

EL SIGNIFICADO POLÍTICO DE LOS MINISTERIOS SOCIALES EN ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY

CARMEN MIDAGLIA (midaglia@adinet.com.uy)

MARCELO CASTILLO (mcastillo@fcs.edu.uy)

GUILLERMO FUENTES (guifuen@gmail.com)

Universidad de La República - Uruguay

Como resultado del fracaso de las reformas socioeconómicas de orientación al mercado, en la década de los noventa tendieron a ponerse en reconsideración política las problemáticas vinculadas con la pobreza. Simultáneamente, se inauguraron y/o recrearon instituciones estatales encargadas de albergar estas nuevas políticas sociales y, a la vez, para coordinar la dispersa provisión pública dirigida a esos estratos socioeconómicos, los llamados Ministerios de Desarrollo Social. En este artículo se indaga el tipo de inserción institucional de estos ministerios, los mecanismos con que los mismos se relacionan con otros actores estatales y la orientación política de su accionar. Algunos de los hallazgos apuntan por un lado a que estas nuevas instituciones han consolidado el tratamiento sectorial de la protección social pero al mismo tiempo se les han exigido una serie de tareas asociadas a la coordinación del conjunto del área social, para las que las actuales estructuras aún no parecen estar suficientemente preparadas.

Palabras Clave: Políticas Sociales; Institucionalidad; Estado.

THE POLITICAL SIGNIFICANCE OF SOCIAL MINISTRIES IN ARGENTINA, CHILE AND URUGUAY

Beginning in the 1990s, and as a result of the failure of market-oriented social-economic reforms, questions regarding poverty were reconsidered from a political perspective. At the same time, state institutions charged with overseeing new social policies and coordinating public policy directed at the poor were established: Social Development Ministries. This article studies these ministries institutional insertion, the mechanisms for relating with other state actors and their political orientation. The main findings point, on the one hand, towards the consolidation of ministerial control of the social protection sector while, on the other hand, demanding a series of responsibilities associated with the coordination of the social sphere. It would appear that current institutional structures are unprepared for this task.

Key words: social policy; institutions; Southern Cone.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es un informe de avance de una investigación en curso que tiene por objetivo indagar sobre las razones políticas e institucionales para crear en América Latina -y especialmente en el Cono Sur- nuevas Secretarías de Estado, dirigidas fundamentalmente a la atención de las situaciones de vulnerabilidad social. El período que se considera en la investigación es a partir de la creación de estas entidades públicas hasta diciembre del año 2009.

Como resultado del fracaso de las reformas socioeconómicas de orientación al mercado –impulsadas desde fines de los ochenta– en la década de los noventa tendieron a ponerse en reconsideración política las problemáticas vinculadas con la pobreza, para aliviar y mejorar las condiciones de vida de amplios segmentos de población.

Los criterios vigentes de acumulación económica restringían fuertemente la intervención del Estado en tanto agente proveedor de bienes públicos, al que sólo parecía corresponderle la estratégica tarea de regulación de la provisión social. La intervención estatal solo se preveía en caso de que el mercado y sus diversos subsectores no funcionaran adecuadamente. Por esta razón se explica que entre mediados de los '80 y mitad de los '90 fueran prácticamente inexistentes los esfuerzos políticos por construir una esfera pública institucionalizada encargada del desarrollo social (Székely, 2006).

Por el contrario, la pauta reformista se centró en contener el gasto público, mercantilizar aquellos servicios sociales rentables para los agentes privados y, en una versión moderada, ajustar o recalibrar las prestaciones que quedarían a cargo del Estado, revisando, entre otros aspectos, el universo de beneficiarios y/o reconsiderando los formatos vigentes de gestión (Pierson, 2006).

La instrumentación de las modernas funciones de regulación pública fue altamente conflictiva y compleja, en la medida en que para algunos países supuso el desmantelamiento de esquemas específicos de protección. Este proceso además, vino a agregarse a la debilidad de los aparatos estatales para implementar las actividades de regulación ya existentes en materia social bajo nuevas pautas.

A comienzos del siglo XXI, concomitantemente con el resurgimiento de agudas crisis económicas que azotaron la región, se terminó de “sellar” en

la agenda política la necesidad de reconsiderar los temas sociales y, fundamentalmente, las estrategias de acción diseñadas para responder a los nuevos riesgos sociales (Kessler y Di Virgilio, 2008). Los programas de ayuda social coyunturales resultaban insuficientes, dado que las situaciones de vulnerabilidad tendían a perpetuarse en grupos específicos –niños, jóvenes y mujeres–.

Resulta evidente, que pese al fomento en los últimos treinta años de políticas públicas pro-mercado no se comprobó el presupuesto filosófico e ideológico de que la dinámica de mercado aseguraría crecimiento económico y simultáneamente corregiría las inequidades sociales producto, entre otros factores, de un patrón distributivo guiado por presiones políticas clientelares y corporativas. Ni el mercado operó como la panacea o solución a todos los males económicos y sociales, ni la intervención estatal fue la responsable del aumento de la desigualdad y la fragmentación social (Adelantado y Scherer, 2008).

En un contexto de recrudescimiento de los procesos de exclusión social se comenzaron a ensayar un conjunto de políticas sociales de combate a la pobreza. En una primera instancia se configuraron como líneas de acciones temporales y focalizadas, asimiladas a programas públicos singulares. Luego, tendieron a transformarse en estrategias de protección de cierta permanencia, que si bien conservaron su carácter focal buscaron cubrir un universo más amplio de segmentos desfavorecidos (Midaglia y Castillo, 2009). Esto determinó que a lo largo de dichos años, la oferta de este tipo de programas se disparara, muchas veces superponiéndose entre sí en ciertas áreas y careciendo de la cobertura necesaria en otras.

Simultáneamente con este leve giro político relativo a la protección de los estratos de población con necesidades insatisfechas –que se pasa de un amparo puntual a otro con cierta permanencia– se inauguraron y/o recrearon instituciones estatales encargadas de albergar estas nuevas políticas sociales y, a la vez, coordinar a la dispersa provisión pública dirigida a esos estratos socioeconómicos.

Es así que desde mediados de la década de los noventa hasta los primeros años del nuevo siglo se han creado en América Latina Secretarías en clave social especiales –los llamados **Ministerios de Desarrollo Social** o Planificación de los asuntos sociales–. Los mismos se especializan en el tratamiento de problemáticas sociales en los que predominan criterios de insuficiencia socioeconómica y/o de atributos particulares de sectores poblacionales –grupos étnicos, de género y etarios, entre otros–.

La presencia en la región de estas entidades estatales de reciente creación abre un conjunto de preguntas académicas y políticas acerca del lugar que ellas pueden ocupar en el entramado público institucional, así como su papel a desempeñar en materia de protección, en un contexto en que operan otras Secretarías con mayor tradición en el campo público social como los ministerios de trabajo o de salud.

Las hipótesis de trabajo que guían la investigación en la que se enmarca este artículo suponen que:

1. La emergencia de estas agencias estatales se corresponden con el actual modelo de desarrollo de orientación liberal en el que la nueva “Cuestión Social” pasa a asimilarse principalmente a la pobreza y se enfrenta con políticas asistenciales. Por esta razón, los clásicos Ministerios de Trabajo se desmarcan de las recientes problemáticas sociales o solo las incorporan de forma tangencial.
2. No obstante los principios liberales que favorecen la instauración de estos nuevos Ministerios, existen posibilidades políticas de revertir el papel original asignado, si se reconsidera la orientación residual de los programas inscriptos en esas esferas y a la vez el tratamiento de las nuevas demandas -infancia, juventud, género y étnicas, entre otras- logra trascender su estrecha vinculación con la pobreza. La clave para revertir este rol se encontraría en el nivel de desarrollo que esta nueva institución alcance en materia de coordinación, y por lo tanto, en su capacidad de constituirse en autoridad social.

1. LA TRANSFORMACIÓN DE LO SOCIAL

A partir de los años ochenta, con el establecimiento del modelo de desarrollo de orientación liberal, se puso en cuestión el papel del Estado en la economía, producción y distribución de bienestar, así como el tipo y las modalidades que debería asumir la provisión de bienes públicos.

En este marco, se tendió a imponer con más o menos éxito, un paradigma de bienestar social de carácter residual, que en Latinoamérica fue denominado como “Nuevo Estado Social” ya que presupuso, para algunos países, serias revisiones de sus matrices de protección precedentes –como en el Cono Sur– y en otros: la instalación de servicios sociales básicos de los que se carecía –en Centroamérica–.

En materia social, los ejes organizadores de ese nuevo Estado Social aún en etapa de construcción, luego de tres décadas de revisiones y ajustes permanentes, refieren a: la privatización y/o tercerización de empresas y servicios públicos; integralidad de las intervenciones sociales y focalización hacia los segmentos más pobres (Franco, 1996; Barba, 2003; Serrano, 2005). A esto se agregan formatos de gestión en los que prima una pauta descentralizadora y territorializada de la provisión pública y un intento de incrementar la participación civil en la ejecución y seguimiento de los programas sociales (Repetto y Andrenacci, 2006).

En el viejo esquema de bienestar, estructurado sobre un mercado laboral dinámico e integrador, en el que el trabajo tendió a convertirse en empleo ya que incluía garantías no mercantiles que cubrían los clásicos riesgos sociales, la incertidumbre socioeconómica se encontraba controlada, en la medida que era posible recurrir a la estrategia colectiva de mutualizar las potenciales “amenazas” sociales bajo el formato de seguros laborales que cubrían las necesidades del trabajador y su familia (Castel, 2004). A esto se agregó la colaboración política, administrativa y financiera del Estado en el tratamiento solidario de la “natural” inseguridad social.

La transformación de los patrones de acumulación capitalista en base a nuevas exigencias tecnológicas y económicas, impactó directamente sobre el mercado de trabajo, precarizando las condiciones de empleo y/o generando tasas constantes y significativas de desempleo. En este contexto se comienza a poner en cuestión la sostenibilidad política y fiscal de los esquemas colectivos de seguridad social, no sólo por sus altos costos económicos sino porque no logran responder a la nueva gama de riesgos sociales.

De esta forma las estrategias residuales de protección fueron ganando terreno, desvinculándose de su referente clásico –el trabajador–, sustituyéndolo por los vulnerables, los pobres, los indeseados socialmente. La focalización de las prestaciones y su expresión más acabada –los programas de combate a la pobreza– se convirtieron en este continente en un instrumento esencial de acción pública en las últimas décadas del Siglo XX. Los mismos legitimaron la visión liberal sobre lo “pernicioso” de instaurar servicios sociales universales que opacaran y que no atendieran las necesidades específicas de algunos grupos sociales (Franco, 1996).

Como bien señalan Rosanvallon y Fituossi, ese reconocimiento explícito de las diferencias individuales no solo puso a prueba el contrato social que permitió

cierto grado de convivencia entre los derechos ciudadanos aprobados y ciertos niveles admitidos de desigualdad social, sino que además disoció la protección de la solidaridad social (Rosanvallon y Fitoussi, 2003).

Estas nuevas ideas de amparo social fueron asimiladas de manera particular en los diversos países de la región, facilitando o retardando el rearmado de los esquemas de provisión social. Los procesos de avance de la reforma social dependieron estrechamente del legado histórico de estas naciones en materia de bienestar; de la ideología de los gobiernos; del poder de veto de la oposición y de las clientelas de los tradicionales servicios sociales (Hall, 1986; Geddes, 1994; Pierson, 2006; Castiglioni, 2005).

Independientemente de la radicalidad con que se fueron incorporando los criterios liberales de protección, no hay lugar a dudas que estas nuevas opciones de *policies* afectaron la valoración política de los derechos sociales y los marcos institucionales en los que se inscriben las nuevas y reformuladas prestaciones públicas (Hall, 1989; Remlinger, 1971).

Los programas sociales focales y de corte integral –que pretenden combinar prestaciones de diversas áreas públicas– tuvieron serios problemas de localización al interior del entramado estatal, construido en base a las típicas áreas sectoriales coincidentes en términos de Michael Mann, con el desarrollo del tradicional poder infraestructural como en los sectores de educación, salud y trabajo entre otros (Mann, 1986). En el clásico encuadre organizativo e institucional de la órbita estatal, no se disponía de un ámbito que se adaptara a intervenciones sociales, que además de acotadas en el tiempo, en una primera instancia, tenían la pretensión de cubrir de manera genérica la pobreza y vulnerabilidad social (Midaglia y Castillo, 2009).

Si bien lo anterior se tradujo en diferentes arreglos institucionales en América Latina, se crearon para su puesta en práctica espacios de “excepción institucional” o instrumentos de tipo “by pass” en la esfera pública organizada, que adquirieron diferentes formatos, predominando el de oficinas adjuntas a unidades estratégicas de Ministerios especializados o a la Presidencia de la República (Midaglia, 1997)¹. Esta ubicación institucional peculiar de los “programas de última generación” fue una de las alternativas políticas para exigir, con cierto

¹ A modo de ejemplo vale señalar los casos del Programa de Inversión Social (PRIS) en Uruguay o el Programa Alimentario Nacional (PAN) en Argentina.

grado de autoridad, a los otros prestadores sectoriales que colaboraran en su ejecución y así materializaran la integralidad de las intervenciones públicas.

La solución encontrada para instrumentar estas nuevas iniciativas sociales puso en evidencia la precariedad política e institucional en la que las mismas se inscribían, ya que los cambios democráticos de gobierno abrían un amplio margen de incertidumbre acerca de la continuidad de esos programas, de los potenciales beneficiarios y de los canales de acceso a la información según su localización de turno.

La debilidad institucional de algunas arenas de política pública, en particular aquellas asociadas a la pobreza, impidió acumular experiencia de gestión intraestado y de relación con la sociedad civil, así como de conocimiento sobre los complejos entornos sociales en los que se debe actuar. La falta de memoria institucional y de reglas de juego compartidas entre los actores vinculados con estas problemáticas tornó este campo de acción en un ámbito de ensayo permanente, susceptible de manejos políticos discrecionales en la distribución de bienes sociales (Adelantado y Scherer, 2008: 119-120).

En este contexto surgen en la región los nuevos Ministerios Sociales con la aparente finalidad política de adecuar o preparar a la esfera pública para abordar con cierta continuidad las mencionadas situaciones de vulnerabilidad social.

2. LOS MINISTERIOS SOCIALES

Desde mediados de la década de los noventa se han creado en América Latina una serie de Secretarías Sociales que tienen como uno de sus cometidos esenciales llevar a cabo programas de combate a la pobreza y/o modernos planes sociales que buscan articular una serie de prestaciones públicas a través de las transferencias condicionadas de renta (Midaglia y Silveira, 2009).

De la información relevada surge que una proporción significativa de países latinoamericanos cuentan con este tipo de Ministerios, entre los que figuran la totalidad de naciones que forman parte del Cono Sur –Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay– y a los que se agregan Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Guatemala, Panamá y México².

² Parte de esta información se extrajo del documento elaborado en junio de 2006 por Miguel Székely para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La característica distintiva de estos nuevos ministerios que se inscriben en el campo público social es que su operativa pretende superar la típica sectorialidad en la que se estructura la esfera estatal. La transversalidad de sus intervenciones pasaría a ser su rasgo distintivo, ya sea por tener a cargo la ejecución de iniciativas sociales que involucran a grupos de población o regiones específicas, o porque se le adjudica la original tarea institucional de articular y coordinar la provisión social que se dirige a sectores o localidades vulnerables, independientemente de que se encargue directa o indirectamente de la instrumentación de programas particulares.

En una primera instancia, es posible interpretar que estas novedosas instituciones tienden, al menos en la práctica, a sustituir los mecanismos de “excepción” a los que se recurrió reiteradamente para llevar a cabo las acciones integrales de la atención de un espectro de carencias socioeconómicas y culturales. Esta apreciación parece aún más atinada, cuando se toma en consideración la emergencia de un cierto consenso en la esfera doméstica –con variaciones nacionales– y en la internacional sobre la necesidad social y la pertinencia política de imprimir grados de permanencia a los programas de combate a la pobreza en el marco de los sistemas de protección social que disponen estas naciones.

De alguna manera, la instalación de estas Secretarías Públicas se traduce en un indicador político de institucionalización de las políticas sociales orientadas hacia las viejas y nuevas vulnerabilidades. Su fundación supuso de alguna manera, un acuerdo político que involucra diferentes decisiones, a saber: tratar públicamente las problemáticas de vulnerabilidad social; readecuar el organigrama estatal a través de una ley que autoriza la creación de organismos de alto rango institucional y, por último, la correspondiente a la asignación de un presupuesto específico para cubrir sus costos operativos –personal, infraestructura, líneas de acción, programas, etc.– que permitan llevar a cabo los cometidos y funciones que se le estipularon a estas entidades:

Al crear un Ministerio o Secretaría de Estado se asume explícitamente una responsabilidad que no necesariamente está delimitada por un horizonte de tiempo, y que es independiente de coyunturas políticas de corto plazo. La creación de una instancia del más alto rango que vele por el cumplimiento del mandato de combatir la pobreza, es quizá la manifestación más clara de compromiso dada la estructura política de los países de América Latina (Székely, 2006:7)

Importa señalar que aún es prematuro calibrar la profundidad de los acuerdos políticos que favorecieron su emergencia, ya que en tanto organizaciones de reciente creación, poseen una débil institucionalización, lo que a su vez restringe los conflictos políticos por ocupar en su seno cargos de conducción y dirección. Sin embargo, al conferirle funciones de coordinación y articulación de una serie de prestaciones sociales, le imprimen mayor jerarquía política a esa nueva entidad, pese a las incertidumbres propias de su juventud. El desarrollo de estas tareas de cierta “exclusividad” ministerial, no sólo tienden a contribuir a la puesta en práctica de sus planes integrales sino que también buscan potenciar las intervenciones estatales, intentando introducir un cierto “orden” o “pauta” de acción en el cúmulo de iniciativas sociales dispersas entre diversas agencias y niveles de la Administración Pública.

Uno de los temas específicos que emergen con la entrada en escena de los nuevos Ministerios Sociales refiere a los mecanismos y espacios adecuados que habiliten la intersectorialidad y/o transversalización de las *policies*, en una estructura pública, en la que, como ya se planteó, predomina la sectorialización de las acciones.

Los arreglos institucionales que se han utilizado con mayor frecuencia en la región para efectivizar ese tipo de actividades remiten a la constitución, en oportunidades de forma simultánea con otras instancias de coordinación, de Gabinetes Sociales en los que participan las principales autoridades del conjunto de ministerios del área social, a los que se suman representantes del área económica. También se ha recurrido a la conformación, en un nivel intermedio, de los llamados Consejos de Políticas Sociales, en los que se convoca a mandos públicos de rangos medios –directores de servicios, de programas, entre otros–, en pos de complementar los servicios que tienen a cargo (Székely, 2006: 11). Cabe agregar además, la conformación de ámbitos de diversa naturaleza –de mesas territoriales, grupos específicos interinstitucionales, etc.– con la finalidad de articular las intervenciones en el micro nivel.

Es atinado considerar la propagación de estas instancias de conjugación de esfuerzos públicos como instrumentos sustitutivos de los mecanismos excepcionales o de tipo “by pass” a los que se había recurrido con frecuencia en el pasado reciente. De alguna manera, la excepción institucional le cede lugar a espacios interinstitucionales peculiares. En dichos ámbitos, los participantes tienden a circular con

los cambios de gobierno pese a que algunas de sus principales tareas refieren a asuntos de cierta permanencia, ya que en ellas se busca articular prestaciones de servicios sociales que en una proporción significativa se mantienen más allá de la autoridad política de turno.

La rotación de los integrantes de esos espacios intraestatales de coordinación y articulación deja al descubierto la naturaleza estrictamente política de esa función a pesar de la existencia, en algunos casos, de amparo legal –son ámbitos determinados por Ley– y en otros, cuenta con resguardos institucionales que los habilitan –decretos presidenciales, actos ministeriales, etc.–.

De acuerdo a algunos estudios regionales realizados, estas esferas se configuran en la práctica como un campo de disputa de intereses e ideología de un variado espectro de actores políticos cuyos incentivos y recursos para cooperar en pro de acciones sociales integrales son diversos, entre los que figuran: los recursos financieros involucrados en la instrumentación de los programas de ese perfil; las expectativas personales o del grupo político de referencia de los representantes; los niveles administrativos de organización del país y su heterogeneidad territorial –federal, unitario–; la diferenciación y competencias institucionales del aparato estatal en la provisión de bienes sociales; el régimen de gobierno prevaleciente; el nivel de cobertura y orientación del sistema de protección nacional –universal, focal, mixto, etc.–; las modalidades de prestación de los servicios –descentralizada, centralizada, co-participación público-privado, etc.–, entre otros aspectos que inciden (Vilmar, 2003:23; Moro y Repetto, 2005:13).

Este cúmulo de factores que intervienen en las posibilidades efectivas de articular y coordinar las intervenciones estatales evidencia la complejidad de la tarea, en la medida en que se torna imposible escapar de la realización de cálculos políticos sobre los réditos que genera ese formato de acción colectiva. Evidentemente, si los representantes de servicios sociales enmarcados en sectoriales específicas deben realizar el esfuerzo de reprogramar sus actividades para ajustarse a la de otros sin obtener ningún beneficio de la acción pública resultante, parece obvio que la conducta esperable de ese encargado político se asemeje a la indiferencia, al sabotaje y/o al veto cuando posee los recursos necesarios de poder. Ese tipo de comportamientos políticos tienden a ser independientes del convencimiento del gobierno y del o de los partidos políticos que lo respalden.

De acuerdo a la visión de algunos analistas, la acción de coordinar está fuertemente asociada a la búsqueda de equilibrios donde no siempre todos los actores que intervienen resultan ganadores. Esto determina un juego de “suma cero” donde generalmente los organismos coordinadores ganarán ciertas cuotas de poder político que perderán aquellas instituciones encargadas de la provisión de bienes y servicios (Moro y Repetto, 2005:15).

Frente a este escenario político, en el que se identifica la importancia estratégica de la coordinación de las prestaciones asociadas a la vulnerabilidad, pero a la vez se demuestra que el proceso que la habilita está plagado de tensiones derivadas de la propia naturaleza de esa actividad, resulta obvio que el funcionamiento de los ámbitos de coordinación que tienden a instituirse con los nuevos Ministerios Sociales se transforman en una pieza clave para legitimación de esa entidad en el entramado estatal.

Además, esos espacios de “acción mancomunada” otorgan algunas chances para que las problemáticas de atención a la pobreza adquieran un lugar de mínima relevancia en la esfera estatal y en la agenda pública, de modo de promover las bases para la generación de una “autoridad social” que presione a los representantes gubernamentales a contemplar los costos sociales de las decisiones económicas tomadas (Hardy, 2003).

Independientemente de este resultado potencial, se vislumbran otros de alcance general, en el sentido que las políticas sociales en conjunto podrían reforzar su relevancia al ubicarse como contrapeso de la autoridad económica. Y aún más, el impacto de la acción coordinada en materia social también posibilitaría la apertura de una discusión política que supere el debate simplificado en torno a servicios, programas e intervenciones sociales singulares y se pase a considerar la provisión pública en términos de sistemas de protección, analizando su viabilidad política-institucional y financiera de mantenerlos y reajustarlos.

A partir del conjunto de planteos realizados, se puede afirmar que los nuevos Ministerios Sociales –y los espacios propios o ensamblados de coordinación de políticas públicas– pueden adquirir un carácter disímil según el desarrollo diferencial de las funciones y los programas que operan en su órbita. Los potenciales cursos de acción de estas entidades pueden adquirir tanto un signo exclusivamen-

te liberal por un lado y/o de porte estatista por otro; y de ahí es que no es posible calificar cuál es el carácter específico que poseen actualmente estas instituciones.

A continuación, se presentan algunas preguntas que ayudarán a entender las posibles alternativas de signo contrario que estas entidades pueden desarrollar:

- i) ¿La creación de estos Ministerios es indicativa de una mayor responsabilidad del Estado ante las situaciones de pobreza y vulnerabilidad o simplemente se busca compensar y complementar la actividad del mercado en materia de satisfacción de necesidades?
- ii) ¿Los desempeños de estas instituciones reafirman el carácter residual y/o asistencial de los programas de combate a la pobreza, o por el contrario los mismos intentarán tender puentes con otras políticas sociales –incluyendo algunas del campo laboral– que favorezcan en cierto grado la integración social?
- iii) En las áreas de coordinación de políticas sociales: ¿cabría esperar la creación de coaliciones pro-protección que limiten las opciones de “recorte” del área social y promuevan el surgimiento de un sector orientado al desarrollo social? Por otro lado, ¿estaría la posibilidad antagónica que esos espacios se constituyan en un “botín de reparto” de limitados recursos financieros y debiliten el campo social reforzando la ineficiencia de la provisión pública?

3. EL PERIPLO DE LOS MINISTERIOS SOCIALES EN EL CONO SUR

El modelo de desarrollo social implementado en América Latina entre los años 1930 y 1970 fue analizado y clasificado por Fernando Filgueira, de acuerdo a tres tipos de estructura de bienestar: aquella calificada en términos de “*universalismo estratificado*” en el que se encuentran los casos de Argentina, Chile y Uruguay; los “*regímenes duales*” propios de México y Brasil y los de tipo “*excluyente*” compuestos por República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador (Filgueira, 1998 y 2001).

Las naciones consideradas dentro de la categoría de *universalismo estratificado*, que forman parte de este estudio, contaron con sistemas extendidos de protección social en la atención de riesgos, fuerte presencia del Estado en la provisión

y administración de servicios sociales y de amplia cobertura, esencialmente en los sectores de educación y salud. A su vez, se verifican altos niveles de estratificación de beneficios y de acceso a los bienes públicos, fundamentalmente en las prestaciones sociales vinculadas al mercado formal de empleo (Filgueira, 1998 y 2001). Además, otra de las características que presentaban estos regímenes refería a los altos grados de desmercantilización de la fuerza de trabajo y la limitación de la entrada de menores de edad al mercado formal e informal de empleo.

Se torna posible asociar, con los cuidados del caso, la caracterización de los esquemas de protección calificados en términos de universalismo estratificado con los analizados por G. Esping-Andersen como de tipo conservador-corporativo, si se atienden los grados de estratificación y en oportunidades de privilegios de los beneficios otorgados y respaldados en la pertenencia de los ciudadanos a categorías laborales consideradas estratégicas desde el punto de vista económico, productivo y político (Esping-Andersen, 1993).

En cuanto a los casos incluidos en este estudio, a partir de la década del setenta, los tres países inician una trayectoria divergente en materia de reforma social y por ende los sistemas de bienestar emergentes del nuevo contexto comienzan a diferenciarse hasta el presente.

En Argentina por ejemplo, durante los años de la última dictadura militar (1976-1983) la matriz de seguridad social comenzó a reformarse al influjo de los postulados neoliberales. De esta manera, se transfirieron paulatinamente varios servicios públicos del ámbito nacional al provincial, pero no se acompañó con el traspaso de los recursos ni de las capacidades institucionales necesarias para afrontar los cometidos asignados. Con el retorno a la democracia, el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) no logró revertir la tendencia del proceso de fragmentación social iniciado en la dictadura, y tampoco se mitigaron los indicadores de pobreza y exclusión, en parte por las resistencias de las distintas corporaciones sectoriales a compartir o mejor dicho ceder, algunos de los beneficios sociales en un contexto de ajuste económico (Repetto, 2003).

No obstante, la reforma social de signo neoliberal se promueve en Argentina a inicios de la década del noventa, privatizando servicios sociales estratégicos y recortando un cúmulo de beneficios sociales. Además se continuó con la línea descentralizadora de traspasar unidades organizativas nacionales enteramente a

los gobiernos provinciales (Repetto y Alonso, 2004). No se reforzaron ni crearon las estructuras estatales necesarias para que los ministerios nacionales pudieran velar por la equidad entre las regiones, lo que determinó que a nivel provincial se reprodujera la burocratización informal y la fragmentación que primaba a nivel nacional (Repetto, 2003).

En Chile en cambio, durante el período del régimen militar (1973-1989) se introdujeron importantes cambios en el esquema de bienestar. Por una parte, se transfirieron al sector privado diferentes servicios, como la seguridad social, la educación, y salud, entre los principales, y se focalizó de manera importante el gasto público en programas de atención a los segmentos más vulnerables de la población (Palma y Urzúa, 2005). Asimismo, se produjo una reducción del gasto público social, al tiempo que se incluyeron diferentes mecanismos de mercado –subsidios a la demanda, descentralización– en la provisión de bienes sociales.

Este proceso consagró nuevas estrategias de ayuda para enfrentar las situaciones de los sectores sociales vulnerables a través de programas compensatorios de reducción de la pobreza, asegurándole al resto de la población el acceso a bienes y servicios mínimos (Ruz y Palma, 2005).

El contexto político de transición a la democracia de principios de la década de los '90 determinó la constitución de acuerdos transversales entre todas las fuerzas políticas; la Concertación³ y los partidos políticos identificados con la derecha ideológica, que priorizaron a la pobreza como eje central de la intervención pública democrática. Durante este período, el Estado comenzó a asumir una función social activa para la mejora de las condiciones de vida de la población, distinta del rol compensatorio o asistencial estrictamente residual. Se buscó así aportar a la expansión de capacidades públicas, fortalecer la participación social y el poder de los sectores pobres para incidir sobre las decisiones que los afectaban.

Por último, en Uruguay la dictadura militar (1973 a 1984) no cambió la orientación general del sistema ni los volúmenes de gasto público social destinados a su

³ La Concertación de Partidos por la Democracia se creó a comienzos de 1988, como coalición de diecisiete partidos políticos de centro e izquierda, que se oponían a la dictadura de Pinochet (1973-1990), cuyo régimen fuera plebiscitado en 1988. A partir de las elecciones de 1989, la Concertación se estructura sobre la base de cuatro partidos: el Partido Socialista, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido por la Democracia y el Partido Radical, que han obtenido el gobierno hasta la actualidad (Navia, 2006).

funcionamiento. El Estado mantuvo un rol estratégico sumado a la orientación universalista de las políticas sociales. No obstante, las prestaciones sociales, en particular en algunos sectores –educación y salud–, tendieron a una reducción de su calidad, producto de una sostenida reducción de la inversión en esas áreas.

Es en la década de los noventa que se inició la fase que se podría calificar de reformista, ya que se promovieron una serie de cambios asociados al nuevo paradigma de políticas sociales pro mercado en lo relativo a la orientación y modalidad de gestión de las intervenciones públicas. En ese marco es que se implementa la semi privatización del sistema de seguridad social; se tercerizan un conjunto de servicios públicos tradicionales o parte de los mismos, y, simultáneamente, se diseñaron nuevas prestaciones que asumieron un formato mixto de implementación –co-participación público-privada–.

En términos de Juliana Martínez (2006), más allá de las especificidades de los procesos de *retrenchment* de los sistemas de bienestar, Argentina y Chile comparten en el presente ciertos rasgos comunes en sus formatos de protección pública, que posibilita que se los califique en términos de esquemas estatal-productivistas, en la medida que las principales intervenciones públicas se dirigen a la promoción de capital humano –educación y salud–, dejando abierto al mercado la cobertura de los otros riesgos. En cambio Uruguay mantiene, más allá de los reajustes introducidos en su esquema social, cierta pauta predominantemente pública de protección de una gama de sectores y áreas que forman parte del bienestar de la población –educación, salud, trabajo, seguridad social–. Esto conduce a que se considere la matriz de bienestar emergente como estatal-proteccionista.

Atendiendo las transformaciones de los sistemas de seguridad de estos países, así como el empeoramiento de la situación social en las tres últimas décadas, se promovió la instalación de diversas iniciativas de combate a la pobreza que fueron objeto de revisiones sucesivas y su estabilización –y en oportunidades conversión– en Planes sociales más amplios, pareció contribuir a la emergencia de Ministerios Sociales especializados en el tratamiento de la vulnerabilidad social.

i) El Ministerio de Desarrollo Social de Argentina -MIDES-

a) *Fundamentación y funciones adjudicadas*

El Ministerio de Desarrollo Social -MIDES- se creó en el año 1999, durante el gobierno de la “Alianza”; gobierno de centro izquierda encabezado por el presidente Fernando De la Rúa. Entre sus principales funciones figuraban la planificación, ejecución y seguimiento de las iniciativas en materia de asistencia social y la coordinación de todos los esfuerzos en materia social tanto nacional, regional como local.

En el artículo 23 bis del Decreto 438.92 –Ley de Ministerios– se le otorga a esta entidad entre otras, las tareas de:

Entender en la coordinación de toda la política social del Estado Nacional y sus respectivos planes de desarrollo en los ámbitos nacional, provincial y municipal, diseñando, promoviendo y apoyando las actividades tendientes a mejorar la estructura institucional de las políticas y programas sociales públicos; (...) Entender en la reglamentación, control y auditoría de los programas sociales descentralizados a las provincias, municipios y organizaciones no gubernamentales, por transferencia o coparticipación (Decreto 438.92, artículos 7 y 9 respectivamente).

El conjunto de acciones que se le encargan al nuevo ministerio están en mayor o menor medida asociadas a tareas de articulación, planificación, coordinación, regulación y/o monitoreo, es decir: poner orden y racionalizar los esfuerzos existentes tanto económicos como territoriales.

b) *Prestaciones que lleva adelante y población atendida*

Al observar el organigrama actual del ministerio⁴ se advierte que dos son las unidades que aparecen como centrales en dicha estructura: la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano y la Secretaría de Gestión y Articulación Institucional, que entre otras cosas tienen bajo su órbita a los organismos descentraliza-

⁴ Disponible en <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Institucional/organigrama.asp>

dos y desconcentrados encargados de implementar planes como el “Manos a la Obra” y la gestión de las pensiones asistenciales. Por otra parte, surge la duda de si esta última Secretaría no presenta ciertos espacios de solapamiento institucional o duplicación, en lo relativo a las cuestiones territoriales vinculadas a la descentralización y a los distintos espacios de coordinación y articulación de las actuaciones del ministerio.

Si bien este Ministerio no tiene la exclusividad de políticas de combate a la pobreza y la exclusión, ya que algunas de estas funciones permanecen bajo la órbita de Ministerios como el de Sanidad o el de Trabajo, en la práctica igualmente nuclea un conjunto de políticas y programas para atender las situaciones de vulnerabilidad de poblaciones específicas: niños/as, adultos mayores o colectivos indígenas⁵.

Del total de planes que el MIDES implementa, se deben destacar esencialmente tres: el Programa Alimentario Nacional; el Plan Manos a la Obra y el Plan Familias. El primero de ellos data del año 2003, y se ocupa básicamente de la asistencia alimentaria de los grupos sociales más carenciados, así como de la financiación de los comedores escolares. Dichas prestaciones se realizan de manera descentralizada, mediante comprobación de carencias y son de naturaleza no contributiva. De acuerdo a la rendición de cuentas del 2007, un total de 686.017 familias reciben tickets o tarjetas de compra, 630.463 familias reciben módulos alimentarios y paralelamente, se alimentan 1.947.000 alumnos en 11.600 comedores escolares.

La segunda de las prestaciones de envergadura es el programa Manos a la Obra, que fue creado en el mismo año que el anterior, es decir, en el 2003. El mismo consiste en el apoyo financiero y logístico a proyectos productivos presentados por ciudadanos desocupados en situación de pobreza. Al igual que el Alimentario, tiene un carácter claramente focalizado y es de naturaleza no contributiva. Se han financiado 25.454 proyectos productivos constituidos por 112.421 emprendedores (Rendición de cuentas del período 2006 - 2007 del gobierno argentino).

Finalmente, desde el año 2004 el Ministerio de Desarrollo Social tiene a su cargo el Plan Familias. Este plan, muy vasto en cuanto a las prestaciones que involucra,

⁵ Esta situación cambió a finales del año 2009 con la creación de la Asignación Universal por Hijo, que consiste básicamente en una transferencia condicionada de renta de amplia cobertura para los menores de edad –aunque no alcanza la universalidad efectiva–, que depende organizativamente de la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social).

nació como complemento del Plan Jefes y Jefas de Hogar que lleva adelante el Ministerio de Trabajo desde el año 2002. Al igual que otras iniciativas regionales, dicho Plan es de carácter integral, dirigido a cubrir las necesidades de hogares en situación de pobreza, y su principal prestación consiste en una transferencia de renta monetaria. En el marco del Plan Familias se encuentran diversos programas que se llevan a cabo con diferentes instituciones públicas, como la propuesta “Mi Pueblo” que es co-ejecutada por el MIDES y el Ministerio del Interior, la intervención de género “Juana Azurduy” que depende del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales –CNCPS–; y la administración de las pensiones no contributivas que fueron traspasadas al Ministerio de Desarrollo Social desde ANSES.

En abril del 2007, 454.372 familias recibían el subsidio monetario que brinda el mencionado Plan, al tiempo que de acuerdo a la Rendición de Cuentas de ese año 1.335.854 niños y adolescentes de hasta 19 años estaban cubiertos por el mismo.

c) Ámbitos de coordinación en su órbita ministerial

Si bien el Ministerio de Desarrollo Social puede realizar efectivamente ciertas funciones de coordinación con los gobiernos provinciales en lo relativo al seguimiento y evaluación de algunos de los programas que administra, en la mayoría de los casos este rol es llevado adelante por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales –CNCPS–.

Este Consejo fue creado en el año 2002 y en el artículo 4º de su Decreto de creación N° 357/2002 se establece que es objeto de su accionar: “constituir un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales, optimizando la asignación de los recursos”. También tiene como competencia administrar la cooperación internacional recibida en materia social.

El mencionado Consejo está integrado por los ministerios de Desarrollo Social –que lo preside–, el de Salud, Medio Ambiente, Trabajo, Educación y Ciencia, Economía, Planificación, Justicia y la Secretaría de la Niñez perteneciente a la órbita del MIDES.

ii) El Ministerio de Planificación de Chile -MIDEPLAN-

a) *Fundamentación y funciones adjudicadas*

El Ministerio de Planificación y Cooperación -MIDEPLAN- se creó en 1990 a través de la Ley 18.989, en el período de la apertura democrática y bajo el gobierno de la Concertación a cargo del presidente Patricio Aylwin. Las principales funciones adjudicadas pueden resumirse en la elaboración de políticas, planes y programas de desarrollo de las regiones y armonización de las iniciativas del Estado para erradicar la pobreza y combatir el desempleo (Ley 18.989, art. 1º). En la última reestructura que sufrió el MIDEPLAN a través del Decreto 95 del año 2008, se establece que tiene funciones coordinadoras de las prestaciones sociales y que su población objetivo es aquella con índices de vulnerabilidad. Asimismo, a través del Art. 6º de la Ley 19.949 del año 2004, se crea el Sistema de Protección Chile, a ser desarrollado por el MIDEPLAN.

b) *Prestaciones que lleva adelante y población atendida*

Del Organigrama del MIDEPLAN⁶, además de las cinco Divisiones Administrativas que posee vale resaltar especialmente a la Secretaría de Protección Social ya que es la estructura encargada de implementar la Ficha de Protección Social, instrumento esencial para la selección de las personas que son atendidas por los planes y programas de la institución. Además, el organismo tiene como servicios descentralizados al Fondo de Solidaridad e Inversión Social -FOSIS-, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena -CONADI-, el Instituto Nacional de la Juventud -INJUV-, el Fondo Nacional de la Discapacidad -FONADIS- y las Secretarías Regionales de Planificación. Asimismo posee como dependencias administrativas a la Secretaría Interministerial de Planificación del Transporte, y al Programa Iniciativa Científica del Milenio. Cuenta también con un órgano asesor: la Comisión del Fondo Mixto de Apoyo Social.

Los principales programas que desarrolla el MIDEPLAN son Chile Solidario y sus diversos componentes⁷ y el Programa Chile Crece Contigo, de atención a la

⁶ Disponible en: http://www.mideplan.cl/index.php?option=com_contentyview=articleid=142yItemid=9

⁷ Chile Solidario está integrado por los siguientes programas: PUENTE, CALLE, VÍNCULOS y CAMINOS.

primera infancia. Asimismo cabe resaltar la implementación del Sistema Integrado de Información Social⁸ y la Ficha de Protección Social⁹.

La iniciativa Chile Solidario se estructura en los siguientes componentes: Apoyo psico-social realizado a través del Programa PUENTE del FOSIS –sistema de visitas periódicas en cada domicilio de un profesional, para constituirse en enlace entre la familia y las redes públicas y privadas de promoción social durante 24 meses–; Bono de Protección a la familia -beneficio en dinero, que es entregado preferentemente a la mujer jefa de familia o pareja jefe de familia, en montos decrecientes–; Subsidios monetarios garantizados –a través de las prestaciones monetarias tradicionales y de Ministerios Sectoriales que tienen derecho por sus condiciones familiares–; acceso preferente a Programas de Promoción Social, Prestaciones Laborales y de Previsión (Ruz y Palma, 2005).

La población que atiende el MIDEPLAN a través de este programa ha sido cercana a las 300.000 familias durante sus 7 años de funcionamiento. Para acceder al mismo, las familias tienen que estar por debajo de un puntaje determinado en la Ficha de Protección Social, es decir: deberán exhibir condiciones comprobadas de pobreza socioeconómica.

Por su parte, Chile Crece Contigo tiene también un conjunto diverso de componentes: el Programa Educativo Masivo –a través de los medios de comunicación, Internet o vía telefónica–; Nuevas propuestas legislativas –de normas relativas a protección a la infancia, adopción, lactancia materna, entre otros–; y Prestaciones Universales en Salud para niñas y niños que se atienden en el Sistema Público. Interesa señalar que las prestaciones asociadas a la atención de salud son realizadas por el Ministerio de Salud (Web de MIDEPLAN, 2009, www.mideplan.cl). A través de Chile Crece Contigo, se atienden niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años, garantizando acceso preferencial a los niños que provienen de los hogares del 40% más pobre de la estructura social chilena.

⁸ El sistema procesa toda la información generada desde Chile Solidario, soporte tecnológico de la Ficha de Protección Social, Chile Crece Contigo y el Registro de Información Social generando una plataforma que es compartida entre todo el Estado.

⁹ La Ficha es el instrumento con el que se releva y evalúa el nivel de vulnerabilidad del hogar para acceder a los programas focalizados, combina elementos de capacidad generadora de ingresos de los individuos, los ingresos económicos que se perciben y el índice de necesidades de las familias.

c) Ámbitos de coordinación en su órbita ministerial

En el año 2009 se creó el Sistema Intersectorial de Protección Social con la aprobación de la Ley N° 20.379. Ese sistema consiste en un modelo de gestión de las acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado. El mismo se constituye en base a una serie de diferentes subsistemas¹⁰ y la coordinación se realiza de manera horizontal entre los organismos que prestan los servicios. Con la asesoría del MIDEPLAN, el Presidente de la República mediante un decreto, conforma los subsistemas de protección. A tales efectos, se crearon los siguientes organismos: el Comité Interministerial para proponer la conformación de nuevos subsistemas y el Consejo Consultivo, que brinda asesoramiento para la conformación de los mencionados subsistemas.

El MIDEPLAN realiza la administración, coordinación, supervisión y evaluación de la implementación del Sistema en su conjunto. Por su parte, la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda imparte las instrucciones para las evaluaciones de resultados, incluyendo análisis de costo efectividad. En términos generales, no se consignan instrumentos claros de posibilidad de sanción a la no cooperación, o incentivos para la misma. Los dos primeros subsistemas, son el de Chile Solidario y Chile Crece Contigo, que ya están funcionando como tales.

iii) El Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay (MIDES)

a) Fundamentación y funciones adjudicadas

El Ministerio de Desarrollo Social uruguayo -MIDES- es de reciente creación, ya que su instalación data del año 2005, y se llevó a cabo bajo la primera administración de gobierno a cargo de una coalición de centro-izquierda (Frente Amplio).

En el conjunto de competencias establecidas en el Art. 9 de la Ley 17.866, de creación del Ministerio de Desarrollo Social, las que merecen especial destaque son:

Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio

¹⁰ En el artículo 2º, se indica que “se entenderá por subsistema el conjunto de acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas intersectorialmente por distintos organismos del Estado, focalizadas en un mismo grupo de personas y/o familias, en situación de vulnerabilidad socioeconómica”. Ley N° 20.379.

de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación.(...) Implementar, ejecutar y coordinar Programas de Atención a la Emergencia Social, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida y su integración social. (Art. 9 de Ley 17866).

b) Prestaciones que lleva adelante y población atendida

En cuanto al organigrama del Ministerio¹¹, se puede decir que el mismo consta de ocho direcciones nacionales, pero con una preponderancia de la Dirección General de Secretaría y de la Dirección Nacional de Políticas Sociales¹². El peso relativo de la primera de ellas radica en que tiene a su cargo los asuntos internacionales, y el de la segunda Dirección se fundamenta en que preside al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales¹³.

Desde su creación, dos han sido las macro intervenciones que ha instrumentado el MIDES en colaboración con otras dependencias públicas: el Plan de Atención a la Emergencia Social -PANES- y el Plan de Equidad. La implementación de estos planes se llevó adelante en un contexto de reorganización de la asistencia pública nacional que implicó no solo la coordinación de las actividades de ejecución de los planes mencionados sino también la incorporación en la órbita ministerial de una serie de Institutos sociales dispersos en el entramado público: Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay -INAU-; Instituto Nacional de las Mujeres -INMUJERES-; Instituto Nacional de la Juventud -INJU-; Programa Infancia y Familia -INFAMILIA-. Importa señalar que algunos de estos Institutos

¹¹ Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=4695ysite=1ychannel=mides>

¹² Las otras cuatro Direcciones con las que cuenta el Ministerio son la de Evaluación y Monitoreo -de corte predominantemente técnico-; la de Coordinación Territorial; la de Desarrollo Ciudadano y la de Asistencia Crítica e Inclusión Social.

¹³ La estructura administrativa aprobada que contiene ese organigrama fue posteriormente modificada ya que se le incorporó la Dirección del Programa INFAMILIA con el mismo rango que las restantes direcciones ministeriales y se crearon las unidades de Información y Comunicación (INFOCOM) y de Cooperativas Sociales, dependientes directamente de las autoridades ministeriales.

se han transformado en Direcciones Nacionales de ese Ministerio –el de la Juventud, y el de la Mujer–, no obstante otro, como el INAU, se mantuvo como una entidad rectora en materia de infancia y adolescencia y con un estatuto jurídico de servicio descentralizado.

El Plan de Emergencia fue una política transitoria –que se ejecutó entre el año 2005 al año 2007– y se estructuraba en siete componentes¹⁴, y entre los fundamentales figuraban: el Ingreso Ciudadano¹⁵; el programa de Apoyo Alimentario¹⁶ –Plan alimentario– y la iniciativa de Atención a las personas sin techo¹⁷ (MIDES, 2009). A diferencia del PANES, la segunda macro política dirigida fundamentalmente por el MIDES, es el Plan de Equidad¹⁸. El mismo se puso en marcha en el año 2008, una vez finalizado el proyecto de emergencia, y fue definido como una intervención de largo plazo para impactar en el conjunto de desigualdades de Uruguay –socioeconómicas, de género, de etnia, etc.–, combinando nuevas prestaciones sociales con instrumentos clásicos del sistema de protección social uruguayo como son las Asignaciones Familiares –transferencias monetarias de la seguridad social tradicional–.

Estos dos planes y los diversos componentes que lo integran están articulados, en mayor o en menor medida con servicios brindados por los programas financiados por el sistema de cooperación multilateral: Programa Infancia y Familia -INFAMILIA-. Varios de los componentes del Plan de Emergencia primero y, posteriormente, del Plan de Equidad, fueron desarrollados por este programa con financiamiento externo.

¹⁴ Para mayor ampliación sobre todos los componentes que se implementaron en el marco del Plan de Emergencia ver: “*Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES 2005 - 2007)*” en www.mides.gub.uy

¹⁵ Consistió en una transferencia monetaria con corresponsabilidad.

¹⁶ El Plan Alimentario ofreció la posibilidad de adquirir alimentos a través de Tarjetas o canastas alimentarias.

¹⁷ El programa PAST ofreció alojamiento, alimentación, ropa, cuidados higiénicos y atención de salud en la red de refugios del MIDES.

¹⁸ Para una mayor descripción de los programas sociales incluidos dentro del Plan de Equidad ver el Observatorio Social de Indicadores y Programas del Ministerio de Desarrollo Social, <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>

c) Ámbitos de coordinación en su órbita ministerial

En el primer año de gobierno de la presente administración se creó, mediante decreto del Consejo de Ministros, el Gabinete Social¹⁹ integrado por los ministerios de: Economía y Finanzas; Educación y Cultura; Trabajo y Seguridad Social; Salud Pública; Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Turismo y Deporte y el Ministerio de Desarrollo Social que lo preside. Entre sus cometidos tiene el de proponer al Poder Ejecutivo planes y programas sociales de los ministerios que lo integran, definir prioridades de Gasto Público Social y articular actuaciones entre organismos nacionales y municipales (Art. 1º del decreto de creación N° 2005/015588).

El mismo decreto establece que para la ejecución de los acuerdos del gabinete se creará el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales integrado por representantes de todos los ministerios que integran el Gabinete y presidido por el Director Nacional de Políticas Sociales también a cargo del MIDES.

Además de estos ámbitos de coordinación en la órbita ministerial del MIDES se han generado varias instancias de articulación y coordinación interinstitucional entre los que se pueden señalar: el Comité de Coordinación Estratégica presidido por la Dirección del Programa INFAMILIA; la instalación de Mesas Interinstitucionales como ámbitos de articulación de los organismos públicos a nivel de territorio; el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género y los Consejos Sociales –ámbito de relacionamiento con la Sociedad Civil–.

El cuadro 1 muestra sintéticamente la descripción realizada sobre las características de los tres ministerios analizados.

¹⁹ El texto completo del decreto de creación del Gabinete Social se puede consultar en la página electrónica del Ministerio de Desarrollo Social: <http://www.mides.gub.uy>

Cuadro 1
Principales características de los ministerios sociales del Cono Sur

		MIDES - Argentina 1999		MIDEPLAN - Chile 1990		MIDES - Uruguay 2005	
Año de creación							
Funciones		Diseño, ejecución y coordinación de políticas dirigidas a sectores vulnerables					
	Programas o Planes	Programa Alimentario Nacional	Plan Manos a la Obra	Plan Familias*	Chile Solidario	Programa Chile Crece Contigo	PANES
Áreas de operación		Alimentación	Trabajo Protegido	Transferencias monetarias e integral para sectores desempleados estructurales	Integrales para sectores vulnerables, énfasis en infancia y adolescencia		Integrales para sectores vulnerables, con componentes para infancia y adolescencia
	Población	686.017 tickets o tarjetas; 630.463 módulos; 1.947.000 alumnos	25.454 proyectos de 112.421 emprendedores	454.372 familias y 1.335.854 personas hasta 19 años (2007)	278.000 familias (entre 06 -2002 y 06 -2008) ²	Sin dato	337.240 beneficiarios de ingresos ciudadanos y 63.522 Tarjetas Alimentación (2006) ¹
Indicador de Gasto en relación al PIB		Sin dato		Solo Chile Solidario: 0,1 (2005) ³		Solo Ingreso Ciudadano del PANES: 0,3 (2007) ¹	
Ámbitos de Coordinación		CNCPS: formulación de políticas y definición de coordinaciones.					
		Gabinete Social y CNCPS: formulación de políticas y coordinaciones.					

Fuente. Elaboración propia basada en documentos fundacionales de los Ministerios Sociales.

1. En base a Observatorio Social de Programas e Indicadores del MIDES.

2. En base a Larrañaga et al. 2009.

3. En base a Robles 2009.

*Importa recordar que a este programa se lo complementa, a partir del año 2009, con la prestación "Asignación Universal por Hijo" de carácter no contributivo y administrada por ANSES.

De la información sobre las principales características de los Ministerios Sociales de los tres países analizados se evidencia un conjunto de aspectos comunes respecto al período de creación; a sus funciones e instancias de coordinación en la provisión de bienes públicos, así como a las opciones de las políticas sociales que diseñan y ejecutan.

Los tres Ministerios son relativamente “jóvenes”, dos de los tres estudiados se inauguraron en la década de los ’90, excepto el uruguayo, cuya emergencia es más cercana en el tiempo, data del año 2005. No obstante estas variabilidades entre las fechas de creación, estas instituciones aparecen en el escenario estatal en fases democráticas, pese a que las problemáticas asociadas a la vulnerabilidad social se registran con anterioridad en estas naciones. De alguna manera, las situaciones de pobreza y democracia no parecen tener una fácil convivencia sobre todo en países que han atravesado en su pasado recientes regímenes políticos autoritarios y que cuentan en su legado histórico matrices universales de bienestar. La aparición de estas entidades torna pública la extensión de estas nuevas “cuestiones” sociales y parecen indicar la necesidad política de abordarla de manera institucional en un contexto de afirmación de un modelo de desarrollo pro-mercado. La moderación reformista uruguayo, tal vez contribuya a explicar la tardanza en la instauración de este tipo de entidades especializadas en el tratamiento de problemas sociales relativamente críticos.

Estas nuevas instituciones sociales tienen como “sello” peculiar o mejor dicho “marca” de origen, la compleja función de articular y coordinar el conjunto de prestaciones sociales. De ahí que uno de sus cometidos fundamentales radica en armar y lograr que funcionen los ámbitos de coordinación interinstitucional. En este sentido, se constata una gama de instancias y niveles de esta naturaleza que tienden a reconstituirse con cada cambio gobierno y en algunos de ellos, como los Gabinetes Sociales, la Presidencia de la República tiene un papel estratégico a cumplir.

Por último, otro de los aspectos comunes que merecen comentarse refiere al tipo de iniciativas sociales que manejan desde esa órbita ministerial. En el universo de casos analizados estas organizaciones manejan políticas sociales de orientación asistencial pero en clave moderna, ya que se trata de iniciativas integrales, articuladas en una proporción significativa a partir de transferencias condicionadas

de renta, dirigidas a los estratos pobres en general, pero en los que se tiende a priorizar a ciertos grupos etarios —niños—, de género y, en oportunidades, étnicos.

En síntesis, los tres Ministerios poseen una matriz similar o mejor dicho casi idéntica, de cometidos, opción de sus intervenciones y dinámica de acción que permite considerar que la emergencia de estas entidades forma parte de una “ola refundacional” de la institucionalidad pública social. Ahora bien, si la interpretación realizada es pertinente, cabría indagar el tenor de esa potencial “refundación”, es decir, se asiste a una simple reorganización de servicios y prestaciones públicas orientadas a los segmentos vulnerables de población, o se pretende ir más allá de una mejora en la eficiencia de las intervenciones sociales.

4. ALGUNAS INTERPRETACIONES POLÍTICAS EMERGENTES

Teniendo en cuenta que este trabajo, como se señaló en la introducción, es un avance de una investigación que se encuentra en su primera fase de su desarrollo, resulta imposible arribar a consideraciones finales relativamente concluyentes. No obstante, es posible formular algunas apreciaciones preliminares sobre el rol que están cumpliendo en el presente estos nuevos Ministerios Sociales.

Por el momento, su presencia en la esfera estatal con el rango institucional asignado, pone de manifiesto que las problemáticas relacionadas con la pobreza y vulnerabilidad social tienden a perdurar, y en algún sentido, están “separadas”, o mejor dicho, carecen de soluciones asociadas al mercado de empleo. Los Planes y políticas sociales que manejan estas Secretarías dejan en evidencia que se requiere de medidas específicas para tratar las actuales cuestiones sociales, y al parecer, esas iniciativas son tan particulares que se torna imposible o inconveniente ubicarlas en la esfera de los Ministerios de Trabajo.

Este posible distanciamiento entre las situaciones de empleo y pobreza no necesariamente tiene que traducirse en la ausencia de mecanismos efectivos de ensamblaje entre las protecciones de bienestar universales y las focalizadas en estratos sociales desfavorecidos. De cualquier manera, esa articulación no parece depender de la existencia de instancias de coordinación de prestaciones sociales, sino de

las opciones políticas e ideológicas, así como de la correlación de fuerzas de los gobiernos democráticos.

Más allá de la existencia de rutas diferenciadas en el tratamiento de los problemas sociales más importantes de la región -pobreza, vulnerabilidad, trabajo- no cabe duda que la aparición de estas Secretarías especializadas en lo social, deja entrever que el Estado asume algún grado de responsabilidad en la materia.

Los espacios de coordinación y articulación de políticas que se reafirman con la creación de estos ministerios, independientemente del aumento de eficiencia que pueden introducir en la distribución de bienes sociales públicos, tienen la posibilidad de ampliar la agenda política en materia social mejorando la capacidad de presión colectiva frente a las autoridades económicas. Por supuesto que ese camino está plagado de fuertes obstáculos políticos derivados en una proporción importante de los intereses y beneficios de los agentes participantes en estos ámbitos.

Por último, para cerrar estas breves apreciaciones generales, importa mencionar un tema que aparece como secundario desde el punto de vista institucional, sin embargo cuando se trata en detalle se evidencia su relevancia política: el referido a los sistemas de información social. Los cometidos de coordinación, articulación y ejecución de intervenciones sociales intersectoriales, requieren necesariamente información confiable sobre las condiciones de vida de la población, su localización territorial, así como de las prestaciones sociales que brinda el Estado y su ubicación institucional. Si bien esta actividad, de perfil predominantemente técnico, es estratégica en el funcionamiento de los estos Ministerios, y de cierta forma legitima su presencia en la esfera estatal, genera también la oportunidad de restringir el manejo político de los temas relativos a vulnerabilidad y transferir su la conducción a los cuerpos “tecnocráticos”, garantizando así el carácter “residual” de estos temas sociales y del marco institucional que los alberga.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adelantado, J. y Scherer, E. (2008). "Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina". *Estado, Gobierno, Gestión Pública*. *Revista Chilena de Administración Pública* N°11, pp. 117-134.
- Barba, C. (2003). "Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del consenso de Washington". *Revista Espiral, Estudios de Estado y Sociedad* 31, vol. XI pp. 85-130.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social*. Buenos Aires: Manantial.
- Castiglioni, R. (2005). *The Politics of Social Policy change in Chile and Uruguay. Retrenchment versus maintenance, 1973-1998*. New York y London: Routledge.
- Esping Andersen, G. (1993). *Los Tres Mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Editorial Alfons el Magnanim.
- Filgueira, F. (1998). "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada". en Brian Roberts, *Ciudadanía y política social*. San José: FLACSO/SSRC.
- Filgueira, F. (2001). "Between a rock and a hard place", en Laura Gioscia (comp). *Ciudadanía en Tránsito*. Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política.
- Franco, R. (1996). "Los paradigmas de la política social en América Latina". *Revista de la CEPAL*, N° 58, pp.9-22.
- Geddes, B. (1994). "Challenging the Conventional Wisdom". *Journal of Democracy*, Vol. 5, N° 4, pp. 104-118.
- Hall, P. (1989). *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*. Estados Unidos: Princeton University.
- Hardy, C. (2003). *Desafíos de Políticas Sociales: Los Imperativos de Equidad y Protección Social en América Latina*. Referencia: atn/sf-7980-rg, Mimeo.
- Larrañaga, O.; Contreras, D. y Ruiz Tagle, J. (2009). "Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes". Chile: PNUD.
- Mann, M. (1986). "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results". en John Hall (editor) *States in History*. Oxford: Basil Blackwell.
- Martínez, J. (2006). *Regímenes de Bienestar en América Latina. ¿Cuáles y cómo son?* Avances de Investigación. España: Fundación Carolina. En página web www.fundacioncarolina.es con acceso en agosto de 2009.

- Midaglia, C. (1997). "El rendimiento de los by pass como instrumento de reforma social: el caso PRIS". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 10, pp. 79-99.
- Midaglia, C. y Castillo, M. (2009). *Los procesos de reforma social y sus impactos político-institucionales. El caso uruguayo*. Paper presentado en el 53^a Congreso Internacional de Americanistas, Ciudad de México.
- Midaglia, C. y Silveira, M. (2009, agosto). "Políticas Sociales para aminorar el conflicto social y enfrentar los desafíos de la cohesión social. Los nuevos programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay"; ponencia ALAS - CLACSO Buenos Aires.
- Moro, J. y Repetto, F. (2005). *La política como restricción y como oportunidad: alcances y ámbitos de coordinación de la política social*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Navia, P. (2006). "La elección presidencial de 2005 en Chile". *El Debate Político. Revista Iberoamericana de Análisis Político* vol. 3 No 4/5, pp. 215-228.
- Palma, J. y Urzúa R. (2005). "Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de Chile Solidario". *Policy Papers N° 12*. UNESCO.
- Pierson, P. (2006). "Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de Bienestar en las democracias desarrolladas". *Revista Zona Abierta* No 114/115. Pp. 43-120.
- Remlinger, G. (1971). *Welfare Policy and Industrialization in Europa, America and Russia*. New York: John Wiley and Sons.
- Repetto, F. (2003). "Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción". *Serie Políticas Sociales*, N° 62, CEPAL.
- Repetto, F. y Alonso, G. (2004). "La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización". *Serie Políticas Sociales* N°97 CEPAL.
- Robles, C. (2009). *América Latina y la protección social: Avances y desafíos para su consolidación* (Borrador para comentarios). Taller de expertos "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones". Santiago: CEPAL y GTZ.
- Rosanvallon, P. y Fitoussi, J. (2003). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.
- Ruz, M. y Palma, J. (2005). *Análisis del proceso de elaboración e implementación del sistema Chile Solidario (Informe Preliminar)*. Chile: Universidad de Chile.
- Serrano, C. (2005). "La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina". *Serie Mujer y Desarrollo* N° 70, CEPAL.
- Székely M. (2006). *Midiendo el Nivel de Institucionalidad de la Política Social en América Latina*. Mimeo: PNUD.

Vilmar, F. (2003). "Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil". *Serie Políticas Sociales* N° 64, CEPAL.

Documentos y páginas electrónicas consultadas

Argentina:

Decreto 438.92 de creación del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina en página electrónica del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, www.desarrollosocial.gov.ar con acceso en agosto, setiembre y octubre de 2009.

Decreto N° 357/2002 de creación del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, en página electrónica del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, www.desarrollosocial.gov.ar con acceso en agosto, setiembre y octubre de 2009.

Chile:

Comisión de Diputados. Informe sobre Ley 18989 de 1990 de creación del MIDEPLAN - Boletín N° 014-06. Disponible en www.bcn.cl con acceso en agosto, setiembre y octubre de 2009.

Ley 19.999 disponible en página electrónica www.leychile.cl, con acceso en agosto, setiembre y octubre de 2009.

Ley 20379, disponible en página electrónica www.leychile.cl, con acceso en agosto, setiembre y octubre de 2009.

Uruguay:

Ley 17.866 de creación del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay en página electrónica: www.mides.gub.uy con acceso en setiembre de 2009.

Decreto de creación del Gabinete Social de Uruguay N° 2005/015588 en página electrónica del Ministerio de Desarrollo Social: www.mides.gub.uy con acceso en setiembre de 2009.

Decreto N° 286/006 de creación de la "Estructura Administrativa del Ministerio de Desarrollo Social" en página electrónica del Ministerio de Desarrollo Social: www.mides.gub.uy con acceso en setiembre de 2009.

MIDES (2008). "Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES 2005 - 2007)" en www.mides.gub.uy con acceso en setiembre de 2009.

MIDES (2009). "Programas del Plan de Emergencia", Documento del MIDES, en www.mides.gub.uy con acceso en setiembre de 2009.

Observatorio Social de Indicadores y Programas del Ministerio de Desarrollo Social, en página electrónica: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy> con acceso en agosto, setiembre, octubre y noviembre de 2009.

El artículo fue recibido en noviembre de 2010 y aprobado para su publicación el 15 de diciembre de 2010.