



**Banco Interamericano de Desarrollo**

**PRONUNCIAMIENTO**  
**6° FORO DE EQUIDAD SOCIAL**  
*Septiembre, 2004*

**RETOS INSTITUCIONALES PARA LA SOSTENIBILIDAD  
Y LA EQUIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**Resumen**

*Los miembros del Foro de Equidad Social exhortan a los gobiernos, a la sociedad civil y a los ciudadanos de la región a redoblar esfuerzos para construir una institucionalidad sólida que asegure la sostenibilidad y la equidad de la política social. Este propósito se justifica como una respuesta a los desafíos fundamentales que enfrenta la región, en particular, la urgencia de promover la equidad social y el incremento de la eficiencia y el impacto distributivo del gasto social. Para lograr una política social sostenible y equitativa se requieren acciones en seis áreas prioritarias del desarrollo institucional: atender los derechos sociales con responsabilidad fiscal, crear espacios institucionales de coordinación para las políticas integrales de reducción de pobreza entre los múltiples agentes sectoriales encargados de ejecutar las políticas sociales, asegurar la persistencia institucional de recursos, actores y programas, fomentar el acceso a información estadística confiable -incluyendo sistemas objetivos de evaluación y seguimiento de las acciones sociales y su impacto-, impulsar el liderazgo para el fortalecimiento institucional y promover la participación de actores sociales para favorecer la sostenibilidad de políticas sociales efectivas.*

**ANTECEDENTES**

El Foro de Equidad Social fue creado con el objetivo de situar el tema de la equidad social en la agenda de los debates sobre reformas en la región y promover el avance de políticas de equidad exitosas a través del trabajo de investigación e intercambio de experiencias de un grupo de personas comprometidas con el fomento de la equidad en América Latina y el Caribe.

Durante los últimos cinco años, el Foro ha reunido a líderes regionales con extensa experiencia en el análisis, formulación e implementación de políticas para la promoción de la equidad social. Estos incluyen ex presidentes, ministros de economía, hacienda, planificación y sectoriales, congresistas, líderes prominentes de organizaciones de la sociedad civil, miembros del mundo académico y de la investigación, y formadores de opinión, entre otros.

La sexta reunión del Foro, llevada a cabo en Washington, D.C., el 2 y 3 de Agosto de 2004 tuvo como eje central el tema de los **Retos Institucionales para la Sostenibilidad y la Equidad de la Política Social** en América Latina y el Caribe. Como resultado del diálogo y las experiencias compartidas durante el evento, los miembros del foro acordaron el siguiente **pronunciamiento**:



**Banco Interamericano de Desarrollo**

**PRONUNCIAMIENTO**  
**6° FORO DE EQUIDAD SOCIAL**  
*Septiembre, 2004*

**RETOS INSTITUCIONALES PARA LA SOSTENIBILIDAD  
Y LA EQUIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

*“Reconocemos que la superación de la pobreza, el hambre y la desigualdad social son los grandes retos que enfrentan muchos países del Hemisferio en el siglo XXI.”*  
Cumbre Extraordinaria de las Américas, 2004, Nuevo León, México

**1. DESAFÍOS**

**EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL.** La promoción de la equidad social en los países de América Latina y el Caribe tiene renovada vigencia luego de una década de reformas que han tenido un impacto limitado en el bienestar de los ciudadanos más desfavorecidos y sobretodo entre los segmentos sociales más excluidos -por razones étnicas y de género. Los países de la región siguen estando entre los más desiguales del mundo y en la mayoría de ellos la desigualdad supera el nivel esperado correspondiente a su ingreso per-capita. En efecto, a finales de los años noventa, el 20 por ciento de la población con mayor riqueza recibía 60 por ciento del ingreso disponible, mientras que el 20 por ciento más pobre recibía solamente un 3 por ciento. Adicionalmente, las poblaciones excluidas socialmente debido a su género, edad, origen étnico, discapacidad, VIH/SIDA, o situación migratoria sufren múltiples desventajas adicionales tales como estigma y discriminación y califican en los últimos lugares en términos de ingreso y avance en los Objetivos del Milenio –ODM. Asimismo, este desarrollo decepcionante en materia de reducción de la desigualdad del ingreso durante la década pasada debilitó el crecimiento económico y su impacto sobre los ingresos de los más pobres. La Declaración de los Jefes de Estado participantes en la reciente cumbre Unión Europea-América Latina realizada en Guadalajara, Jalisco, México en mayo de 2004 resalta la determinación de los gobiernos de la región “de construir sociedades más justas a través del fortalecimiento de la cohesión social, especialmente teniendo en consideración el principio de responsabilidad global común”.

**MAYOR EFICIENCIA E IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL.** Frente a las restricciones fiscales existentes para aumentar el gasto público, es indispensable incrementar la eficiencia y el impacto distributivo del gasto social. En la última década, América Latina y el Caribe dio prioridad macroeconómica al gasto social y a su incremento. Dicho periodo se constituyó en la “década dorada” del desarrollo social si ello se mide por el nivel de gasto en el sector y como proporción del PIB. Sin embargo, a pesar del aumento del gasto social y la mejor focalización en algunos sectores, se observan vínculos

insuficientes de dicho gasto adicional con el acceso a los servicios sociales. Es esencial que las políticas y programas sociales vayan más allá de acelerar la tasa media de acceso a servicios e incluyan objetivos de equidad y calidad en educación, salud, y vivienda.

**POLÍTICAS SOCIALES EFECTIVAS Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.** Para alcanzar políticas sociales efectivas se requiere de un fortalecimiento institucional que asegure la persistencia en las estrategias y los programas, que incluya mecanismos de participación para los actores sociales claves con horizontes temporales largos y promueva contratos sociales cohesivos. Los resultados de recientes evaluaciones de impacto de programas sociales en la región coinciden en resaltar que su insuficiente progreso -en términos de superación de la pobreza y disminución de las brechas sociales y económicas- se explica en gran parte por la debilidad institucional de muchos de los sectores sociales de la región.

Para lograr el fortalecimiento institucional se considera indispensable contar con (i) instrumentos técnicos de información, monitoreo y evaluación para hacer uso más efectivo de recursos escasos, (ii) financiamiento adecuado –especialmente en tiempos de recesión o crisis-, y (iii) una gestión integral que involucre múltiples actores gubernamentales, incluyendo ministerios sectoriales nacionales, organismos técnicos y de control, y gobiernos subnacionales. En efecto, dada la multi-dimensionalidad del fenómeno de la pobreza y su considerable transmisión intergeneracional en América Latina y el Caribe, las políticas sociales exitosas deben apoyarse de manera creciente en un enfoque integral que adecue y coordine los diversos instrumentos sectoriales -educación, salud, vivienda, etc.- a las demandas de los grupos demográficos vulnerables y los hogares pobres, a lo largo de su ciclo vital. Este mismo enfoque se refleja en la declaración de la Cumbre Extraordinaria de las Américas en Nuevo León, México, la cual hace explícito el convencimiento en la región “de que las políticas económicas y sociales coordinadas e integradas son un requisito para el éxito en la reducción de la desigualdad de oportunidades y la marginación, y que tales políticas son pilares fundamentales para edificar una sociedad más justa”.

## **2. ÁREAS PRIORITARIAS PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL**

Estos desafíos llaman a los gobiernos de la región, a la sociedad civil y a sus ciudadanos en general a redoblar esfuerzos para incrementar la equidad, la sostenibilidad y la eficacia de la política social por medio del fortalecimiento institucional. El 6° Foro de Equidad Social recomienda acciones en seis áreas prioritarias de desarrollo institucional: impulsar el liderazgo para el fortalecimiento institucional; atender los derechos y compromisos sociales con responsabilidad fiscal; crear espacios institucionales de coordinación para las políticas integrales de reducción de pobreza; asegurar la persistencia institucional de recursos, actores y programas; fomentar el acceso a información estadística confiable; y promover la participación de actores sociales.

## LIDERAZGO PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Para lograr políticas sociales efectivas es indispensable tomar en cuenta múltiples factores, incluyendo el conocimiento técnico para elaborar una estrategia adecuada de reducción de pobreza. No obstante, en muchas ocasiones lo que resulta más crucial es contar con suficiente liderazgo para impulsarlas considerando las realidades políticas e institucionales de cada país. En los países que enfrentan problemas de inestabilidad y debilidad institucional, el liderazgo político competente y comprometido puede llegar a ser el ingrediente clave del progreso social. Los miembros del Foro hacen un llamado a los políticos de la región a comprometerse con la agenda de fortalecimiento de la institucionalidad de los sectores sociales, con el objeto de incrementar la eficiencia y equidad de las políticas sociales.

## ATENCIÓN A LOS DERECHOS Y COMPROMISOS SOCIALES CON RESPONSABILIDAD FISCAL

Las políticas sociales deben estar enmarcadas en una legislación eficaz, que tenga en cuenta la perspectiva de los derechos sin comprometer la estabilidad fiscal de las economías y que sea reflejo de contratos sociales cohesivos. Se requiere promover una legislación que rebase el marco meramente asistencialista y permita adelantar la inclusión creciente de beneficiarios de poblaciones vulnerables, tradicionalmente excluidas por razones étnicas y de género. Este tipo de arreglos institucionales requiere acciones en dos frentes: primero, el fomento de un marco legal para las políticas sociales basado en un enfoque de derechos que tenga en cuenta las restricciones fiscales de las economías; y segundo, el diseño de una estrategia social de largo plazo que contemple el desarrollo de políticas y asignación de presupuestos sociales que enfrenten directamente las causas fundamentales de la pobreza –esto es, los obstáculos a la autonomía económica y social de los hogares más pobres.

## ESPACIOS INSTITUCIONALES DE COORDINACIÓN PARA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE REDUCCIÓN DE POBREZA

La efectividad de la política social frente a la multi-dimensionalidad de la pobreza requiere de una política integral. Esto es, de espacios de coordinación entre distintos actores gubernamentales encargados de ejecutar la política social, incluyendo actores de distintos niveles de gobierno –nacional, provincial y municipal– y distintas agencias sectoriales y ministerios. Estos espacios de coordinación permitirán compartir información, asignar responsabilidades y jurisdicciones, articular esfuerzos, y asignar recursos de manera eficaz. Ejemplos de estas instancias son los gabinetes sociales y las secretarías técnicas sociales en las oficinas de la presidencia de la república.

Para efectos de coordinación inter-agencial en una política integral de reducción de pobreza, los gobiernos de la región se verían beneficiados al diseñar e implantar Estrategias Nacionales de Reducción de Pobreza basadas en un diagnóstico claro de las

causas de la pobreza y la inequidad. Tales estrategias deberán identificar la situación inicial de los potenciales beneficiarios de los programas sociales, el impacto potencial de los distintos programas, y el costo de los mismos, con el objetivo de jerarquizar programas y políticas sectoriales; sesgar el gasto público en favor de los programas de reducción a la pobreza y protección social, e incluir fuentes de financiamiento y criterios de asignación de recursos transparentes y equitativos, para hacer un uso eficiente de los recursos limitados.

#### PERSISTENCIA INSTITUCIONAL: RECURSOS, ACTORES Y PROGRAMAS

La sostenibilidad y eficacia de los esfuerzos de mejora de la equidad requieren también de mecanismos que aseguren la persistencia institucional de los actores al nivel de coordinadores de proyectos sociales, buscando que tanto éstos como los programas no cambien o se interrumpan en cada cambio de gobierno o de ministro. Igualmente, su persistencia y eficacia depende del desarrollo permanente de capacidad técnica en los organismos encargados de las distintas etapas de la política social. El desarrollo de la capacidad técnica necesariamente pasa por reforma y capacitación del servicio civil para contar con cuadros profesionales capaces de ejercer las distintas funciones que requieren políticas sociales integrales y eficaces. Para asegurar la continuidad y capacidad técnica de estos actores, los países de la región deben promover procedimientos transparentes de selección de coordinadores de programas, con ciclos de renovación que sean independientes de los ciclos políticos.

#### ACCESO A INFORMACIÓN ESTADÍSTICA CONFIABLE

Políticas eficaces requieren también de mecanismos que faciliten la recolección, análisis y acceso a información confiable que provea insumos adecuados para evaluar el avance de las estrategias y las políticas y mejorar el diseño de los programas. Toda estrategia social debe velar por el uso eficiente de los recursos escasos para atender los problemas sociales más importantes. Además de su papel en el uso eficaz de recursos públicos, la información estadística confiable es un instrumento indispensable para la transparencia de la política pública y el desarrollo de la democracia. La información estadística generada utilizando recursos públicos y la información sobre programas de gobierno deben ser consideradas bienes públicos y deben ser accesibles a la sociedad civil en general.

Los mecanismos para reforzar la generación y uso de la información en los países incluyen acciones para aumentar la independencia de los directores de los Institutos Nacionales de Estadística. Estas acciones incluyen asegurar la existencia de procesos de nombramiento y remoción transparentes y objetivos, aumentar la estabilidad del cargo evitando remociones frecuentes y arbitrarias, y asegurar la capacidad técnica del director. De otro lado, se debe fomentar la creación de Sistemas Estadísticos Nacionales, para la coordinación y articulación en la generación y difusión de la información de las distintas entidades públicas. Igualmente, los Sistemas Estadísticos Nacionales deben incluir un consejo de administración operativo, viable, competente y dotado de un mandato creíble frente al gobierno y a la sociedad, con facultades para influir en la asignación de recursos

para la generación y difusión de estadísticas y en el nombramiento del director del Instituto Nacional de Estadística.

La recolección de información debe necesariamente alimentar sistemas objetivos de evaluación y seguimiento de las acciones sociales y su impacto. Tal como se estableció en la reciente Conferencia de Marrakech (2004) sobre Administración para lograr Resultados de Desarrollo (Managing for Development Results), obtener mejores logros en la promoción del desarrollo requiere que la información estadística sea un elemento básico de la planeación, la ejecución y la evaluación de las acciones de gobierno. Para tal efecto es necesario establecer mecanismos de seguimiento a los avances en la implementación de acciones y de estrategias nacionales de reducción de la pobreza a través de indicadores, y sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas, programas y metas de desarrollo. En particular, los medios de comunicación pueden ser instrumentos adecuados de difusión, tanto de la información que alimenta el diseño y seguimiento de políticas y programas sociales, como de las evaluaciones de las mismas.

#### PARTICIPACIÓN DE ACTORES SOCIALES

El logro de políticas sociales efectivas implica también fomentar la participación de actores sociales que aseguren la consolidación de programas exitosos. Existen diversos actores sociales que por contar con horizontes de planeamiento más largos que los actores gubernamentales –por ejemplo, algunas ONG, entidades profesionales, etc.- pueden fortalecer los programas sociales exitosos, evitando su eliminación ante cambios políticos coyunturales, y elevando la calidad del programa por medio de demandas y colaboración específica. Una forma efectiva de incorporar a este tipo de actores es mediante la creación de Mesas de Diálogo y Concertación Social que incorporen a los organismos antes señalados.

\* \* \*

#### 6° FORO DE EQUIDAD SOCIAL

Presidente: Miguel de la Madrid, Ex Presidente, México

Vicepresidenta: Lourdes Flores Nano, Presidenta, Alianza Electoral Unidad Nacional, Perú

Banco Interamericano de Desarrollo – BID

Departamento de Desarrollo Sostenible

Unidad de Pobreza y Desigualdad