

Ministerio de Desarrollo Social: Oportunidad para una mejor Focalización

Actualmente el Gobierno tiene 298 programas sociales que son llevados a cabo por distintos ministerios y que no están siendo coordinados. Contar con información pública sobre la efectividad de los programas no sólo facilitaría la focalización de los recursos, sino que permitiría evaluarlos y tomar decisiones más acertadas.

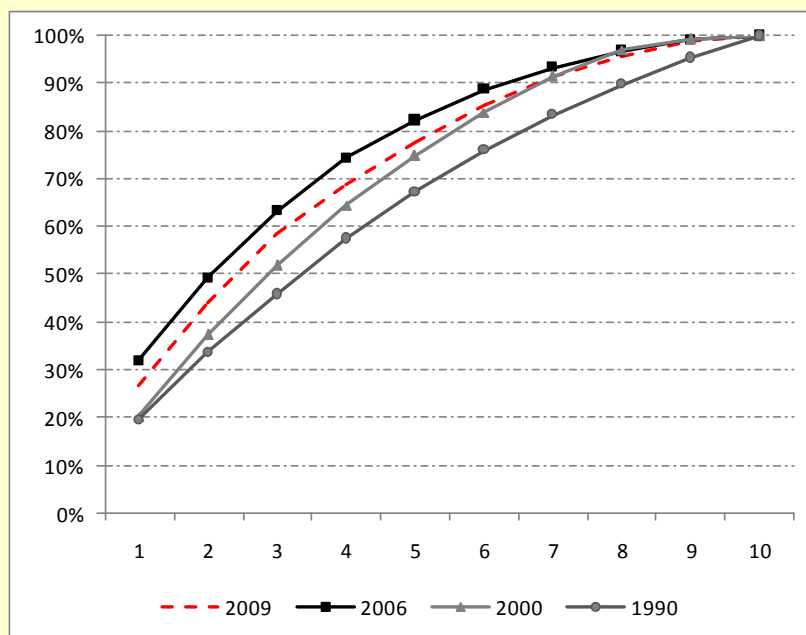
Superar la extrema pobreza al año 2014 es el principal compromiso del Gobierno. Según la encuesta CASEN 2009, son aproximadamente 635 mil personas las que se encuentran en esta condición. Para alcanzar esta meta, el primer paso ya está dado. En el Día de la Solidaridad, el Presidente de la República y el Ministro de Planificación firmaron el proyecto de ley que busca la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

¿Por qué es importante este proyecto? Esta reforma institucional busca que los recursos lleguen de manera oportuna a las personas que más lo necesitan. Con este nuevo Ministerio se quiere que la implementación y articulación de las políticas sociales sean más eficientes y efectivas. También se espera mejorar la coordinación, el monitoreo y el orden de los programas sociales del país. El espíritu del nuevo Ministerio es que destine la mayor parte del tiempo y esfuerzo para la superación de la pobreza, disminución de la vulnerabilidad socioeconómica, garantizar la igualdad de oportunidades, mejorar la integración y promover así una sociedad más justa con mayor movilidad social.

Lamentablemente, esto no estaba ocurriendo. La focalización de los subsidios monetarios¹ ha empeorado durante estos últimos años. El Gráfico N° 1 muestra como se distribuyen los recursos monetarios entregados por el Gobierno entre los distintos deciles en forma acumulada desde los hogares más pobres a los de mayores ingresos. El decil 1 acumula los recursos entregados a las personas del decil 1, el decil 2 acumula los subsidios monetarios del decil 1 y 2, y así sucesivamente hasta llegar al decil 10 que acumula todos los recursos y suma 100% de los subsidios entregados por el Gobierno. En un mundo perfectamente focalizado, se esperaría que el 100% de los recursos llegasen al decil 1 y esto se graficaría como una "L" al revés. La primera señal de alerta es que

en el año 2006 el decil 1 capturaba el 31,9% de los recursos y en el año 2009 sólo el 26,6%.

Gráfico N° 1
FOCALIZACIÓN DE SUBSIDIOS MONETARIOS



Fuente: Libertad y Desarrollo en base a datos CASEN (1990, 2000, 2006 y 2009).

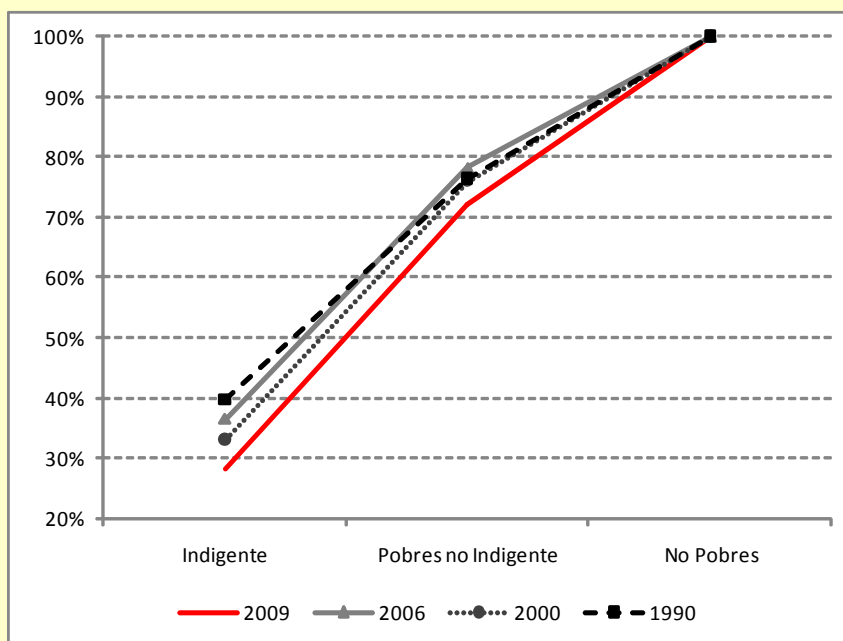
Si se realiza este ejercicio por la condición económica del hogar, se observa que la focalización de los subsidios monetarios ha empeorado desde 1990 (ver Gráfico N° 2). Los hogares indigentes pasaron de recibir el 39,7% de los subsidios monetarios el 1990 a 28,3% el 2009. Luego, si se agregan los hogares indigentes con los hogares pobres no indigentes, en 1990 recibieron el 76,3% de los recursos y en el año 2009 recibieron el 72,1% de los subsidios monetarios.

La focalización de los recursos ha presentado un preocupante retroceso. Las personas en situación de pobreza necesitan ser atendidas diferenciando sus complejidades, dinámicas y características. La actual institucionalidad no permite responder preguntas tales como: ¿Quiénes están recibiendo los subsidios?, ¿Ha mejorado este programa social la situación de su hogar? o ¿Qué programas deben ser eliminados?

Con el MDS se espera mejorar la efectividad de los programas a través de la consolidación y recolección de la información social. Asimismo, se busca proveer de una visión alineada de la política social del país para que, independientemente de la institución que los entregue, los programas

sociales sean complementarios y que los beneficios lleguen a quienes deben recibirlos.

Gráfico Nº 2
FOCALIZACIÓN DE SUBSIDIOS MONETARIOS POR CORTE



Fuente: Libertad y Desarrollo en base a datos CASEN (1990, 2000, 2006 y 2009).

Desde hace mucho tiempo está la inquietud de reformar la institucionalidad del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). Dentro del Informe Final del Consejo Trabajo y Equidad se sugiere lo siguiente:

“El Consejo ha considerado necesario la introducción de cambios en la institucionalidad encargada de conducir la política social, de tal manera que exista una autoridad responsable de: (i) la examinación de la consistencia y coherencia de las políticas existentes; (ii) el seguimiento de su cumplimiento; y (iii) la responsabilización de la evaluación de sus resultados a través de un proceso de rendición de cuentas públicas. La propuesta sugiere algunas formas de fortalecimiento y focalización de la labor de MIDEPLAN en la coordinación y rendición de cuentas de la política de desarrollo social”².

Es por esta razón, que cuando se realizó el diagnóstico, se identificaron 4 pilares que son fundamentales para desarrollar el nuevo Ministerio. Estos se muestran a continuación en el Cuadro Nº 1.

Cuadro Nº 1

LOS PILARES DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

El Ministerio de Desarrollo Social se basa en los siguientes 4 pilares:

1. **Coordinar:** Terminar con la duplicidad y lograr integración de programas sociales. En este sentido, el Ministerio de Desarrollo Social asume el rol de coordinador de las políticas sociales.
2. **Focalizar:** Asegurar un criterio objetivo para la priorización de los beneficiarios.
3. **Evaluar:** Moverse de una gestión orientada al gasto hacia una gestión centrada en variables sociales medibles.
4. **Transparentar:** Permitir que la sociedad civil conozca y evalúe la gestión social del Gobierno. Ello implica publicar en forma periódica diversos indicadores relacionados con el uso de recursos y con los resultados de los programas que implementa el Ministerio.

Fuente: Ministerio de Planificación.

Para llevar a cabo esta transformación, el nuevo Ministerio necesita realizar cambios en su estructura y atribuciones legales. También son necesarios algunos cambios en los organismos que conforman el MIDEPLAN. Entre estos cambios se encuentra el traspaso al Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones la función de desarrollar planes de desarrollo y gestión de Sistemas de Transporte (SECTRA); traspasar la Iniciativa Científica Milenio (ICM) al Ministerio de Educación; traspasar al Ministerio de Interior las funciones relacionadas con el desarrollo regional (SUBDERE); integrar al Ministerio de Desarrollo Social el Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama), que actualmente se encuentra en la Secretaría General de la Presidencia, e integrar parte del Servicio Nacional de Menores (SENAME), que depende del Ministerio de Justicia.

A continuación se detallan las ideas más importantes de esta nueva institucionalidad:

1. Estructura del nuevo Ministerio

El MDS se dividirá en 2 subsecretarías: Subsecretaría de Evaluación Social y la Subsecretaría de Servicios Sociales.

a) Subsecretaría de Evaluación Social (SES): Esta unidad será la encargada de la coordinación, del diseño de la política social y del Sistema Nacional de Inversiones.

De esta forma, se pretende focalizar mejor los recursos, desarrollar e implementar nuevas metodologías para supervisar los programas sociales y así evitar su duplicidad. Se contempla la creación de un departamento de

observatorio de la realidad social, que espera llevar a cabo estudios que mejoren la calidad de la política social.

La SES será la responsable de establecer los criterios de evaluación de los programas sociales. Además, monitoreará los programas sociales en ejecución.

También se espera de esta área que logre detectar las necesidades de la realidad social y proponga nuevos instrumentos.

b) Subsecretaría de Servicios Sociales (SSS): Es la unidad a cargo de la gestión social, responsable de la coordinación, ejecución e integración de los servicios y prestaciones sociales que otorga el MDS.

Esta subsecretaría estará a cargo de administrar, coordinar y supervisar el Sistema Intersectorial de Protección Social (Chile Solidario y Chile Crece Contigo) y de los servicios públicos que satisfacen las necesidades que se presentan en los subsistemas. También se espera que realice convenios de desempeño con los jefes de los servicios dependientes o relacionados al Ministerio de Desarrollo Social.

2. Comité Interministerial de Desarrollo Social

Este Comité busca la coordinación del diseño de la política social entre todos los ministerios, incorporando así una visión más global. El Comité Interministerial de Desarrollo Social lo preside el Ministro de Desarrollo Social y lo integran los Ministros de Educación, Salud, Vivienda y Urbanismo, Trabajo y Previsión Social, Secretaria General de la Presidencia y Hacienda.

Dentro de sus funciones se encuentra definir las metas estratégicas de los ministerios sociales, de forma tal de proponer políticas interministeriales de manera coordinada y complementaria. Asimismo, este Comité puede proponer la evaluación y adopción de medidas adicionales a los programas en ejecución.

3. Fortalecer el Sistema Nacional de Inversiones (SNI) y Apoyo al Proceso Presupuestario

Con esto se busca establecer los criterios de evaluación para determinar la rentabilidad social de los proyectos de inversión. De este modo se espera mejorar el uso de los fondos públicos, generar una cartera de iniciativas de inversión a disposición de las instituciones públicas que toman decisiones de inversión.

Por otra parte, el MDS elaborara algunos informes cuyo fin será que contribuyan a la toma de decisiones en materia presupuestaria. En relación a este tema, se espera que estos informes contengan información de la evaluación previa de los programas y del monitoreo de los programas que se estén ejecutando. Toda esta nueva información entrega una mirada adicional para las decisiones del presupuesto de la DIPRES.

4. Otras Funciones

También se espera que este nuevo Ministerio administre el Banco Integrado de Programas Sociales. Este tema se relaciona con la mejora en el acceso y sistematización del tratamiento de la información. Con esto se busca mapear los programas sociales con sus beneficiarios, para así administrar el Registro de Información Social de la Ley No. 19.949³.

Además, se busca mejorar la política social a nivel regional, apoyando de mejor forma a las secretarías Regionales Ministeriales. En este sentido, el proyecto del MDS tiene contemplado la capacitación al personal del ministerio y los funcionarios regionales.

Adicionalmente, se incorporan reglamentos adicionales para el personal del Ministerio relacionados con el manejo de información que contenga datos no públicos.

Por último, en un futuro se espera incorporar la Agencia de Calidad de Políticas Públicas, cuya función será evaluar de manera externalizada los programas sociales. Mientras tanto, esta función será llevada a cabo por la Oficina de Evaluación de Impacto.

Conclusiones

El Ministerio de Desarrollo Social es la base que sustenta el nuevo diseño de la política social de Chile. Es imposible pensar en implementar nuevas herramientas y mecanismos para superar la pobreza si no se tiene claro quiénes son las personas que necesitan los recursos y quiénes son los beneficiados de los programas sociales.

Actualmente, el Gobierno tiene 298 programas sociales que son llevados a cabo por distintos ministerios y que no están siendo coordinados. Contar con información pública sobre la efectividad de los programas no sólo facilitaría la focalización de los recursos, sino que permitiría evaluarlos y tomar decisiones más acertadas.

Asegurar que las políticas sociales lleguen efectivamente a los que más las necesitan es una prioridad para esta nueva institución. En este sentido, creemos que la creación del Ministerio de Desarrollo Social es un primer

paso para cumplir con los desafíos que como sociedad nos hemos planteado. Superar la pobreza, proteger a los más vulnerables, garantizar la igualdad de oportunidades, mejorar la integración social y promover una sociedad más justa con mayor movilidad social es tareas de todos.

Adicionalmente, es necesario que los temas sociales tengan mayor importancia en la gestión del Gobierno. Es tarea del nuevo Ministerio demostrar que este cambio en la institucionalidad contribuirá a ganar la lucha contra la pobreza.

¹ Los subsidios monetarios son: las pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez, los aportes previsional solidarios de vejez e invalidez, los subsidios de cesantía, los subsidios familiares, los subsidios de discapacidad mental, las asignaciones familiares, los subsidios al pago del consumo de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas, los bonos de protección familiar y de egreso, los bonos de apoyo a la familia marzo / agosto, el subsidio eléctrico y otros subsidios del Estado.

² Consejo Asesor Presidencial: Trabajo y Equidad (2008). "Informe Final Hacia un Chile más Justo: Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social". Chile.

³ Establece un Sistema de Protección Social para familias en situación de extrema Pobreza denominado "Chile Solidario".

Dicho registro fue creado por el artículo 6º: "Créase un registro de información social, diseñado, implementado y administrado por MIDEPLAN, cuya finalidad será proveer de la información necesaria para la asignación y racionalización de las prestaciones sociales que otorga el Estado; el estudio y diseño de políticas, planes, programas y prestaciones sociales, como asimismo, de planes de desarrollo local, y de los análisis estadísticos que la administración de las prestaciones sociales requieran.

El registro contendrá los datos de las familias e individuos que actual o potencialmente sean beneficiarios de prestaciones y programas públicos, de los beneficios que obtengan de los mismos y de sus condiciones socioeconómicas, de acuerdo a la información de que disponga MIDEPLAN y de la que a su requerimiento le deberán proporcionar las demás entidades públicas y las que administren prestaciones sociales creadas por ley.

La información contenida en este registro estará disponible para las municipalidades, en lo correspondiente a los datos relativos a la respectiva comuna, y para las instituciones que administren programas o prestaciones sociales, para fines de la administración de los mismos".