo, es necesario que se fortalezca la “voz” de los sectores más necesitados no sólo en las instancias de estructuración de una problemática o la implementación de ciertas acciones, sino también en los momentos de decisión y ejercicio del control de las políticas públicas que los afecten. La experiencia reciente en muchos países muestra la necesidad de otorgarle legitimidad a la acción estatal. En tal sentido, se requieren de instancias legítimas habilitadas para agregar intereses y necesidades de los grupos en riesgo, en tanto complemento del funcionamiento del sistema democrático. También corresponde al nivel de la institucionalidad que regula las interacciones de los miembros de la sociedad el hecho de superar las discriminaciones vigentes en las mismas, sean éstas por razones de género, raza, religión u otros aspectos.

Aspectos institucionales de segundo orden

- *Presupuesto sustentable y claros sistemas de información.* El presupuesto es una de las instituciones centrales en un Estado moderno. Un sistema presupuestario integral es por otra parte la única vía para proveer previsibilidad y certidumbre a los diferentes actores estatales y no estatales que intervienen en la gestión de las políticas sociales. En la medida que exista un proceso presupuestario eficiente y transparente, podrán ponerse en funcionamiento métodos y mecanismos para la corrección de fallas en la operatoria gubernamental. En este aspecto, las respuestas al Cuestionario parecen indicar que en estos últimos años se han producido avances en distintas dimensiones. Por un lado, algunos países han adoptado sistemas que obligan a los responsables de la gestión gubernamental a proponer indicadores de desempeño para su programa (metas cuantitativas

definidas ex ante) de manera tal que puedan ser evaluadas ex post. Estas evaluaciones brindan por otra parte una valiosa información a todos los actores involucrados en el proceso de formulación del presupuesto público (autoridades políticas, legisladores, funcionarios y miembros de las ONGs). En otros casos se ha buscado establecer una mayor previsibilidad y estabilidad a las políticas a través de la formulación de presupuestos plurianuales.

En el plano social nada indica que los sistemas de evaluación y monitoreo deben ser realizados en forma ad hoc o separada del proceso presupuestario. Por el contrario puede resultar mucho más útil cuando se diseñan sistemas de evaluación y monitoreo en el que participan cuerpos especializados por áreas, esto enriquecerá el proceso presupuestario y redundará en un mejor desempeño de la política social.

El presupuesto es, por otro lado, el ámbito natural para discutir y reflejar el problema de la asignación de los escasos recursos económicos volcados al campo social. Esta discusión, para aumentar su legitimidad, debiese contar con una activa participación del parlamento, más aún cuando se observa que una de las características de la institucionalidad democrática en América Latina y el Caribe es el papel poco descollante que suele jugar el Poder Legislativo en la definición de ciertas políticas públicas. Esta debilidad se manifiesta cabalmente en la baja participación del parlamento en cada una de las etapas del presupuesto (formulación, aprobación, ejecución, monitoreo y evaluación). De aquí nuestra enérgica recomendación de fortalecer las capacidades de los cuerpos parlamentarios para mejorar su participación en el proceso presupuestario.

- *Capacidades burocráticas de alto nivel.* El aumento de las capacidades de la burocracia estatal, a nivel sectorial y jurisdiccional, es otra condición esencial en todo sistema de protección social que busque ser sustentable y eficaz. El fortalecimiento de estas capacidades es una tarea compleja y de largo plazo, razón por la cual no debe ser considerada como responsabilidad de un solo gobierno. Se trata, en síntesis, de avanzar de forma clara y sistemática hacia una amplia modernización del Estado, que involucre a los propios integrantes del sector público pero que además cuente con el respaldo de la sociedad civil.

El éxito de largo plazo en la construcción de esas capacidades dependerá de avances en múltiples aspectos asociados a la gestión pública estatal. En primer término, es menester establecer un servicio civil profesionalizado y capacitado, en el marco de una carrera administrativa independiente de los avatares electorales, a efectos de que se vaya forjando una estructura burocrática con base a la expertise y la vocación de servicio, que actúe guiada por una apropiada estructura de incentivos. En segundo lugar, es menester reconocer la importancia –y actuar en consecuencia– de las redes formales e informales que estructuran las relaciones entre los equipos técnico-burocráticos (y de estos con la clase política) que tienen a su cargo el diseño y la instrumentación de las políticas públicas. Esto conduce, como tercer factor a considerar, a la necesidad de promover mejores mecanismos de coordinación intra e intergubernamental, en tanto las relaciones que se establecen al interior de las organizaciones públicas (como de éstas entre sí) constituyen un elemento de singular peso al momento de afectar el desempeño de las políticas públicas. En cuarto término,

los aspectos previamente indicados estarán sujetos a las incidencias del entorno político, socio-económico y cultural, razón por la cual es importante interpretar que la construcción de capacidades de gestión no es tarea que pueda limitarse al interior del Estado, sino que requiere de sintonía estratégica con lo que sucede en los planos del sistema político y el entorno social.

- *Organismos e instancias de control estatal que funcionen.* Para el apropiado funcionamiento estatal resulta fundamental la existencia y actividad efectiva de los organismos de control al interior del propio Estado, los cuales deben contar con alta legitimidad política, independencia y sólida capacidad técnica. Se trata, en síntesis, de fortalecer las instancias responsables de facilitar, a nivel vertical y horizontal, la *accountability*.

Las recientes reformas tendientes a la modernización estatal en América Latina y el Caribe tienen en sus agendas la tarea de mejorar (y en algunos casos construir) ámbitos e instancias que mejoren la institucionalidad formal del control del ejercicio de la actividad pública. Pero el éxito de semejante empresa está muy asociado a que se logren plasmar cambios culturales importantes, tanto en la clase dirigente como en los grupos de interés y en la propia ciudadanía, en tanto se haga de la rendición de cuentas un bien público exigible en el debate público cotidiano.

B. Acerca de los componentes de un sistema de protección social y combate a la pobreza.

La existencia (más allá de sus matices) de estas condiciones institucionales de primer y segundo orden constituye un elemento de suma importancia al momento de encuadrar un sistema de protección social y combate a la pobreza que sea sustentable y eficaz en el cumplimiento de sus objetivos. Ahora cabe desagregar con algún grado mayor de detalle algunos de los componentes de dicho sistema, lo cual hemos hecho agrupando dichos componentes en dos dimensiones de análisis.

La primera está relacionada con la necesidad de consolidar una determinada estrategia de protección social y combate a la pobreza a partir del consenso y la participación de todos los sectores involucrados en la problemática social. Su construcción a partir de ciertos acuerdos básicos entre actores del Estado y la sociedad civil le garantizará a dicha estrategia un horizonte temporal de mediano y largo plazo, aislándola lo más posible de la inestabilidad económica e institucional propia de nuestra región. Se trata, en suma, de la imperiosa necesidad de construir una “Política de Estado” en materia de protección social.

En segundo término, parece mantenerse y renovarse con fuerza la necesidad de forjar una Autoridad Social con capacidad política y técnico-organizacional para gobernar y administrar los instrumentos que requiera dicha estrategia de protección social, articulando la participación de los diferentes sectores y actores sociales involucrados en esta materia. A la luz de las experiencias recogidas hasta el momento en la región, cabe remarcar que esta Autoridad Social debe ser diseñada teniendo en cuenta la estructura político institucional (y cultural) del país, así como la organización administrativa y territorial del Estado.

Tanto en el plano de la generación de consensos como de la conformación de algún formato específico de Autoridad Social, tomando en cuenta la propia heterogeneidad que caracteriza a América Latina y el Caribe no cabría imaginar un modelo único de protección social y combate a la pobreza a ser aplicado en todos los países de la región. En lo que sigue desarrollaremos estos dos componentes, resaltando algunos aspectos que devienen de las experiencias observadas en los países de la región para la cual se obtuvo información en base al Cuestionario indicado.

B.1.- Estrategia legitimada de protección social

Un elemento político-institucional indispensable para avanzar en la construcción de una estrategia legitimada para enfrentar la pobreza se asocia al establecimiento de responsabilidades claras entre los diferentes sectores y jurisdicciones del Estado, lo cual implica existencia de normas y mecanismos para forzar a que las mismas se cumplan. La pobreza implica un problema multidimensional donde las diferentes áreas del aparato estatal deben involucrarse, razón por la cual no parece suficiente una organización inflexible que intervenga sectorialmente (por ejemplo, educación, salud, vivienda, seguridad social, trabajo, etc.) en términos de “compartimentos estancos”. Lo mismo sucede en términos de qué debe hacer el nivel nacional y los niveles subnacionales y locales. Se debe sumar, además, una activa participación del Poder Legislativo en la construcción de una estrategia consensuada y respaldada legalmente. Por el conjunto de estos motivos, se requiere crear o fortalecer instancias de coordinación intersectorial e interjurisdiccional, así como promover una mayor participación del Congreso en materia social.

En los países de América Latina y el Caribe para los cuales se obtuvo información, es importante en general la densidad normativa que, a distinto nivel, se asocia al combate a la pobreza y la protección social. En casi todos los casos la Constitución respectiva establece una serie de derechos sociales ligados a dicha temática, siendo ese el caso por ejemplo de **Trinidad y Tobago**, que en el preámbulo de su Carta Magna establece la responsabilidad estatal de asistir a los pobres. Asimismo, resaltan casos como los de **Bolivia** donde han proliferado en los últimos años otras normas de menor rango pero que fomentan aspectos centrales como la participación popular, el diálogo nacional o las acciones de compensación. También **Honduras** ha establecido una serie de normas de derecho positivo ligadas a la protección de la niñez y la adolescencia, la mujer, la mejoría de la vivienda, inversión social, pueblos indígenas y tribales, etc. **Brasil**, por su lado, ha plasmado en su texto constitucional referencias explícitas a la necesidad de erradicar la pobreza y reducir las desigualdades sociales y regionales.

Desde una mirada que vaya más allá de la información recogida, es posible señalar que, no obstante esa expansión de normas a favor de la atención a los pobres, aún es largo el camino por recorrer en el sentido de llegar a una materialización plena de estos derechos. Dificultades de todo tipo se combinan para no tornar fácil el cumplimiento de los mismos. Entre ellas destacan las incertidumbres de los sistemas políticos de muchos países de la región, así como la difícil sustentabilidad de patrones de alto crecimiento, capaz de generar empleos productivos en gran escala.

Tomando como un dato el peso de la legalidad que enmarca todo lo que se haga en camino a la protección social, también resulta muy positivo que los países de la región vayan paulatinamente incorporando al Poder Legislativo en responsabilidades más amplias en esta materia. Está claro que el número importante de comisiones parlamentarias asociadas a la misma no asegura por sí mismo la mejoría en la calidad de las acciones frente a la pobreza, pero el hecho de que países como **Perú, Honduras o Bolivia** (también **Argentina**) tengan muchas comisiones puede llegar a allanar el camino, dadas ciertas condiciones de funcionamiento del sistema político, para que la estrategia de protección social no sea patrimonio exclusivo del Poder Ejecutivo. Por otro lado, en los mencionados países pero también en otros como **Nicaragua, Costa Rica, Uruguay, Chile y México**, es importante el papel del Legislativo en algunas de las decisiones sustantivas que hacen al sistema de protección social. El proceso presupuestario es una vía alternativa para fortalecer la participación del parlamento en el diseño y ejecución de los sistemas de protección social. En la medida que los legisladores más se involucren en este proceso más herramientas e información tendrán para ejercer el control y la auditoria de las acciones del Ejecutivo en este campo. En **Chile** es interesante observar el modo en que la Dirección de Presupuesto con el apoyo del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) está produciendo información y análisis para la formulación y monitoreo de los programas sociales por parte del propio Ejecutivo, el parlamento y los miembros de la sociedad civil. En el mismo sentido, en **Uruguay**, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto cuenta, desde el año pasado, con una Asesoría Técnica en Políticas Sociales dedicada a la coordinación, seguimiento y evaluación de los programas y políticas sociales. En el marco del Artículo 62 de la última Ley de Presupuesto esta oficina es la responsable de realizar los informes técnicos que son utilizados en el Parlamento para monitorear los avances y resultados de los programas sociales que cuentan con financiamiento externo.

Dentro del propio Poder Ejecutivo, también se han hecho esfuerzos por consolidar instancias de coordinación entre los organismos y/o sectores involucrados, lo cual conduce a generar impactos positivos en la integridad de un sistema de protección social. Aún cuando el éxito de este tipo de iniciativas no es fácil de ponderar, sobre todo porque una estrategia de protección social involucra múltiples factores no siempre controlables, es apropiado rescatar ejemplos como los de **Trinidad y Tobago** (Ministerial Council on Social Development), **Bolivia** (Consejo Nacional de Política Social) o **Perú** (Comisión Interministerial de Asuntos Sociales). En **Uruguay** este tipo de tarea le compete al Consejo de Ministros, que en tanto instancia constitucional plantea como una de sus tareas primordiales la coordinación de políticas sectoriales, entre ellas las sociales. También destaca el caso de **Chile**, donde aún con avances y retrocesos (vale citar la historia del MIDEPLAN o del Comité Interministerial Social), el problema de la coordinación horizontal siempre ha sido enfrentado como un desafío de agenda pública por los gobiernos democráticos en los últimos años. **México** ha realizado esfuerzos importantes sobre todo en el marco de sus programas estratégicos, como el PROGRESA, para unir con sinergias las acciones de distintas áreas del nivel nacional.

El Cuestionario reflejó la intensa participación de los organismos multilaterales de crédito en cada una de las etapas del proceso de instrumentación de políticas sociales. Estos organismos no solo aportan una gran cantidad de recursos y asistencia técnica a los países miembros de la Red sino que también se ven involucrados activamente en el diseño de políticas. En virtud de ello sería deseable canalizar esta asistencia a través de

un solo organismo de manera tal que se utilicen estos recursos con la mayor racionalidad posible y se evite la multiplicidad de negociaciones y proyectos con financiamiento externo. Esto exige una adecuada coordinación en el Poder Ejecutivo Central.

El hecho de que se trate de instancias ubicadas en lo más alto de la pirámide ejecutiva implica un fuerte potencial para forzar acuerdos y fomentar coordinación entre múltiples actores estatales involucrados en la lucha frente a la pobreza. Se sabe también que las prioridades de los gobiernos son volátiles y que la rotación de altos funcionarios puede hacer desandar el camino previo, razones por las cuales sería apropiado dotar a este tipo de ámbitos de amplias bases consensuales, que aseguren intertemporalidad, entre el conjunto de la clase dirigente del país respectivo.

En cuanto a la relación entre el Estado nacional y las entidades subnacionales y locales, más allá del tipo de organización político-administrativa de cada país, destacan los esfuerzos parciales en la tarea de regular esta dinámica interjurisdiccional en materia de protección social. Claro está que la existencia de estas instancias no asegura un mejor desempeño global de las acciones frente a la pobreza, no obstante lo cual representa un avance en la creación de la institucionalidad requerida para fomentar estrategias integrales. En **Nicaragua** algunas de las tareas de coordinación entre niveles de gobierno las lleva adelante la Secretaría Técnica de la Presidencia. Para algunas problemáticas puntuales, como ser el caso de la infancia, **Uruguay** ha avanzado en la materia, con una participación amplia de las instancias municipales. En **Brasil** se vienen desarrollado mecanismos de coordinación interjurisdiccional ligados al plano sectorial pero sin relación entre los mismos (destacan los casos de salud, educación, previsión social, trabajo y empleo). Algo similar sucede en **Argentina**, donde la puesta en marcha del Consejo Federal de Desarrollo Social aún parece tener un amplio camino que recorrer antes de constituirse en un espacio de referencia para la negociación e instrumentación de una estrategia coherente de protección social, lo cual implicaría ligar más este ámbito con sus pares sectoriales de educación, salud y trabajo. **México** está haciendo esfuerzos para establecer convenios claros y reglas precisas entre el plano nacional y subnacional vía los Convenios de Desarrollo Social, a la par que el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal intenta incorporar la problemática local.

Este tipo de cuestiones, que opera en el núcleo duro de las relaciones intergubernamentales, implica uno de los desafíos sustantivos para el diseño y gestión de un sistema de protección social. En tanto se ha avanzado en la descentralización de los servicios sociales, y en algunos casos en aspectos fiscales, queda por delante armonizar los modos de enfrentar la pobreza a esas nuevas realidades, en las cuales la presencia de actores estatales de distinto nivel jurisdiccional suele acentuar la competencia por la asignación de los recursos sociales. Se requiere, por ende, de la construcción de una normativa precisa que ajuste los mecanismos en cada caso nacional, a efectos de dotar de mayor eficiencia a la política social en lo que tiene que ver con este plano.

A esta altura de los acontecimientos por los que ha atravesado América Latina y el Caribe, se sabe que la estrategia para enfrentar la pobreza y mejorar la protección social no podrá ser exclusiva tarea del Estado, intervenga éste de forma sectorial o jurisdiccional. En consecuencia, resulta indispensable fomentar la participación de

actores del mercado y la sociedad civil, así como es pertinente aprovechar la acción que puedan llevar adelante actores internacionales involucrados en materia social. Se trata de que la estrategia de combate a la pobreza sea respaldada de formas diversas pero con sustentabilidad en el tiempo por grupos y sectores que no están exclusivamente condicionados por los vaivenes del democrático juego político-electoral.

América Latina y el Caribe, y así lo demuestran los países sobre los cuales se obtuvo información para este informe, ha avanzando fuertemente en involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en la lucha frente a la pobreza. Aún cuando la armonía entre las responsabilidades de cada esfera (Estado y sociedad) no está claramente delimitada, experiencias como la de **Bolivia** del Diálogo Nacional, o de **Nicaragua** a través de la participación social en comisiones del Consejo Nacional de Planificación Económica Social, son experiencias para rescatar (por supuesto no las únicas). En **Uruguay** la ya citada Asesoría Técnica de Políticas Sociales ha avanzado en articular esfuerzos con la Asociación Nacional de ONGs. En **Argentina** se puso en marcha años atrás el CENOC, que permite obtener información relevante sobre una parte importante de las organizaciones de la sociedad civil con participación en el sistema público de protección social.

Está claro que debe profundizarse el esfuerzo por dotar a esa relación entre lo público estatal y lo público no estatal de normas y regulaciones claras que potencien lo mejor de cada uno, evitando que emerjan competencias o espacios vacíos. En un caso se provocaría dilapidación de recursos, en otro se estaría ausente ante necesidades sociales de primer nivel.

Una vez que se defina en base a fuertes consensos la estrategia general, es decir lo que podríamos denominar “la política para enfrentar la pobreza y promover la protección social”, se deben definir el conjunto de bienes y servicios que deberán formar parte de las acciones en la materia, para lo cual es pertinente delinear aquellos mecanismos e instrumentos más apropiados para plasmar esa distribución, por lo general en geografías y contextos muy complejos. Se trata de operar sobre las causas que facilitan la reproducción intergeneracional de la pobreza, no perdiendo de vista la necesidad de atemperar en el corto plazo situaciones de emergencias. Si bien la información recogida para este Informe no permite sistematizar experiencias concretas que desagreguen potenciales contenidos de esa política, sí es claro que este componente de la estrategia es tan importante como los aspectos político-institucionales antes remarcados.

B.2.- Construcción de una Autoridad Social

Al decir de Franco (2000), una Autoridad Social resulta ser una instancia capaz de priorizar, coordinar, asignar recursos, controlar y evaluar. La existencia de un ámbito que condense este tipo de responsabilidades parece ser otra de las condiciones necesarias para mejorar el desempeño de los sistemas de protección social, para lo cual debe reconocerse la necesidad de articular cambios en la institucionalidad social con transformaciones más amplias en el plano del sistema político. Se trata, en suma, de aunar capacidad técnico-administrativa (sobre la cual se enfatizará acá) con capacidad política.

Parece indispensable, dada la heterogeneidad que caracteriza a los países de la región, no avanzar en propuestas detalladas acerca del modo en que debería conformarse esta

Autoridad Social destinada a llevar adelante, en consonancia con actores públicos estatales (del plano nacional, subnacional y local) y no estatales, la estrategia que se haya consensuado para enfrentar la pobreza. La experiencia reciente en varios países de América Latina y el Caribe permite indicar que se ha comenzado a recorrer el camino, al menos en términos de componentes específicos, para lograr plasmar una instancia que cumpla con las funciones que la literatura especializada invoca que debe tener bajo su responsabilidad.

Cabe destacar el esfuerzo de varios países por contar con instancias de planificación social. Es evidente que cuando a inicios del siglo XXI se habla de planificación, en muy poco lo que se asocia a los viejos modelos de posguerra, toda vez que los cambios acontecidos –y la velocidad con que los mismos se desarrollan– requieren de ámbitos de planificación estratégica que ubiquen la adaptación al cambio de las condiciones contextuales como una razón de ser prioritaria. En este sentido, alejadas del anterior formato, los esfuerzos por recuperar para el Estado capacidad de planificación implican en el presente contar con ámbitos (a veces Ministerios, a veces organismos de menor nivel) que tengan entre sus responsabilidades realizar tareas donde el futuro de las acciones del presente constituya un rumbo más o menos claro, aún teniendo en cuenta las incertidumbres del contexto en el cual se opera en materia social. El MIDEPLAN en **Costa Rica**, la Subdirección de Política Social en **Bolivia**, la Unidad de Apoyo Técnico en **Honduras**, la Secretaría Técnica de la Presidencia en **Nicaragua** y la Dirección de Estudios Macro Sociales en **Perú** son esfuerzos a destacar. También **Chile** ha recorrido un camino en la materia, con la creación a inicios de los años noventa del MIDEPLAN. En **Brasil**, ese rol lo ha jugado con suerte diversa la Subjefatura de Coordinación de la Acción Gubernamental.

Debe señalarse, no obstante, que esta heterogeneidad que se da al momento de ubicar en la pirámide estructural del Estado a los órganos de planificación muestra que hay mucho debate por delante respecto a cuál sería lo óptimo (o satisfactorio) en términos del lugar que debiesen ocupar ámbitos de este tipo, así como del tipo de estructura organizacional que debiese tener.

Otro componente importante de lo que aquí hemos dado en llamar Autoridad Social está asociado a la existencia de instancias de evaluación y monitoreo, así como de control de las intervenciones, aspectos indispensables para fomentar la eficiencia, eficacia y transparencia de las intervenciones en materia de protección social. Una estrategia de combate a la pobreza y protección social debe contar no sólo con acuerdos políticos de fondo, sino también con la sustentación técnica necesaria, capaz de apuntalar todo el proceso de desarrollo de la misma. Por ende, es menester contar con instancias de alta expertise habilitadas para diagnosticar no sólo la magnitud de la problemática social, sino también para observar cuáles son las causas de dicho escenario. Este conocimiento especializado no debe ser sólo “propiedad” del Estado, toda vez que la democratización de esa información ayudará al diálogo con grupos y sectores no estatales pero que están involucrados en la temática social.

Es importante remarcar, en este sentido, que varios de los países de la región (al menos de los que se obtuvo información para este Inventario) cuentan desde tiempos recientes con unidades que pueden cumplir los objetivos indicados. Aún con heterogeneidad en su conformación y sustento presupuestario, la UDAPE en **Bolivia** y el SIEMPRO en **Argentina** son ejemplos a resaltar, así como auspiciosa la creación del SINASIP en

Nicaragua. También en **Uruguay** se creó en tiempos muy recientes la Asesoría Técnica en Políticas Sociales. Los sólidos equipos técnicos de las áreas sociales de **Chile** (por ejemplo en MIDEPLAN y la DIPRES) y **México** (en los núcleos de expertos asociados a la SEDESOL y en particular al PROGRESA) también generan información relevante para la toma de decisiones. En todos los casos, con algunas variaciones, este tipo de instancias busca asesorar a los máximos niveles del Estado en tareas sustantivas de un sistema de protección social, como lo son la coordinación, el seguimiento y la evaluación de las intervenciones públicas en la materia.

Cabe resaltar, no obstante, que aunque estos ámbitos logran exitosamente convocar a personal de alto nivel profesional, está latente el peligro de no poder consolidar, en términos de capacidad instalada, núcleos técnicos que permanezcan en la estructura del Estado más allá de la conclusión del apoyo externo que suele brindarse para la puesta en marcha de este tipo de organismos. Este peligro puede asociarse, en ciertas circunstancias, una preocupante volatilidad en cuanto a los objetivos de los responsables de las áreas sociales (cuya rotación es por lo general alta en la región), lo cual dificulta una apropiación pública de los aprendizajes organizaciones que generan las instancias técnicas de monitoreo y evaluación.

En lo que respecta a los ámbitos de control existentes al interior de los propios Estados y que podrían fortalecer algunas de las funciones claves de una Autoridad Social, los mismos también existen, y según los países, cumplen con mayor o menor énfasis algunas tareas sustantivas en todo sistema de protección social. Así, por ejemplo, existen en el conjunto de países observados mecanismos para controlar la legalidad de las intervenciones estatales en materia social, a la par que en algunos casos, como por ejemplo **Costa Rica**, las áreas estatales responsables del control ejercen sus tareas sobre los organismos del sistema de protección social en funciones tales como eficiencia, efectividad, impacto y proceso presupuestario. También en **Chile** existen prácticas institucionalizadas en este sentido de controles amplios.

Pese a lo indicado, y tomando como referencia panorámica al conjunto de países de América Latina y el Caribe, aún es muy variado el tipo de control que las agencias especializadas desarrollan respecto a las acciones de combate a la pobreza. Por ese motivo, es importante remarcar la necesidad de las propias instancias oficiales de fomentar los esfuerzos por monitorear y controlar sus propias intervenciones, en particular atendiendo al impacto de las mismas. Tales esfuerzos podrían complementarse con el papel desarrollado por las Comisiones Legislativas en materia social, en caso que éstas jugasen un rol activo no sólo en legislar sino también en controlar.

Asimismo, parecen ser aún muy embrionarios los esfuerzos de la región por complementar las responsabilidades oficiales de control y monitoreo con participación social en tales tareas. Las organizaciones de la sociedad civil han ido paulatinamente reclamando un lugar al respecto, pero el Estado debe fomentar aún más estas posibilidades, “publicando” el accionar estatal en materia social. Ello redundaría, sin duda, en mayor transparencia de la acción pública y por ende en crecientes niveles de legitimidad de todo lo que se haga para enfrentar la grave problemática de la pobreza en América Latina y el Caribe.

Cabe concluir afirmando que ninguna Autoridad Social podrá ejercer sus roles sustantivos de priorizar, coordinar esfuerzos y asignar recursos sino cuenta con poder político suficiente como para hacerlo, más aún cuando se deberán enfrentar temas tan complejos como la relación entre la política económica y la política social. Escapa al alcance de este informe avanzar en esta dirección, toda vez que la construcción de las capacidades políticas (que habrán de complementar las capacidades técnico-administrativas que fueron recién enfatizadas) dependerá de una sumatoria de factores cuya combinación varía de país en país. Se trata, en todo caso, de remarcar la necesidad de que los responsables de llevar adelante una estrategia de protección social cuenten con la fuerza política necesaria para hacerlo. Nada más, nada menos.

Bibliografía

Acuña, C. y Repetto, F. (2000) *Marco de análisis de las políticas sociales*, mimeo, CEDI, Buenos Aires.

Banco Interamericano de Desarrollo (2000) *Protección social para la equidad y el crecimiento*, BID, Washington D.C.

Banco Mundial (2000) *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001*, Banco Mundial, Washington D.C.

Franco, Rolando (2000) *Autoridad Social*, mimeo, Santiago.

Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2000) “*Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond*”, Social Protection Discussion Paper 0006, Banco Mundial, Red sobre Desarrollo Humano, Washington D.C.

Lusting, N. (2001) *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*, Banco Interamericano de Desarrollo y the Brookings Institution. Washington DC.

North, D. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Petrei H. (1997) *Presupuesto y control: Pautas de reforma para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Repetto, F. y Sanguinetti, J. (2001) *Inventario de programas de protección social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: Una primera aproximación*, Working Paper. Primera Reunión de la Red de Protección Social y Reducción de la Pobreza. Banco Inter-Americano de Desarrollo. Washington DC.

Spiller, P. y Tommasi, M.(2000) *Las fuentes institucionales del desarrollo Argentino: Hacia una agenda institucional*, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI) - Fundación Gobierno y Sociedad, Eudeba/ONU-PNUD, Buenos Aires.

El caso de países que respondieron de forma oficial

ESTRATEGIA	TIPO DE PROGRAMA	PAISES*					
		Uruguay	Nicaragua	Trinidad y Tobago	Perú	Honduras	Costa Rica
REDUCCIÓN DE LOS RIESGOS	Nutrición	Inst. Nac de Alimentación del MTSS Administración Nacional de Educación Pública	MINSA, MECD	Mtry Community Empowerment, Sports and Consumer Affairs Mtry Education Mtry Health Tobago House of Assembly	Mrio. Salud Instituto Nacional De Salud	SS,SDP,PRAF, FONAPROVI SG	Mrio.Salud (Comedores Escolares, CEN-CINAI) Instituto de Promoción Social y Enseñanza en Promoción y Salud
	Desarrollo Humano Focalizado		FISE (Red de Protección Social)		Mrio. De promoción de la romoción y Desarrollo Humano	PRAF, SE, ICE	Instituto Mixto de Ayuda Social Patronato Nacional de la Infancia Mrio.Promoción Banco Hipotecario de la Vivienda Instituto Desarrollo Agrario Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
	Capacitación	Consejo Directivo Central de la Adm. Nac. de Educación Pública (CODICEN) Universidad de la República Hospital de Clínicas	MECD, INATEC	Mtry of Labour, Manpower Development and Industrial Relations Mtry Community Tobago House Of Assembly Mtry Education Mtry of Human Development, Youth and Culture	Mrio.Trabajo	INFOP, ICE, FHIS SIC, INFHA PRAF	Instituto Nacional de Aprendizaje
	Exención de pago de Servicios en Salud y Educación	Mrio. Salud Pública CODICEN Universidad de la República (1)		Ministry of Health Tobago House Of Assembly Mtry Education	Mrio. promoción Mrio.Salud INFES		
	Fondos de Inversión Social		FISE	Mtry Integrated Planning	FONCODES	FHIS	Fondo de Desarrollo Social y Promoción Fondo Nacional de Becas

Referencias:

*La información suministrada por **Bolivia**, no responde de manera acabada a lo requerido en el cuestionario. Sin embargo, la importancia de los datos consignados debe señalarse. En tal sentido, se informa que para los tres tipos de Estrategia (tanto de Reducción de Riesgos, como de Mitigación y Alivio) existen dos unidades intervinientes. Por un lado, la Unidad Técnica Operativa de Apoyo y Fortalecimiento (UTOAF), cuyo objetivo es la captación financiera y la administración de la asistencia a la población.

Financia proyectos y obras de prevención, junto a programas de reconstrucción de zonas afectadas por desastres. Por otro, el Servicio Nacional de Defensa Civil (SENADECI) cuyo objeto es la atención de desastres a través de la preparación de la población para estas situaciones, manejo de alertas y coordinación de acciones.

(1) En **Uruguay**, tanto los servicios gratuitos de salud como de educación están asegurados en la Constitución, por lo cual el servicio existe, sin necesidad de pasar por un proceso de exención de pago.

El caso de países que respondieron de forma oficial

ESTRATEGIA	TIPO DE PROGRAMA	PAISES					
		Uruguay	Nicaragua	Trinidad y Tobago	Perú	Honduras	Costa Rica
MITIGACIÓN DE LOS RIESGOS	Microemprendimiento	Dir.Nac. de Pequeña y Mediana Empresa Mrio Industria y Energía		Mtry. Community Empowerment Mtry. Of Enterprise Development and Foreign Affairs	Mrio.Trabajo y Promoción Social	FONAPROVI	
	Seguros de Desempleo	Banco de Previsión Social (BPS)					
	Seguros de Discapacidad	Banco de Previsión Social (BPS)	INSS**	Mtry.of Finance (National Insurance Board)	Oficina de Normalización Previsional FONAHPU		
	Seguros de Salud	DISSE (BPS)	INSS	Mtry.of Finance (National Insurance Board)	Mrio.Salud		
	Seguros de Jubilación	Banco de Previsión Social (BPS)	INSS	Mtry.of Finance (National Insurance Board)	Oficina de Normalización Previsional FONAHPU		Caja Costarricense de Seguro Social

Referencias:

**El INSS ha venido funcionando como un Ente Autónomo del Estado, pero en la recientemente aprobada “Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones”, se establece la creación de la Administración de Fondos de Pensiones (AFP) y que a partir de Julio del 2002, todos los trabajadores menores de 43 años pasarán al nuevo sistema.

El caso de países que respondieron de forma oficial

ESTRATEGIA	TIPO DE PROGRAMA	PAISES					
		Uruguay (a)	Nicaragua	Trinidad y Tobago	Perú	Honduras	Costa Rica
ALIVIO ANTE CRISIS YA PRODUCIDAS	Empleo Transitorio		SAS, IDR, MAGFOR	Mtry. Labour	FONCODES Mrio.Trabajo		Instituto Mixto de Ayuda Social
	Transferencia en especie	Sistema de Emergencia, Presidencia	MAGFOR, SAS	Mtry.of Community Mtry.Health Tobago House of Assembly	FONCODES		Comisión Nacional de Emergencias
	Transferencia en efectivo	Sistema de Emergencia, Presidencia	FISE	Mtry.of Community Mtry.Education Mtry.Health Tobago House Of Assembly		ICE, PRAF, SE	
	Subsidio de precios			Mtry. Of Food Production and Marine Resources Mtry.Health Mtry.Transport Mtry.Housing and Settlements Tobago House of Assembly		ENEE, SOPTRAVI, SERNA	
	Exención de pago de tarifas de servicios básicos	Este tipo de política depende de cada organismo o decisión del Poder Ejecutivo					

Referencias:

(a) Cabe referir que **Uruguay** Dentro de la clasificación preestablecida, este país agrega otro tipo de programas:REDUCCIÓN DE RIESGOS:*Tipo de Programa:*

Protección Niñez-Adolescencia
 Vivienda
 Apoyo a la Comunidad

Organismo del Estado: Instituto del Menor*Organismo del Estado:* Ministerio de vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente*Organismo del Estado:* s/d (transferencia a los Departamentos)MITIGACIÓN DE LOS RIESGOS:*Tipo de Programa:*

Asignaciones Familiares
 Salario por Maternidad

Organismo del Estado: Banco de Previsión Social (BPS)*Organismo del Estado:* Banco de Previsión Social (BPS)

El caso de los países en que se utilizaron fuentes secundarias

ESTRATEGIA	TIPO DE PROGRAMA	PAÍSES			
		Argentina	Brasil (*)	Chile (*)	México
REDUCCIÓN DE LOS RIESGOS	Nutrición	Mrio Salud Mrio Desarrollo Social	Ministerio de Salud Ministerio de Educación	Ministerio de Salud Ministerio de Educación	Progres a (ahora: Oportunidades) (1) FIDELIST, LICONSA (2) Desarrollo Integral de la Familia
	Desarrollo humano focalizado	Mrio Educación Mrio Desarrollo Social	Ministerio de Educación SEAS (Min Prev Social)	FOSIS Servicio Nacional de Menores (SENAME)	Progres a Sec. Educación Pública Secretaría de Salud Com. Nac. del Deporte
	Capacitación	Mrio Educación Mrio Desarrollo Social Mrio Trabajo	Ministerio Trabajo y Empleo Consejo Comunidad Solidaria Ministerio de Educación	Serv. Nac. de Capacitación y Empleo (SENCE) Ministerio de Educación CORFO y otros	Secretaria del Trabajo.
	Exención de pago de servicios en salud y educación			JUNJI/INTEGRA Ministerio de Salud/ Municipios	
	Fondos de inversión social		Ministerio de Planificación (gestor)	FOSIS	Inst. Nac. Desarrollo Social

Referencias:

BRASIL

(*) A la clasificación preestablecida, este país agrega otro tipo de estrategias: *Estrategia Integrada*

Siendo Programas Mixtos (tales como Proyecto Alvorada; Programa Comunidades Solidarias, Programa Reforma Agraria, etc.) que dependen del consejo de la comunidad Solidaria, del SEAS o del Ministerio de Desenvol. Agrario.

CHILE

(+)Algunos programas son antiguos, otros de los años 90. Existen diferentes listados de programas: La Secretaría General de gobierno lista 400, MIDEPLAN mas de 200, estudios académicos centrados solo en protección social y pobreza llegan a cerca de 200, que dependen de cerca de 30 servicios públicos.

MÉXICO

(1) PROGRESA: Programa de Educación Salud y Alimentación, Mecanismo de coordinación de acciones en esas actividades, funciona a través de transferencias directas a las madres de familia cuyos hijos asisten a la escuela y a la atención sanitaria, residan en áreas consideradas de elevada marginalidad y estén incorporadas al padrón correspondiente. En 2002 cambió su nombre a Oportunidades, se anunció que extenderá su campo de acción a las zonas urbanas.

(2) LICONSA: Una empresa encargada de mejorar los niveles de nutrición en las familias en situación de pobreza extrema, contribuyendo así a su plena incorporación al desarrollo al país, mediante la industrialización y distribución de leche de excelente calidad a bajo precio, para niños menores de 12 años, así como otorgando un subsidio para la adquisición de un kilogramo diario de tortillas a familias beneficiarias en todo el país.

El caso de los países en que se utilizaron fuentes secundarias

ESTRATEGIA	TIPO DE PROGRAMA	PAÍSES			
		Argentina	Brasil (*)	Chile (*)	México
MITIGACIÓN DE LOS RIESGOS	Microemprendimientos	Mrio Desarrollo Social Mrio Trabajo Mrio eguridad Mrio Economía	BNDES Min. De Desenvolv. Agrario	FOSIS INDAP SERCOTEC-CORFO	FONAES (Secretaría de Economía)
	Seguros de desempleo	Mrio de Trabajo		Min de Trabajo	
	Seguros de discapacidad			INP	Inst. eguridad Social ISSSTE
	Seguros de salud	Inst. Nac. de Servicio Social para Jubilados y Pensionados		FONASA (sector público) ISAPRE (sector privado)	Inst. eguridad Social ISSSTE
	Seguros de jubilación	Adm. Nac. de eguridad Social (ANSeS)	Minis Previsión Social	Asoc. De Fomento Previsional (AFP)	Inst. eguridad Social ISSSTE

El caso de los países en que se utilizaron fuentes secundarias

ESTRATEGIA	TIPO DE PROGRAMA	PAÍSES			
		Argentina	Brasil (*)	Chile (*)	México
ALIVIO ANTE CRISIS YA PRODUCIDAS	Empleo transitorio	Mrio Trabajo		Min de Trabajo Ministerio del Interior Municipios SENCE	Sec. Desarrollo Social
	Transferencia en especie	Mrio Salud Mrio Desarrollo Social	Ministerio de Salud	Municipios Fondo de emergencia para catástrofes Sector Salud y municipal	FIDELIST (Tortillas), LICONSA (leche)
	Transferencia en efectivo	Mrio Desarrollo Social	Ministerio Trabajo y Empleo Min. Desenvolv. Agrario SEAS Min Minas y Energía	INP	PROGRESA
	Subsidio de precios				LICONSA DICONSA (3)
	Exención de pago de tarifas de servicios básicos			Subsidio al agua potable (SAP)	

Referencias:

(3) DICONSA(México) Es una empresa social sectorizada a la SEDESOL, que tiene como misión el llevar alimentos suficientes de calidad y a los mejores precios a las comunidades rurales más pobres del país a través del Programa de Abasto Rural.