



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

# Apuntes Legislativos

Observatorio de Iniciativas Legislativas



CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

## ➤ Nueva institucionalidad social: continuidad y cambios

Análisis del proyecto de ley que crea el Ministerio de  
Desarrollo Social (Boletín 7196- 06)

enero 2011 > n° 7

Documento elaborado a partir de talleres de discusión en los que participaron: Paula Bedregal, Gonzalo Edwards, Ignacio Irarrázaval, Jimena López de Lériá, Paula Margotta, Teresita Matus, Soledad Ortúzar, Alejandra Riveros, Claudio Sapelli, Aristides Torche. Edición General: M. Angeles Morandé.

Apuntes Legislativos es editado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica. La opinión de los autores es responsabilidad de los mismos y no representa necesariamente a la Universidad Católica. Disponible en [www.politicaspUBLICAS.uc.cl](http://www.politicaspUBLICAS.uc.cl)

## Introducción

---

En agosto de 2010 ingresó al Congreso el proyecto de ley que crea el Ministerio de Desarrollo Social, para introducir una reforma institucional y modificar el actual Ministerio de Planificación, con el objetivo de ampliar el alcance de sus atribuciones en materia de desarrollo social y colaborar en la superación de la pobreza, la protección a los grupos vulnerables y promover la movilidad e integración social. Esta discusión se ha venido generando en el país desde gobiernos anteriores, sin haberse materializado en un proyecto de ley hasta ahora.

Extensa literatura ha evidenciado la necesidad de contar en los países con una institucionalidad que permita integrar las acciones del Estado en materia social, abordando de manera intersectorial e integral la política social, considerando mecanismos de coordinación, evaluación, intercambio de información, articulación, participación ciudadana y transparencia en la gestión de la autoridad social.

El proyecto de ley en concreto, busca una redefinición de funciones del actual Ministerio de Planificación con un mayor énfasis, en la coordinación de la política social y en su evaluación, en el manejo centralizado de la información disponible sobre programas sociales, así como una mejor gestión de sus servicios públicos asociados. Para esto crea un nuevo Ministerio y dos Subsecretarías -de Evaluación y de Servicios Sociales-, además de un Comité Interministerial.

El presente documento es fruto de un trabajo de discusión y análisis académico respecto a los fundamentos, contenidos y principales implicancias de la institucionalidad propuesta en el marco del proyecto de ley en cuestión, buscando aportar a su discusión haciendo especial énfasis en algunos alcances de su implementación.

### 1. Planteamientos generales

En términos generales, hay acuerdo con los fundamentos y postulados del proyecto de ley, en función de la creación de una institucionalidad con roles específicos de evaluación y coordinación de la política social. Se considera un avance legislar respecto a una discusión que se viene dando desde hace varios años, en especial frente al desafío de la coordinación intersectorial de la política social, y considerando los nuevos enfoques o funciones que ha ido sumando el actual Ministerio de Planificación. Se reconoce que en la estructura vigente hoy día, no hay atribuciones ni capacidades reales para ejercer estos dos roles fundamentales para la eficacia y eficiencia de la política social, ante lo cual un nuevo Ministerio de Desarrollo Social (MDS) se presenta como una oportunidad para ello.

Sin embargo, surgen algunas dudas acerca de si estos objetivos se podrán cumplir cabalmente en la implementación de la institucionalidad propuesta, así como a partir de las atribuciones que se han establecido para el nuevo Ministerio. Una de las interrogantes se relaciona con la capacidad del nuevo Ministerio de Desarrollo Social de tener una mirada de largo plazo e integrada respecto a la política social, en tanto, esta última está sujeta a decisiones presupuestarias que permanecen arraigadas en una visión más parcial y de corto plazo; y su éxito depende necesariamente de la coordinación de distintos actores institucionales.

Respecto al primer punto, el MDS mantendría un rol aparentemente secundario en la planificación de la política, al no injerir efectivamente sobre la asignación de los recursos para su implementación. Si bien, en el mensaje del proyecto de ley se plantea incorporar colaborativamente al Ministerio en la discusión presupuestaria, no se le entrega facultades vinculantes para ello. Atribuciones poco definidas en esta materia, hacen correr el riesgo de que el rol de un ministerio de esta naturaleza dependa de las orientaciones o preferencias de un gobierno de turno. En este ámbito, tampoco hay claridad respecto al enfoque que se quiere dar a la política social con esta nueva institucionalidad de “desarrollo social”, ya que no está bien delimitado este concepto. De aquí que no se distingue si los objetivos se dirigen más bien hacia la superación de la pobreza y la focalización de la política social, si sigue un enfoque más cercano a la protección social con fines más universalistas, o cómo conversarían estos dos enfoques en la implementación del nuevo MDS. Si bien esto último dependerá más bien de las prioridades de cada gobierno, sería interesante declarar como parte de los objetivos generales del nuevo Ministerio cuál será su rol en estos términos.

En relación al segundo punto, no son claras las atribuciones del MDS para una coordinación efectiva de la política social, en tanto no se han diseñado instancias resolutorias de toma de decisiones respecto a la ejecución de programas y proyectos; y tampoco se vislumbran atribuciones del MDS en relación al actuar de los otros ministerios sociales. En este sentido, surgen dudas respecto a si las herramientas que se proponen -básicamente centradas en sistemas de información y un Comité de Ministros poco empoderado - permitan una visión coordinada y de largo plazo de la política social.

Se reconoce como un avance importante el énfasis en la evaluación, en especial por la idea de innovar respecto a la evaluación ex ante y monitoreo de programas sociales, cosa que hasta el momento MIDEPLAN había hecho solamente para las evaluaciones sociales de proyectos que ingresan al Sistema Nacional de Inversiones (SIN). Surgen sin embargo, algunas aprensiones respecto a la capacidad real que tendrá el MDS de realizar estas evaluaciones ex - ante y en especial el monitoreo de los programas sociales por la cantidad de programas existentes, considerando además que los propios administradores de programas deberán tener los recursos, capacidades y/o motivaciones para generar los indicadores necesarios para el monitoreo. En

este sentido, el proyecto parece ambicioso. No queda tampoco definido dónde se establecerá la evaluación ex post de las intervenciones y proyectos, ni si habrá coherencia en la evaluación como un proceso que requiere de una mirada integral en tanto busca generar eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos. Con todo, aun cuando se considera muy positivo incorporar atribuciones de evaluación, existen algunos resguardos respecto a la doble facultad de, por una parte, evaluar y coordinar los programas sociales, y de diseñar y ejecutar por otra, programas a través de los servicios relacionados. Esto se vislumbra como una posible dificultad en el ideal de separación de funciones entre el diseño, la implementación y la evaluación de cualquier política pública.

Un tema ausente en el proyecto de ley, y del todo relevante en materia social, es la participación ciudadana. No se distinguen procesos participativos ni en la evaluación de los programas sociales (como consideración de la perspectiva de los usuarios), ni en la articulación de la institucionalidad diseñada con los niveles regionales y en especial, locales, principales actores en la entrega y gestión de los beneficios sociales.

Por último en relación a la estructura institucional, se considera adecuada la creación de una nueva Subsecretaría y la división de funciones propuesta. No obstante, dada la envergadura de las atribuciones que asumirá el nuevo Ministerio y la eventual incorporación de nuevos servicios sociales asociados (SENAMA y SENAME), pareciera tratarse de un aparato institucional que puede demorar más tiempo de lo presupuestado en materializarse, considerando además que en el proyecto de ley no se establece un plazo definido para ello. En este sentido, una implementación progresiva de la institucionalidad podría ser una buena alternativa. Por otra parte, en la redacción del proyecto de ley, no se detalla la estructura que tendrá cada Subsecretaría más allá de las atribuciones establecidas, ante lo cual sería conveniente enunciar al menos las divisiones que tendrán estas reparticiones. Por tratarse de un sistema nuevo que requiere de un aparataje distinto al actual, sería positivo tener mayor claridad respecto a la futura organización del Ministerio desde un principio, en especial para los operadores de programas sociales, que tienen altas expectativas respecto al nuevo orden institucional.

## 2. Evaluación Social

Como ya se mencionó anteriormente, se considera un gran avance incorporar nuevas atribuciones y herramientas de evaluación dentro de la autoridad social, pues en la estructura actual, MIDEPLAN no cuenta con las competencias necesarias para cumplir con esta tarea, radicada casi exclusivamente en la Dirección de Presupuestos.

A continuación se expone una síntesis de las funciones que corresponderán a la Subsecretaría de Evaluación Social dentro del MDS (artículo 3º y artículo 5º):

(a) Diseñar planes y programas orientados a los grupos vulnerables y la erradicación de la pobreza; (b) Establecer (previa aprobación del Comité Interministerial) criterios de evaluación de programas sociales que planteen implementarse, ampliarse o reformularse por los ministerios o servicios públicos; (c) Pronunciarse a través de informes de recomendación sobre los programas sociales que se implementen o reformulen; (d) Colaborar con el seguimiento de la gestión e implementación de programas sociales que estén en ejecución; (e) Analizar la realidad social nacional; (f) Definir los instrumentos de focalización de los programas sociales; (g) Establecer criterios y actualizar las metodologías para evaluar los estudios de preinversión de los proyectos que soliciten financiamiento del Estado; (h) Analizar los resultados de los estudios de preinversión y de los proyectos de inversión evaluados y llevar a cabo su seguimiento; (i) En conjunto con el Ministerio de Hacienda, poner a disposición de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, durante el mes agosto de cada año, un informe de los estudios de preinversión de los proyectos; (j) Colaborar, en el ámbito de su

competencia, con la DIPRES en la preparación anual de la Ley de Presupuestos, para lo cual pondrá a disposición los informes de recomendación de programas sociales y evaluación de inversiones; (k) Administrar el Banco Integrado de Programas Sociales y el Banco Integrado de Proyectos de Inversión; (l) Elaborar las normas, instructivos y procedimientos relativos a la presentación de los estudios de preinversión de los proyectos de inversión, y de los programas sociales; (m) Promover la capacitación de funcionarios públicos en materia de preparación, formulación y evaluación de proyectos de inversión y de programas sociales; (n) Administrar el Registro de Información Social; (r) Solicitar a los demás ministerios o servicios la entrega de la información disponible que el MDS requiera para el cumplimiento de sus funciones, la información se deberá proporcionar oportunamente; (s) Sistematizar y analizar registros de datos, información, índices y estadísticas que describan la realidad social del país.

Respecto a las funciones diseñadas para la Subsecretaría, se considera que el proyecto de ley sitúa a la entidad en una posición un tanto débil para ejercer las atribuciones de coordinación efectiva de la política social a través de la evaluación y seguimiento de programas sociales y proyectos de inversión, así como su participación en el proceso de discusión presupuestaria. A continuación se analiza con más detalle el alcance de algunas de estas atribuciones.

- **Evaluación y monitoreo de programas sociales**

Las funciones del MDS no son del todo precisas en relación a la evaluación ex ante y el seguimiento de los programas sociales, en especial a nivel resolutivo en torno a las decisiones que deban tomarse respecto a la aprobación, continuidad o reformulación de programas.

En el proyecto de ley solo se menciona que el MDS a través de la Subsecretaría de Evaluación Social podrá “pronunciarse” sobre la consistencia, coherencia y atingencia de programas sociales de sus servicios relacionados o de otros ministerios, a implementarse o reformularse a partir de informes de recomendación (c). Aun cuando se considera positivo incorporar la evaluación ex ante para los programas sociales- considerando que a la fecha esta modalidad solo se realizaba para los proyectos de inversión- no queda para nada claro qué implicancias tendrán finalmente estas evaluaciones para la implementación de nuevos programas o la reformulación de los existentes. En este sentido, se cree pertinente que el MDS tenga atribuciones vinculantes respecto a los resultados de las evaluaciones en términos similares a lo que sucede con los proyectos de inversión.

Por otra parte, respecto a los programas sociales en ejecución, se le atribuye a la Subsecretaría la facultad de “colaborar” con el seguimiento de los programas, emitiendo informes sobre su eficiencia, eficacia y focalización, entre otros (d), los cuales deberán ponerse a disposición del Comité Interministerial, atribución que tampoco tiene carácter resolutivo respecto al destino de los programas en marcha. Por otra parte, dada la experiencia previa, no resulta evidente que el Comité de Ministros vaya a operar regularmente en la práctica como para tomar decisiones de esta naturaleza. En este sentido, más que un rol de colaboración, la ley debiera ser explícita en dar facultad al MDS para que los ministerios que administran programas sociales sigan sus recomendaciones o los estándares mínimos que este Ministerio establezca, estableciendo expresamente la posibilidad ratificar o expirar la continuidad de un programa, para evitar duplicaciones o mala asignación de los recursos.

En este mismo ámbito, se perciben dificultades en los aspectos a evaluar en el monitoreo de los programas, ya sea por las complejidades de generar los indicadores, como por la cantidad de programas en funcionamiento. A modo de propuesta, se sugiere que se establezcan plazos para la evaluación periódica de los programas sociales, bajo los cuales se tomen decisiones respecto de la continuidad, mejoramiento y/o

reformulación o cierre de programas según el caso. Estos plazos van a depender de la naturaleza de los programas y sus ciclos, lo cual deberá establecerse a nivel de los reglamentos de cada programa. El seguimiento o evaluación periódica obligará a los otros ministerios o servicios a elaborar estos indicadores, pues el MDS no tendrá la capacidad de hacerlo, ante lo cual es fundamental su facultad para el intercambio de información con otras entidades públicas. En relación a esto último, es primordial que la entrega de información sea oportuna, en especial para contar con los indicadores de seguimiento como insumo para la discusión presupuestaria.

En el proyecto de ley no se establecen funciones de evaluación ex post, ni de los programas sociales ni de los proyectos de inversión dentro de la Subsecretaría de Evaluación Social. Si bien, se asume (aunque no en el proyecto de ley) que en el futuro una función de esta naturaleza la pudiera realizar una “Agencia de Calidad de las Políticas Públicas”, esta institucionalidad aún no ha sido diseñada y no hay certeza respecto a las intenciones de este gobierno de crearla. Por otra parte, la labor de evaluación ex post que realiza actualmente DIPRES, es bastante limitada en término del número de evaluaciones de programas sociales y de impacto de intervenciones que se realizan anualmente y de las dificultades que estas presentan en especial por la falta de información y de sistematización de datos en la actualidad, ante lo cual la evaluación ex post solo puede pensarse basada en muestras de programas/proyectos a evaluar anualmente, y en estrecha coherencia a los resultados que emerjan del monitoreo más regular.

Si la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas aún no se implementa, debe quedar claro por ahora dónde va a radicar su supuesta función, al menos temporalmente, pues de forma contraria no se puede contar con una evaluación integrada y coherente de la política social. En este sentido, debiera explicitarse donde radicará la evaluación ex post y cómo el MDS va a interactuar con esa instancia. Todo el proceso de evaluación y el rol de los distintos actores (Ministerio de Hacienda o DIPRES, MDS, Agencia de Calidad) debiera estar lo suficientemente claro, de forma de contar con una función de evaluación eficaz y eficiente de la política social. Sobre todo considerando que decisiones respecto del término o reformulaciones de programas o proyectos sociales, generalmente requieren de evaluaciones de impacto. Al fin y al cabo, lo importante es que la evaluación se conciba como un proceso articulado e integral (como un ciclo) en coherencia con las decisiones que de allí se tomen, más allá de quien asuma el rol de evaluar en cada etapa.

En este sentido, tanto para el monitoreo como para la evaluación de programas y proyectos se considera fundamental reforzar las atribuciones del MDS en función de orientar y acompañar los procesos de generación de información básica para evaluar y dotar adecuadamente a los programas y servicios de las capacidades para que puedan realizar el seguimiento y contar con información para las evaluaciones externas posteriores. La utilización de metodologías consensuadas en el Comité de Ministros facilitará esta tarea, ya que obligará a los diferentes sectores a emplear esquemas estandarizados que permitan la comparación entre los diferentes programas y la correspondiente verificación de sus fortalezas y debilidades.

Por otra parte, la transparencia en la forma en que se realicen las evaluaciones en todas sus etapas (ex ante, durante o ex post) y las categorías que se establezcan, será fundamental para la claridad respecto a las decisiones que de allí resulten. Una forma que parece razonable es lo que se hace a nivel de la Ley de Subvenciones Educativas Preferenciales, donde se establecen previamente las clasificaciones de establecimientos educacionales, y las acciones y compromisos a seguir para mantener dicho financiamiento.

Los sistemas de información propuestos a administrar por el MDS (Banco Integrado de Programas Sociales y Banco Integrado de Proyectos de Inversión) se consideran un avance importante como herramientas útiles para la evaluación y la coordinación de la política social, en tanto permiten la unificación y simplificación de procesos, y la sistematización de información base para la evaluación y toma de decisiones. Un identificador de programas sociales, similar al que se utiliza en el SIN con los proyectos de inversión, será muy útil para los procesos de evaluación y monitoreo. Además este identificador, en ambos casos de proyectos y programas,

debiera poder vincularse con las definiciones de la ley de presupuestos, de modo de identificar claramente la asignación de los recursos en cada caso.

- **Participación en la discusión presupuestaria para los programas sociales**

Se considera fundamental que la evaluación que resulte de las atribuciones del nuevo Ministerio esté vinculada a las decisiones presupuestarias de programas sociales y proyectos de inversión, de la cual MIDEPLAN ha estado históricamente ausente. De esta manera, se podrá evitar la incorrecta asignación de recursos, por ejemplo por la duplicación de programas que cumplen con los mismos objetivos, o por la continuidad de programas que presentan mal desempeño.

En el proyecto de ley se han asignado atribuciones al MDS a este respecto, sin embargo, no es claro el rol que le compete finalmente a esta autoridad en la elaboración y discusión del presupuesto. En relación a los proyectos de inversión se establece que se deberá poner los estudios de preinversión a disposición de la Comisión Especial Mixta de Presupuesto en agosto de cada año (i), lo cual es relevante y oportuno para la discusión presupuestaria. Sin embargo, luego se atribuye al MDS la función de “colaborar” con la DIPRES, en el ámbito de su competencia, en la preparación anual de la ley de presupuestos a través de informes de recomendación de programas sociales y evaluación de proyectos de inversión (j).

En relación a la última atribución, se considera clave el rol de un ministerio coordinador de la política social en la mesa técnica donde se establecen los criterios de asignación de presupuesto en DIPRES, aun cuando existen aprensiones en la forma en cómo se incluirá su participación en la práctica, pues no se entregan facultades mayores en este sentido. Asimismo, se propone ampliar esta última atribución de modo similar a (i), explicitando que además los informes de recomendación relativos a los programas sociales (y no solo los estudios de preinversión) deberán ponerse también a disposición de la Comisión Mixta de Presupuesto en agosto de cada año como antecedente para la discusión presupuestaria en el parlamento, de modo de asegurar la participación del MDS en todo el proceso. Estos informes deberían ser puestos además a disposición del público.

### **3. Coordinación de la política social**

En el proyecto de ley se ha establecido como objetivo del nuevo Ministerio de Desarrollo Social velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de desarrollo social a nivel nacional y regional. De aquí, que como ya se afirmaba, dentro de sus funciones se le ha encomendado a este Ministerio algunas facultades, aunque débiles, de coordinación de la política social. Se han establecido algunas instancias y herramientas de coordinación que merecen análisis.

- **Comité Interministerial de Desarrollo Social**

La principal instancia de coordinación dentro del esquema institucional propuesto radica en la creación de un Comité Interministerial de Desarrollo Social, el cual tendrá la función de asesorar al Presidente de la República en la definición de los lineamientos de política en materia de programas sociales, y estará integrado por el Ministro de Desarrollo Social, de Hacienda, de Educación, de Salud, de Vivienda y Urbanismo; y del Trabajo y Previsión Social. Las atribuciones de este Comité se relacionan principalmente con proponer lineamientos y objetivos estratégicos para la política social; proponer políticas, planes y programas intersectoriales; conocer las metas estratégicas -y su cumplimiento- de cada Ministerio en materia de desarrollo social; conocer informes de recomendación que elabore la Subsecretaría de Evaluación Social en

relación a programas sociales; y proponer la reformulación o término de programas sociales en base a las evaluaciones disponibles.

En relación a la creación de este Comité surgen algunas aprensiones a mencionar. En primer lugar, aún cuando se haya tomado el resguardo de que este Comité reemplazará otros Comités de Ministros establecidos por ley previamente, no está claro que vaya a operar efectivamente en la práctica, pues en conocimiento de experiencias anteriores, estas instancias no operan en forma periódica o con la debida participación de sus miembros. Además su forma de funcionamiento quedará sujeta a un reglamento posterior. No obstante, es clave la participación de los Ministros, pues es probable que la toma de decisiones se haga sobre la base de la mayoría de los presentes, lo que debiera obligar la asistencia de todos sus integrantes para evitar inconvenientes que puedan afectar a los ausentes, lo que esto no está explicitado en el proyecto de ley. Con todo, siendo ésta la única instancia “resolutiva” en términos de las decisiones relativas a las políticas y programas sociales, preocupa que no sea efectiva su implementación.

Por otra parte, se considera que sus atribuciones debieran ser más vinculantes, en términos de generar recomendaciones o propuestas que efectivamente puedan ser aplicadas y que de alguna manera lleguen de vuelta a los propios administradores de los programas sociales. Una posibilidad que se visualiza al respecto, es la opción de incluir como parte de las fichas de monitoreo de los programas sociales, las recomendaciones del Comité Interministerial.

En cuanto a la composición del Comité, si bien se ha incluido a los ministerios sectoriales que ejecutan la política, a partir de la definición funcional de gasto social, queda la duda de si la institucionalidad propuesta tendrá algún alcance en la coordinación de otras políticas o programas sociales que son ejecutados por ministerios que quedan fuera de esta definición. Por ejemplo, programas de otros servicios públicos como CONACE, INDAP, SERCOTEC, entre otros, que de acuerdo a sus objetivos podrían estar dentro de la categoría de “programas sociales” no estarían incluidos dentro de los ámbitos de coordinación. En este sentido, se considera relevante revisar alguna vía para incluirlos de modo de asegurar la coherencia de las políticas y eficiencia de los recursos públicos. Existen experiencias de integración presupuestaria para asegurar esta coordinación a nivel de programas<sup>1</sup>. Otras alternativas podrían ser a nivel normativo, explicitando en proyectos de ley o reglamentos las coordinaciones que requieran la creación o reformulación de programas sociales.

Por otra parte, se considera que adicionalmente a la coordinación ministerial, se debiera contemplar algún grado de coordinación a nivel de los servicios públicos que administran los programas sociales. Si bien es materia de la Subsecretaría de Servicios Sociales coordinar a los servicios públicos dependientes del MDS, sería positivo incluir alguna instancia de coordinación que incorpore a los demás servicios sectoriales que ejecutan programas sociales.

#### ▪ **Articulación con el nivel regional y local**

En el proyecto de ley se establece que los Secretarios Regionales Ministeriales dependientes del MDS estarán a cargo de la coordinación de la ejecución de la política y programas sociales y de la evaluación de los proyectos de inversión a nivel regional, con atribuciones definidas en esta materia. Sin embargo, no es clara la forma en que se articulará la institucionalidad regional propuesta con los niveles central y local, en

---

<sup>1</sup> En sistemas como Chile Crece Contigo se ha asegurado la coordinación intersectorial a partir de presupuestos integrados, en donde el propio MIDEPLAN traspasa recursos a otros servicios para la ejecución de programas.



especial en términos de la coordinación intersectorial en el nivel subnacional. En este sentido, no se ven mecanismos concretos para que la planificación y discusión que se logre a nivel central en materia de desarrollo social, tenga una bajada real a nivel regional y local.

Una propuesta concreta al respecto, es integrar al Subsecretario de Desarrollo Regional al Comité Interministerial de modo de resguardar en algún nivel, la coherencia y articulación necesarias para la descentralización de las políticas de desarrollo social y de las decisiones que surjan de dicho Comité. De esta manera, se podrán generar desde la SUBDERE coordinaciones con los gobiernos regionales, y aún cuando los municipios son autónomos, con el nivel local en materia de desarrollo social.

Por otra parte, si la descentralización de las políticas es un indicador deseado, debiera incorporarse en el monitoreo de los programas sociales, el nivel de descentralización administrativo y fiscal alcanzado en dichos programas. De esta manera, será posible identificar los ya conocidos problemas que aquejan a los municipios como intermediadores de programas nacionales, de sobrecarga de funciones, escasez de recursos para implementar los programas, falta de personal y/o doble dependencia de funcionarios, entre otros.

#### ▪ **Sistemas de información**

Ya se ha mencionado que los Bancos de información propuestos de programas y proyectos, tanto como las fichas de monitoreo de programas sociales, son herramientas muy útiles para la evaluación y la coordinación de la política social ya que el flujo de información permitirá disponer de antecedentes fidedignos sobre el estado de los diferentes programas sociales. En estos términos se generará información relevante para la toma de decisiones, por lo que se considera del todo importante generar sistemas integrados de información social, que sirvan además como herramientas de control de gestión de los programas, y de alerta y vigilancia de errores o descoordinaciones que puedan ocurrir.

En el proyecto de ley se menciona dentro de las atribuciones del MDS la administración del Registro de Información Social (establecido en la Ley 19.949 de Chile Solidario) y se dan atribuciones explícitas de intercambio de información con otras instituciones públicas, ante lo cual es fundamental asegurar que la información opere de manera integrada para su máxima utilidad. En este sentido, es relevante el rol que pueda cumplir el MDS en la generación de esa información por medio del monitoreo, evaluación e intercambio de información, y a través de las herramientas de estudio y análisis de la realidad social nacional.

En relación a lo anterior, la creación de un Observatorio Social en la Subsecretaría de Evaluación Social<sup>2</sup> que tenga una mirada transversal cobra relevancia. Se considera que dicho Observatorio debiera integrar la participación de actores externos al Ministerio y pueda asesorar la toma de decisiones en función de la información disponible.

## **4. Servicios sociales relacionados**

El proyecto de ley crea una Subsecretaría de Servicios Sociales a cargo de coordinar el Sistema Intersectorial de Protección Social<sup>3</sup> y los servicios relacionados o dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, con facultades específicas para determinar las políticas en materia de desarrollo social a ser ejecutadas por estos

---

<sup>2</sup> Este observatorio no está declarado en el proyecto de ley, sin embargo está presupuestado como parte de la Subsecretaría de Evaluación Social. (Según información de MIDEPLAN).

<sup>3</sup> De acuerdo a Ley 20.379 que comprende a los Sistemas Chile Solidario y Chile Crece Contigo.

servicios públicos, asegurando la coherencia funcional entre estos últimos. En términos prácticos, esto implica que los servicios relacionados actualmente a MIDEPLAN -FOSIS, INJUV, CONADI, SENADIS- y eventualmente SENAMA y SENAME<sup>4</sup> pasarán a depender de la Subsecretaría, ante la cual deberán rendir cuentas de la implementación de las políticas, además de celebrar convenios de desempeño para su gestión.

Sin duda estos cambios obedecen a una nueva lógica en la coordinación de los servicios asociados actualmente a MIDEPLAN (y de las futuras incorporaciones), los que a la fecha operan de forma autónoma y se relacionan con el Ministro de Planificación. Al depender de una Subsecretaría, si bien se verá disminuido el nivel de autonomía de los servicios ya sea a nivel de diseño de políticas, como de gestión y administración de los programas, la nueva estructura permitirá una mayor coordinación entre ellos y coherencia de su accionar, además de mayor control de gestión y rendimiento de cuentas.

Todo lo anterior se vislumbra como un cambio positivo, sin perjuicio que se deberán equilibrar de alguna forma las distintas prioridades de cada servicio, considerando su diversa naturaleza y temáticas a trabajar, de modo de garantizar su desarrollo. En este sentido, es necesario analizar detenidamente si los servicios incluidos dentro de la Subsecretaría serán ejecutores de la política pública respectiva o mantendrán un rol de asesor especializado del Ejecutivo, con carácter de no ejecutor. Esto porque, la definición de funciones establecida en las respectivas leyes orgánicas que los crean y regulan, no es homogénea. Por ejemplo, en el caso de INJUV, este se define como un órgano especializado en estudios de juventud, no ejecutor, de asesoría al ejecutivo, con una dotación de personal que responde a este requerimiento y con una inversión pública que responde a esta finalidad. Por oposición, el FOSIS es un órgano eminentemente ejecutor de la política pública destinada a generar desarrollo y superar la pobreza mediante la ejecución de diversos programas sociales a través de intermediarios. En otro sentido, SENAME tiene una condición más bien mixta de ejecutor (directo o indirecto) de la oferta programática para infancia y adolescencia vulnerada en sus derechos y de asesor especializado a través de sus respectivos departamentos de estudio, respondiendo su condición presupuestaria, por tanto, a estos dos requerimientos.

Con todo, el alcance de la reestructuración propuesta implicará modificaciones a los cuerpos normativos que actualmente rigen a estos servicios, lo cual puede ser incluso una oportunidad de reformulación o modernización de ellos.

Finalmente, es de esperar que esta mayor coordinación y coherencia entre el accionar de los servicios asociados, considere en su implementación, también la coordinación y coherencia con el nivel local, en la búsqueda de la descentralización de los servicios y la mayor articulación de la política social. Dependiendo de la naturaleza de los programas sociales es necesario evaluar alternativas de descentralización administrativa que eviten por ejemplo la doble dependencia de funcionarios municipales y de servicios; y en algunos casos, de descentralización fiscal a través del traspaso de recursos directamente a los municipios para la ejecución de los programas, entre otras medidas.

---

<sup>4</sup> La incorporación de SENAMA a MIDEPLAN es materia de otro proyecto de ley en discusión. Boletín 7075-06, en segundo trámite constitucional. La eventual incorporación del área de adopción y protección de derechos de SENAME está aun en análisis.

## Conclusiones

---

1. La creación de una nueva institucionalidad social acorde a las necesidades de la política social actual es del todo relevante. El presente proyecto de ley presenta un nuevo Ministerio de Desarrollo Social con una estructura que busca modernizar la institucionalidad vigente con nuevas atribuciones que enfatizan en la coordinación intersectorial de la política social y diseña nuevas herramientas de evaluación y monitoreo de los programas y proyectos sociales, aun cuando existen elementos que se debieran perfeccionar para asegurar una coordinación efectiva y una mirada de largo plazo de la política social.
2. Un avance interesante que plantea el proyecto de ley, es el énfasis en la evaluación ex ante tanto para proyectos de inversión como para programas sociales y la incorporación del seguimiento y monitoreo de estos últimos, como herramienta clave para generar información relevante para la toma de decisiones y la mayor coordinación de las intervenciones sectoriales. Sin embargo para el logro de estos objetivos, los resultados de estas evaluaciones deberán ser vinculantes y estar asociados a decisiones presupuestarias. Para ello será necesario reforzar las atribuciones del MDS al respecto, como asimismo es fundamental que dicho Ministerio asuma un rol orientador, y de acompañamiento y capacitación de los administradores de programas sociales sectoriales, para realizar el monitoreo y generar información básica para los procesos de evaluación. Queda pendiente en este proyecto de ley el tema la evaluación ex post, la cual no se vislumbra como prioridad por el momento, aun cuando la evaluación en todas sus etapas, debiera concebirse como un proceso articulado e integral, y coherente con la toma de decisiones.
3. En relación a la coordinación intersectorial, se consideran débiles las funciones atribuidas al nuevo Ministerio, radicando su mayor peso en un Comité de Ministros, instancia ante la cual surgen dudas de su real implementación y funcionamiento en la práctica. Se identifican tres instancias a perfeccionar en el proyecto de ley, para lograr una coordinación efectiva de la política social y que permitan vincular la evaluación en la toma de decisiones y en las asignaciones presupuestarias:
  - i. Definir algún mecanismo específico para que el Comité de Ministros se pronuncie directamente respecto a los informes de evaluación de la Subsecretaría y genere recomendaciones concretas respecto al destino de los programas que vuelvan a los administradores de programas y queden consignadas en las fichas de monitoreo.
  - ii. Incorporar a representantes del MDS en la Comisión Técnica de DIPRES donde se prepara anualmente el presupuesto, más allá de los informes de recomendación que se elaboren para esta instancia.
  - iii. Poner a disposición de la Comisión Mixta de presupuesto en el Parlamento en agosto de cada año, los informes de recomendación sobre programas sociales- y no sólo proyectos de inversión- para su consideración en la discusión

presupuestaria, con las recomendaciones explícitas del Comité Interministerial de Desarrollo Social.

4. Destaca de la propuesta institucional, la creación de nuevas herramientas para generar e intercambiar información en el objetivo de facilitar la coordinación y la evaluación. Al respecto se considera fundamental que estos sistemas de información sean de naturaleza integrada y que permitan además ser útiles para el control de gestión y rendimiento de cuentas, y operen como sistemas de alerta para evitar y minimizar errores o descoordinaciones.
5. En relación a la articulación de la nueva estructura institucional con el nivel regional y local, es necesario considerar mecanismos concretos para su concreción más allá de la descentralización del MDS en las regiones y de los servicios relacionados a nivel local. Como primer paso para una mayor articulación, se considera relevante la incorporación de la SUBDERE en el Comité Interministerial de Desarrollo Social. En la futura implementación de la nueva estructura institucional es relevante analizar en más detalle otros mecanismos de articulación con el nivel local para una mayor coherencia, coordinación y efectividad de la implementación de la política social.
6. Por último, se considera que la idea de agrupar a los servicios sociales asociados actualmente a MIDEPLAN y la eventual incorporación de nuevos servicios, bajo una misma Subsecretaría es un avance en términos de coherencia, control de gestión y rendimiento de cuentas de la acción de dichos servicios, sin perjuicio que se deberán equilibrar de alguna forma sus prioridades y garantizar su desarrollo en un esquema institucional más complejo y en un escenario de menor autonomía.

## Principales contenidos del proyecto de Ley

---

- El proyecto de ley crea un Ministerio de Desarrollo Social en reemplazo del actual Ministerio de Planificación.
- La nueva institucionalidad contempla además del Ministerio, una Subsecretaría de Evaluación Social, una Subsecretaría de Servicios Sociales y la creación de un Comité Interministerial de Desarrollo Social. El Ministerio se descentraliza a partir de Secretarías Regionales Ministeriales de Desarrollo Social.
- Se consideran nuevas atribuciones relativas a: la coordinación interministerial en materia de desarrollo social, la evaluación de programas sociales y proyectos de inversión pública, la colaboración en el proceso presupuestario, la centralización y el tratamiento de información social, el fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversiones y la coordinación de servicios sociales relacionados.
- Se dejan atrás las funciones relativas a la planificación regional que se entregan a los Gobiernos Regionales y la planificación de las metas de inversión pública.
- Como herramientas para la coordinación intersectorial se considera la evaluación ex ante de programas sociales, así como el seguimiento y monitoreo de los mismos, además del intercambio y la consolidación de información social.
- Se incorporan bajo la coordinación de la Subsecretaría de Servicios Sociales los servicios actualmente relacionados con MIDEPLAN, además de SENAMA y SENAME.