

Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos*

Fabián Repetto

Introducción

La política social latinoamericana atraviesa tiempos que se caracterizan por la confluencia, al menos, de tres cuestiones: revisión de sus asignaturas pendientes; reformas en la institucionalidad y oferta programática; y debates acerca de sus contenidos, modalidades de gestión e impactos esperados en la calidad de vida de las sociedades de la región. Es en este contexto que la protección social, como concepto y horizonte de gestión y política pública, cobra alta y creciente relevancia.

La primera década del siglo XXI, con los matices (e incluso excepciones) propios de cada experiencia nacional en un subcontinente complejo y heterogéneo, ha mostrado en América Latina la convergencia de avances en la consolidación de la institucionalidad democrática, importante crecimiento económico al menos por un quinquenio (hasta la crisis internacional de 2008 como hito a resaltar) y mejoría en algunos de sus indicadores sociales, sobre todo aquellos fuertemente correlacionados con la dinámica macroeconómica y su impacto en los mercados laborales. Estos han sido años, también, donde las críticas a los resultados de las reformas en la política social llevadas adelante en momentos de auge neoliberal coinciden en el tiempo con una dirigencia política que apunta a plasmar en algunas acciones concretas la idea de un Estado más presente, con mayor capacidad de intervenir en el desarrollo económico y social.

¿Qué aspectos caracterizan la revisión crítica de lo acontecido con la política social en épocas de reformas estructurales pro-mercado? Por un lado, emerge el reconocimiento de los límites que implicó centrar gran parte de la atención política, administrativa y de valores (no así presupuestaria) en una oferta programática frente a la pobreza que, aunque amplia en número de intervenciones, resultaba desarticulada y con escasa cobertura. Por otra parte, destaca la creciente desprotección de los trabajadores más allá del grado de formalidad que los mismos tuviesen en cuanto a sus relaciones laborales, con impacto directo en la cobertura y prestaciones de una seguridad social con tendencia a su privatización. Finalmente, el tercer elemento del diagnóstico crítico sobre lo acontecido en la política social hasta finales del siglo pasado, está asociado a la fragmentación y creciente pérdida de calidad de los servicios sociales más tradicionales, como son los casos de la educación y la salud, en el marco de procesos donde la descentralización hacia niveles subnacionales y/o locales fue la práctica recurrente.

De modo transversal a una perspectiva sectorial de la política social, que reconoce en las políticas frente a la pobreza, la seguridad social contributiva y los servicios sociales sus componentes fundamentales, en años recientes, y tal lo adelantado, ha crecido con fuerza una perspectiva que atraviesa a ese modo tipológico de definir la política social: la protección social. Se trata de una mirada que, nutriéndose de elementos de los campos tradicionales de la política social, permite repensar el modo en que el Estado latinoamericano pudiese intervenir ante problemáticas sociales que, además de su histórica gravedad, tienen como señal de identidad su tan declamada multidimensionalidad (y multicausalidad).

En esta incipiente construcción de un cierto consenso sobre la importancia de la protección social como modo de repensar conceptual y prácticamente la política social (sin que por eso sea “toda” la política social), una expresión gana día a día creciente terreno: *sistemas de protección social integrales con enfoque de derechos*. En este nivel, en general aún declamativo, la protección social no queda asociada a un sector particular de política (y gasto) social, sino que implica la necesaria articulación de multiplicidad de agencias estatales (de modo tanto horizontal como vertical dentro del aparato administrativo), así como el involucramiento activo de poderes estatales más allá del Ejecutivo¹.

* Recibido: 03-04-2010. Aceptado: 20-05-2010.

Pero sin duda este horizonte normativo pro-ciudadanía de la protección social compite en el terreno de las ideas y de la economía política de los países de la región con otras concepciones que, aun teniendo nomenclatura semejante, varían en términos de sus alcances, sus formas de financiamiento, sus modos de gestionar el vínculo entre individuos y familias y el Estado. Son, sin duda, otras las coaliciones de actores socio-políticos que promueven estos enfoques alternativos, y serán otras las condiciones de factibilidad que se requieren en lo político, fiscal, organizacional e ideológico para llegar a modalidades alternativas de protección social, como la relacionada con el manejo social de riesgos o la que concentra su atención en el mercado laboral y la seguridad social.

Esto implica, en pocas palabras, que el futuro de la protección social en América Latina no habrá de disputarse solamente en el (muy) importante terreno de las ideas y la producción de evidencia empírica, sino también en el complejo plano de las múltiples restricciones que afectan siempre la gestión pública en general y la gestión social en particular. Esto da lugar a exponer lo que será la tesis fundamental de este trabajo: los alcances, contenidos y modalidades que adquieran los sistemas de protección social en cada país latinoamericano habrán de depender del enfoque que adopten las coaliciones socio-políticas ganadoras, lo cual habrá de estar condicionado por la confluencia de las restricciones políticas, fiscales, organizacionales e ideológicas vigentes, incluyendo aquellas imbricadas en la historia y el entramado institucional formal e informal. Asimismo, avanzar hacia sistemas que además sean integrales, implicará la necesidad de una estrategia sistémica y de largo plazo, cuyas expresiones concretas se darán en un conjunto de escenarios político-institucionales donde se formulan e implementan las intervenciones que materializan la protección social.

El artículo se desarrolla a lo largo de cuatro secciones además de esta introducción. En la primera se delinean algunos rasgos de la “cuestión social” latinoamericana, mostrando a través de diversos indicadores la multidimensionalidad de los problemas sociales que deben enfrentarse desde la política pública en general y desde la protección social en particular. En la segunda, la atención se centra precisamente en los conceptos, experiencias y enfoques fundamentales de la protección social, esbozando la demanda por enfoques más sistémicos. En tercer lugar, se exploran los retos que las relaciones intergubernamentales y la intersectorialidad le generan a la búsqueda de integralidad, ubicando allí la reflexión sobre la coordinación y revisando, a su vez, lecciones aprendidas de la experiencia latinoamericana en términos de coordinación pro-integralidad. Finalmente, el documento cierra esbozando dos caminos complementarios a recorrer cuando lo que se busca es avanzar en la conformación de sistemas de protección social que, siendo integrales en su diseño, también puedan serlo en la efectiva implementación de sus intervenciones, sea con centro en las familias, el territorio o algún otro ámbito alternativo que, por sus demandas y necesidades insatisfechas y/o derechos afectados, requiera un abordaje integral.

1. Las múltiples expresiones de los problemas sociales

Luego de mucho insistirse en la idea, tiene casi el estatus de sentido común reconocer que los problemas sociales fundamentales (desigualdad, pobreza y exclusión, por citar sólo tres ejemplos) tienen un carácter multidimensional. Esto implica, por una parte, que las cuestiones que afectan el bienestar de individuos, familias y comunidades no responden a una única carencia o necesidad básica insatisfecha (por ejemplo, ingresos), sino que son otras las dimensiones del bienestar (sea salud, educación, hábitat o alguna otra) que, en caso que no estén siendo satisfechas, afectan la calidad de vida de esas personas. Por otra parte, es evidente que una aproximación que resalte lo multidimensional, también deberá atender a la compleja interacción entre las causas de muchos de esos problemas que conforman la “cuestión social” (a modo de dos ejemplos entre varios, ¿hay una única causa de la deserción escolar de niños/as?; ¿cuáles son las causas que, combinadas, explican la desigualdad?).

Con esta perspectiva como “telón de fondo”, es posible pasar somera revista a algunos de los rasgos fundamentales de la situación social latinoamericana, reconociendo por supuesto que promedios regionales esconden diferencias muy notorias entre casos nacionales (e incluso marcadas diversidades al interior de un mismo país).

En términos de *pobreza e indigencia*, cabe acompañar los reconocidos datos de la CEPAL (2009), que informan que en el año 2008 la incidencia de la pobreza alcanzó a un 33% de la población latinoamericana, incluyendo un 12,9% que vivía en condiciones de pobreza extrema o indigencia. Estas cifras implican a 180 millones de personas pobres y 71 millones de indigentes, respectivamente. Aun cuando la crisis del año 2008 afectó una tendencia hacia la baja de estos indicadores, no impidió un balance positivo en términos de su evaluación respecto de 2002, e incluso respecto de las dos décadas pasadas. No sólo se encuentran las actuales tasas de pobreza e indigencia muy por debajo de las de 1990, sino que el número de personas pobres se sitúa alrededor de 20 millones por debajo de lo registrado en ese año. Pero, sin duda, la situación no resulta igual para todos los grupos sociales: la niñez, las mujeres y las poblaciones indígenas son las más afectadas en términos comparativos con otros sectores de la sociedad.

En cuanto a *distribución del ingreso*, la primera década de este siglo fue positiva para la región. Según la CEPAL (2009: 12): “En lo que respecta a la distribución del ingreso, la comparación de las cifras más recientes para cada país con aquellas disponibles alrededor de 2002 muestran una mejora. El índice de Gini se redujo en promedio un 5% en el período mencionado. El indicador presentó caídas importantes en varios países, siendo de por lo menos un 8% en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Los únicos países que presentaron incrementos en la concentración del ingreso en este período son Colombia, Guatemala y la República Dominicana”. No obstante, y más allá de esta trayectoria reciente, en general positiva, el problema de la desigualdad en la distribución del ingreso (y el ataque a sus causas) sigue representando una asignatura pendiente de enorme magnitud en la región, lo cual interpela como desafío al conjunto de las políticas públicas.

En lo referido a *empleo y seguridad social*, es evidente que el mercado de trabajo es el principal eslabón entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza: la creación de empleo, la mejora en las remuneraciones reales (asociadas al incremento de la productividad) y las características y cobertura de la protección social de los ocupados son los mecanismos que permiten traducir el crecimiento económico en mayores ingresos y bienestar, en el caso de los hogares con miembros económicamente activos. Por el contrario, la falta de acceso a empleos de calidad es un factor determinante de la pobreza y de las desigualdades sociales, que se reproducen a lo largo del tiempo y se reflejan en la elevada y persistente concentración del ingreso en la región.

De acuerdo con el análisis de la CEPAL (2008), el desempleo en la región sigue siendo elevado. En 2006, superaba por 2,4 puntos porcentuales el nivel que tenía en 1990. No obstante, tras un aumento generalizado a lo largo de esa década, había venido disminuyendo al menos hasta el año 2007. Pese a ello, persisten aún fuertes inequidades, las cuales se expresan en mayores tasas de desempleo entre los pobres, las mujeres y los jóvenes. Con la crisis internacional desatada a fines de 2008, el desempleo ha crecido en varios países y se esperaba que llegase al 8,5% en promedio a fines de 2009 (CEPAL, 2009).

Es evidente que América Latina se caracteriza por la alta informalidad de su mercado laboral, fenómeno vinculado a empleos en sectores de baja productividad, inestabilidad laboral, bajas remuneraciones y falta de acceso a la seguridad social. En 2006, según la CEPAL (2008), la informalidad² alcanzaba al 44,9% de los trabajadores de las áreas urbanas, registrando una evolución levemente positiva desde los años noventa, cuando se ubicaba en 48,5%. Cuando el análisis se centra en la seguridad social, campo fundamental en la política social, se observa que, en 2006, poco más del 37% de los ocupados declaraba ser aportante a los sistemas de previsión social, valor que se mantiene

prácticamente estable desde 2002. La situación se agrava particularmente en las zonas rurales y entre los ocupados del sector informal³.

Al fijar la mirada en la *educación*, la CEPAL (2007) destaca que en América Latina, a partir de 1990, el acceso de la población en edad escolar ha aumentado en todos los niveles educativos. No obstante, los logros presentan diferente magnitud según los distintos ciclos. En el nivel preescolar, la cobertura aún dista de ser universal (en 2005 alcanzaba el 84,2%), a pesar de la importancia que tiene este nivel de enseñanza para estimular el proceso de aprendizaje posterior. La asistencia a la enseñanza primaria, por su parte, es prácticamente universal. Con respecto a la cobertura en el nivel de enseñanza secundaria, a pesar de los avances registrados a lo largo del período 1990-2005, aún queda mucho por recorrer rumbo a su universalización, particularmente en el caso del último tramo del ciclo secundario.

A pesar de estos aumentos en las tasas de cobertura, uno de los problemas comunes de los sistemas educativos latinoamericanos son las diferencias en la calidad de los procesos de enseñanza - aprendizaje que transitan los alumnos, de tal forma que el ingreso a la escuela no implica ineludiblemente que los niños aprendan. Los países de América Latina son los que presentan los peores resultados en este sentido⁴: de un total de 5 niveles de exigencias, el porcentaje de estudiantes que no superó el nivel 1 fue del 15% en los países de la OCDE, del 45% en otros 11 países (principalmente de Asia), y superó el 54% en los países de América Latina. Siguiendo el análisis de la CEPAL (2007), en nuestra región el pobre desempeño escolar se relaciona, en mayor medida, con factores extraescolares (tales como nivel educativo y socio-ocupacional de los padres, bienestar material del hogar, recursos materiales de carácter educativo y comunicacional disponibles en el hogar).

Cabe mencionar, además, que una de las principales características de la región es la “segmentación” y “segregación” de los sistemas educativos: los padres con mayores ingresos prefieren incorporar a sus hijos a escuelas con mayores recursos, y éstas, a su vez, suelen privilegiar el ingreso de estudiantes provenientes de familias más acomodadas. Este proceso de “autoselección” opera principalmente en los extremos de la estructura social. El sistema educativo actúa, entonces, como un mecanismo de diferenciación social que cristaliza las desigualdades que posteriormente se reproducirán en el mercado de trabajo.

Por último, en lo referido a salud e infraestructura social básica, de acuerdo con la OPS (2007), la “agenda inconclusa” en materia sanitaria de muchos de los países de América Latina -e, incluso, de zonas particulares al interior de los mismos- cubre una serie de problemáticas que no han sido aún resueltas de manera satisfactoria. Entre ellas se destacan: a) la mortalidad elevada en menores de 5 años; b) la falta de mejoramiento en la salud materna; c) la prevención y el control inadecuados de la infección por VIH-SIDA, tuberculosis y malaria; d) el acceso limitado a los medicamentos esenciales; e) el acceso insuficiente al abastecimiento del agua y saneamiento; f) las barreras que impiden mejorar la salud en los pueblos indígenas; g) las enfermedades descuidadas en poblaciones descuidadas. Cabe enfocarse en algunos de estos problemas, en particular en aquellos que se relacionan de manera notoria con la pobreza y la vulnerabilidad social.

Respecto de la mortalidad materna, la OPS informa que cada año, más de 22 mil mujeres de América Latina y el Caribe mueren por complicaciones asociadas al embarazo y parto, a pesar de que la mayoría de estas defunciones podrían prevenirse. Si bien este fenómeno también se ha reducido considerablemente en la región durante los últimos decenios, muestra aún situaciones preocupantes, principalmente en los estratos más bajos de ingresos. En efecto, según datos de dicho organismo, el 20% más pobre de la población de la región concentra el 50% de las defunciones maternas, mientras que al quintil más rico sólo le corresponde el 5%.

Para la OPS, existe una clara relación entre los índices de salud y desarrollo humano y la cobertura del abastecimiento de agua y de servicios sanitarios. En este sentido, cabe mencionar que si bien la disponibilidad de agua potable y, en menor medida, de los servicios básicos de saneamiento ha

mejorado en la región desde 1990, este avance no ha sido uniforme, notándose fuertes discrepancias entre los ámbitos urbano y rural.

Una mirada de conjunto sobre estas problemáticas sociales en América Latina permite avizorar la magnitud y complejidad del desafío que tienen por delante los Estados de la región. Se trata de retos de política pública difíciles de afrontar, y si bien aquí el acento se colocará en lo que la protección social puede aportar en esta tarea de afrontar una “cuestión social” con graves e interrelacionados problemas por atender, no puede obviarse el hecho de que problemas como el desempleo o la desigualdad en la distribución de los ingresos, por citar sólo dos casos, no pueden ser afrontados únicamente a partir de la intervención unilateral de la política social.

En el plano más específico de las respuestas estatales ante estos problemas sociales, cabe subrayar el hecho de que mientras los mismos se cristalizan de una forma combinada en individuos, familias, grupos sociales y territorios, las políticas públicas tienen la tendencia a intervenir ante estas situaciones de modo fragmentado, con lógicas específicas y acotadas, sin las necesarias sinergias que los problemas sociales requieren dada su multidimensionalidad y multicausalidad. Es ante esta situación que cobra fuerza el debate sobre la protección social.

2. Protección social: los principales enfoques

Una mirada general

Después de la segunda guerra mundial, muchos países de América Latina intentaron forjar algo similar a lo que la literatura ha denominado “un Estado de Bienestar”. Sin embargo, en la práctica se dieron trayectorias disímiles en materia de consolidación institucional y de cobertura de los servicios públicos sociales. Esto explica, por ejemplo, el amplio rango que los países latinoamericanos muestran actualmente en el Índice de Desarrollo Humano (Serrano, 2005). Este modelo parcial de Estado de Bienestar, que se planteó como paradigma en los países de ingresos medios, se basaba en la “sociedad del trabajo” y suponía una situación ideal de pleno empleo, donde la ciudadanía social debía vincularse a la ciudadanía laboral. Sin embargo, y quizás con las excepciones de Costa Rica y Uruguay, la informalidad limitó la cobertura de las prestaciones ligadas al trabajo asalariado.

Desde entonces las políticas sociales, en tanto conjunto amplio de intervenciones estatales destinadas en principio a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, han ido cambiando y transformándose en América Latina, no siempre en consonancia con lo que la situación social de la región requería. Es en los últimos años cuando emerge, aún tenuemente, una de las novedades más sugerentes en el campo de la política social, por la cual las recientes acciones (dispersas, atomizadas y muchas veces irrelevantes) destinadas a enfrentar la pobreza empiezan a ser revisadas a la luz de enfoques más amplios, relacionados con lo que ha dado en llamarse la “protección social” y cuyo foco de atención (incorpora pero) va más allá de la pobreza e indigencia.

Esta reciente aproximación (que, por supuesto, reconoce antecedentes, incluso nominales) apunta a englobar desde una óptica de sistema, en menor o mayor modo según concepciones y fuerza relativa de quienes promueven las mismas, un conjunto de aspectos críticos anteriormente dispersos en el debate de política pública en materia social: los déficits de capital humano, los estructurales riesgos individuales y colectivos, la reproducción intergeneracional de los problemas y necesidades insatisfechas, la dificultad de los hogares de lograr ingresos genuinos y sostenibles, etc.

Un eslabón importante en esta nueva construcción de respuestas estatales a los múltiples problemas sociales lo vienen representando, desde hace más de una década, los programas de transferencias condicionadas (PTC). Desde sus orígenes en México y Brasil en la segunda mitad de los años noventa, constituyen una respuesta a gran escala a una pobreza que, por fin, se reconoce estructural y de largo plazo. Cecchini (2009) compara el amplio conjunto de PTC en América Latina (casi todos los países de la región tienen en la actualidad algún tipo de intervención de este tipo) y

resalta los diferentes niveles de cobertura y esfuerzo fiscal, así como la diversidad de matices en el enfoque y en las prácticas operativas. Con cifras consolidadas al año 2006, la cobertura de estos programas sobre la población total ascendía alrededor del 23% en los casos de Brasil (con el Bolsa Familia) y México (con el Oportunidades), mientras que en casos como Paraguay (con el programa Tekoporá) no alcanzaba siquiera al 1% del total de la población. Y mientras en México, Brasil, Chile, Uruguay y Panamá el respectivo PTC brindaba apoyo al total de la población en situación de indigencia, en casos como los de Perú y Nicaragua (y más acentuado aun en Paraguay) no llegaban a atender al 10% de la población en dicha situación.

Este tipo de programas está ayudando a interpelar la magnitud e incluso la calidad de los sectores sociales de educación y salud, en tanto ámbitos estratégicos en este tipo de intervenciones por la condicionalidad que las mismas implican (Cohen y Franco, 2006). Su propósito fundamental es atenuar la pobreza por ingreso en el corto plazo, así como aumentar el capital humano (en especial de las nuevas generaciones) a mediano-largo plazo. Por ende, y en tanto el apropiado funcionamiento de estas intervenciones está fuertemente ligado a los logros de cada país en cuanto a la universalización de los servicios sociales básicos, algunos de sus cruciales desafíos se vinculan a cómo promover una estrecha y eficiente colaboración entre quienes lideran estos programas y los sectores de educación, salud y nutrición. En suma, se requiere afrontar el reto de la coordinación con los ministerios de los sectores sociales, a la vez que promover la estrecha colaboración entre el nivel central y los niveles descentralizados o locales (CEPAL, 2009).

Luego de una amplia y detallada revisión de este tipo de programas no sólo en América Latina sino en el mundo entero, Fiszbein y Schady (2009) reconocen que los mismos constituyen apenas una opción dentro de un conjunto amplio de programas de protección social que pueden utilizarse, por ejemplo, para redistribuir el ingreso a los hogares pobres. Señalan, también, que estas intervenciones no pueden ser el instrumento adecuado para todos los hogares pobres en tanto no están diseñados para atender, por ejemplo, las necesidades de los ancianos pobres, los hogares sin niños, ni los hogares cuyos niños están fuera del rango de cobertura de edad que habitualmente atienden los PTC.

Un asunto importante que presentan estos autores consiste en el reconocimiento de que la evidencia no es positivamente contundente en términos de los impactos finales de estos programas en materia de educación (desarrollo cognitivo y no sólo matriculación escolar) y de salud (altura del niño según su edad y no sólo control del crecimiento). Esto los conduce a resaltar, entonces, la relevancia que pudiesen tener medidas complementarias a las que son propias de los PTC, por ejemplo en términos de mejorar la calidad de los servicios de salud y educación, así como intervenciones que ayuden a promover entornos más saludables y estimulantes en los hogares de los niños.

Afrontar de un modo amplio y articulado los multidimensionales problemas sociales, conlleva desafíos importantes en términos de la gestión social. “Este punto remite a una adecuada comprensión de la diversidad de respuestas requeridas para los distintos grupos a los que atiende la protección social -personas viviendo en situación de pobreza y pobreza extrema, más y menos vulnerables. Al mismo tiempo, demanda diseños articulados de sus instrumentos, flexibles ante los diversos escenarios y garantes frente a las diversas combinaciones de prestaciones de tipo público y privado -lo que llamamos sistemas de protección social. Con esto, impulsamos la superación de una visión reduccionista de la protección social como una exclusivamente centrada en un determinado instrumento -como los PTC” (Robles ...[et al], 2009: 27).

Es momento de dar un paso más y conceptualizar los sistemas de protección social. Afirman Nun y Madariaga (2009: 13): “Se ha denominado típicamente sistema de protección social a una estructura de protección social que regula la inclusión/exclusión social, se institucionaliza de forma relativamente duradera en una sociedad, conforma un ámbito funcional distinguible, establece un espacio de coordinación que involucra sistemas, estructuras e instituciones proveedoras típicas y roles

determinados para cada una de ellas, y actúa sobre determinados agentes definidos como beneficiarios de dichas prestaciones”.

Todo sistema de protección social, cualquiera sea el vínculo que el mismo sostenga con los PTC, otros programas y servicios sociales, deberá afrontar al menos tres tensiones críticas, propias del debate moderno en estos asuntos públicos: universalismo/focalización; contributivo/no contributivo; y condicionado/no condicionado.

Universalismo/focalización: durante muchos años se planteó como una dicotomía, sin embargo hoy se avanza en reconocer el universalismo -que todos los ciudadanos puedan acceder al bien o servicio en cuestión más allá de su poder adquisitivo o condición social- como un principio de la política social; a la vez que se entiende la focalización -asignar recursos o prestaciones a un sector de la población definido según criterios como ingreso, edad, género- como un instrumento de la política social⁵.

Contributivo/no contributivo: implica una cuestión crítica en términos de los valores que la sociedad moviliza alrededor del modo en que se financian las respuestas públicas ante los problemas sociales. El primero de los conceptos supone que sólo merecen recibir beneficios (por ejemplo, pensiones o atención médica) quienes aportan ingresos en algún tipo de seguro. El segundo, en cambio, implica que las personas pueden acceder a prestaciones como pensiones, atención médica o transferencias monetarias aun sin haber contribuido directamente a estos propósitos (aunque sí contribuyan como ciudadanos y consumidores al fisco).

Condicionado/no condicionado: es quizás la tensión más reciente en el ámbito de la política social, que emergió con fuerza a partir de la creación de los ya mencionados PTC. Estos programas, muy comunes hoy en todas las latitudes, transfieren dinero a cada familia en situación de pobreza condicionando a que los adultos se responsabilicen para que las niñas y los niños de esas familias vayan a la escuela y los controles sanitarios. Otros enfoques indican que la educación y la salud son derechos sociales fundamentales y que, por ende, el acceso y ejercicio de los mismos no debe condicionarse de modo alguno.

Un sistema de protección social que recoja las lecciones aprendidas de los PTC y que haga frente a estas tres tensiones, requiere: a) considerarse un complemento (no un sustituto) de la política social, lo cual implica tener claro qué se espera del mismo y cuáles son sus límites; b) financiamiento adecuado y estable, que no afecte o reduzca el utilizado para realizar inversiones de largo plazo en capital humano; y c) formar parte de sistemas institucionales permanentes, que cuenten con personal especializado para ejecutar los programas (Cohen y Franco, 2006)⁶.

El alcance de la protección social de cada país está fuertemente relacionado con los legados históricos de la institucionalidad social, la economía política de la política social (Repetto y Sanguinetti, 2001), las capacidades técnicas de gestión y el grado de desarrollo económico, incluyendo su impacto en el gasto social y las formas de financiarlo. Atendiendo a estos aspectos que enmarcan los límites y alcances de cualquier sistema de protección social, es posible preguntarse acerca de cuáles serían, de un modo estilizado, los componentes básicos del mismo, los que sin duda habrán de verse fuertemente afectados en su expresión concreta precisamente según cada caso nacional.

Bertranou y Bonari (2005) avanzan en detallar una serie de riesgos y necesidades que debiesen ser atendidos por la protección social. La lista es extensa y, en términos generales, incluiría las siguientes áreas y temáticas: salud, discapacidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, vejez, invalidez y sobrevivencia, familia e hijos, protección contra el desempleo y mercado laboral, vivienda y saneamiento, y exclusión social no clasificada en ninguna de las anteriores. También incluiría otras áreas que debiesen sumarse a las mencionadas cuando se trata de países en vías de desarrollo: educación básica, y alimentación y nutrición, así como también la asistencia de emergencia en el caso de catástrofes naturales.

Esta lista debe enriquecerse con una perspectiva del cuidado: “Desde la perspectiva de la protección social, el cuidado denota la acción dirigida a garantizar la supervivencia social y orgánica de las personas que carecen de autonomía o la han perdido y necesitan ayuda para realizar los actos esenciales de la vida diaria. Se trata de un problema que ha adquirido creciente relevancia en las sociedades modernas a partir de la combinación de dos factores determinantes: el aumento de la población que, por distintas causas, precisa ayuda y la crisis de los modos tradicionales de brindar asistencia. En América Latina, el aumento de la demanda de cuidados se origina a partir de tres causas principales: la presencia aún importante de niños, el envejecimiento de la población y el incremento del número de personas con algún nivel de dependencia por problemas de salud” (CEPAL, 2009: 51).

Esta multiplicidad de componentes de los sistemas de protección social, cualquiera sea el alcance y expresión que adquieran en casos nacionales concretos, interpela críticamente respuestas de gestión pública puramente sectoriales. Afirma Acuña (2010: 9): “Los reduccionismos que ‘recortan’ el accionar estatal sobre problemáticas complejas en líneas de acción paralelas, descoordinadas y hasta contradictorias en su atribución de monocausalidad al problema de agenda pública, encuentran su origen tanto en la lógica político-organizacional que otorga cuasi monopolios de acción temática a áreas ministeriales especializadas de manera discreta y angosta, como en la lógica de formación disciplinar de los expertos y profesionales que las ocupan”.

Tres enfoques de la protección social

Se presentan a continuación tres enfoques que actualmente se vislumbran en el debate latinoamericano sobre sistemas de protección social, perspectivas que en general suelen combinarse en algún punto, tanto en lo conceptual como en sus manifestaciones prácticas de institucionalidad, servicios, políticas y programas sociales. El primero de ellos, fuertemente asociado a la posición del Banco Mundial, conocido como el Manejo Social del Riesgo. El segundo, alineado entre otros aportes con los de la Organización Internacional del Trabajo, coloca el acento en el vínculo entre protección social y mercado laboral/seguridad social. Finalmente, el tercero se inscribe en recientes aportes de agencias de Naciones Unidas y de sectores académicos dispersos, que consiste en promover una protección social con perspectiva de derechos.

La protección social y el Manejo Social del Riesgo

Una de las características generales que comparten las definiciones que se ubican en la visión del Manejo Social del Riesgo, es que las intervenciones de protección social suelen ser interpretadas como una red orientada a proteger a los sectores más pobres en los países en desarrollo. De esa manera, se entiende por protección social al “conjunto de intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y prestar apoyo a los pobres en situación crítica” (Holzmann y Jorgensen, 2000). Estas intervenciones, centradas en el mercado laboral, la red de seguridad, el sistema de pensiones y la asistencia social sanitaria, ayudan a las personas y hogares a un mejor manejo frente a *shocks* económicos y naturales. En este sentido, una política fiscal sana y las regulaciones al mercado financiero pueden también ayudar a prevenir las crisis económicas. Según esta visión, los objetivos principales del sistema de protección social consisten en: garantizar ingresos mínimos y acceso a servicios básicos, fortalecer los activos y reducir la vulnerabilidad, invertir en capital humano y reducir la exposición de los sectores más necesitados (BID, 2000).

Conceptualmente, el manejo social del riesgo se expresa en un marco que incluye, además de múltiples actores (individuos, familias, comunidades, organismos estatales, etc.) y diversos niveles de formalidad en el manejo del riesgo (informal, de mercado y público), tres estrategias para abordar los riesgos: prevención, mitigación y superación de eventos negativos (*shocks*) (Hicks y Wodon, 2001). Se expone a continuación breves comentarios de cada una de estas estrategias de manejo del riesgo.

Las *estrategias de prevención* se aplican antes de que se produzca el riesgo y buscan reducir la probabilidad de ocurrencia del mismo, teniendo como resultado un aumento del ingreso esperado de las personas y la reducción de su varianza. Este tipo de estrategias abarcan un amplio campo y van más allá del ámbito tradicional de la protección social. Se incluyen políticas respecto a una macroeconomía sana, la salud pública y el medio ambiente, además de educación y capacitación.

Las *estrategias de mitigación* buscan disminuir el posible efecto de un futuro riesgo, y al igual que las estrategias de prevención, también se utilizan antes de que se produzca el riesgo. Sin embargo, mientras que aquéllas reducen la probabilidad de ocurrencia de los riesgos, las estrategias de mitigación reducen su potencial repercusión en caso de materializarse. Algunas de las formas que pueden tomar son la diversificación de cartera o los mecanismos de seguro formales e informales.

Las *estrategias de superación* buscan aliviar el impacto de un riesgo luego de que éste se haya producido. Algunas de estas estrategias buscan enfrentar el desahorro o endeudamiento individual, la migración, la venta de mano de obra infantil o la dependencia de transferencias fiscales o privadas.

En esta visión de la protección social, se enfatiza el doble papel que desempeñan los instrumentos de manejo del riesgo: se protege la subsistencia básica y al mismo tiempo se promueve la disposición a asumir riesgos. Se centra específicamente en los pobres, ya que se entiende que son los más vulnerables a los riesgos y habitualmente carecen de instrumentos adecuados para manejarlos, lo que les impide involucrarse en actividades más riesgosas pero, a la vez, de mayor rentabilidad, lo cual les permitiría salir gradualmente de la pobreza crónica.

La protección social y el mercado de trabajo

Por otro lado, retomando una tradición conceptual y de recomendaciones de política pública, vuelve a cobrar fuerza un enfoque que pone especial énfasis en la relación que hay entre protección social y mercado de trabajo. Desde este enfoque, ahora renovado en tanto emergen nuevas realidades y problemáticas en el mundo del trabajo y la seguridad social, la extensión de la cobertura de protección social resulta en gran medida de las características estructurales del empleo, de manera tal que la estrecha interrelación entre protección y mercado de trabajo obliga a abordar ambas esferas conjuntamente para responder a los cambios permanentes (Tokman, 2006).

Debido a las características de los mercados y los sistemas de política social latinoamericanos, el trabajo remunerado y el acceso al empleo formal constituyen por excelencia el acceso a la protección social. De esta manera, tanto el desempleo como el empleo legalmente formal son datos cruciales para evaluar el nivel de disociación entre producción de riesgo social y arquitectura de protección social (Filgueira, 2007). Sin embargo, ni todos los que están en edad de trabajar obtienen trabajos con estas características, ni todos los que tienen esa edad están en condiciones de trabajar. De esta manera deben enfrentarse los riesgos relacionados con la vejez, los accidentes, las incapacidades y el desempleo (Tokman, 2006). A esto se suman las diversas discriminaciones que habitualmente afrontan las mujeres en su intento de entrar y/o permanecer en el mercado laboral.

Una noticia optimista, pero no por eso sostenible en el largo plazo, lo representa el “bono demográfico” que todavía tiene la región como conjunto. Esto ha ayudado, más allá de cuestiones coyunturales y muy variables según cada caso nacional, a descomprimir en parte la presión sobre el mercado laboral en términos de las personas que buscan ingresar al mismo (Weller, 2009). Pero cuando el análisis se desplaza hacia los esquemas de pensiones, es evidente la conexión entre los mismos y el tipo y duración de inserción laboral de las personas en edad de trabajar. Mercados de trabajo donde predomina una inserción precaria resultan en contribuciones insuficientes. En este sentido, la evolución de las políticas de protección, particularmente en materia de pensiones y de salud, ha mostrado una pérdida de solidaridad sistémica que traslada a las personas y sus familias la responsabilidad principal para enfrentar los riesgos (Bertranou, 2004).

Al mismo tiempo, el mercado laboral responde a los ciclos económicos y las transformaciones de la estructura económica, lo que resulta en nuevos riesgos para la sociedad y, por lo tanto, en nuevas necesidades de protección. En ese sentido, América Latina ha dado sobradas muestras de ser una región inestable en términos de sus ciclos económicos, lo cual deriva en inseguridad en la medida en que se transmite al empleo y a los ingresos, constituyendo desafíos nuevos para la protección social. Se puede hablar, en consecuencia, y siguiendo una vez más a Tokman (2006), de cuatro grandes desafíos que aparecen en la protección social relacionados con el empleo, los cuales deberán enfrentarse tanto mediante reformas de las políticas laborales como de la propia protección social:

- el aumento del desempleo y la inestabilidad ocupacional;
- el cambio en la estructura de empleo hacia la privatización, la informalización, la terciarización y la precarización;
- el cambio en las familias y la creciente incorporación de la mujer al trabajo; y
- el envejecimiento de la población y su efecto sobre futuras demandas de protección social y sobre la capacidad contributiva actual.

Según esta visión, las políticas que se limitan a abordar las imperfecciones del sistema de protección social resultarán insuficientes si la inestabilidad y la precarización continúan predominando en el mercado de trabajo. Asimismo, mejorar la situación de inserción laboral y productiva constituye una condición necesaria pero insuficiente, ya que a su vez debe reformarse y completarse el sistema de protección social. El mismo autor menciona algunos lineamientos generales a seguir:

- Se sugiere reafirmar el pleno empleo como objetivo. Esto puede ser considerado meramente voluntarista y normativo, pero contribuiría a hacer más firme la voluntad política de perseguir dicho objetivo. Además, se sugiere revisar el concepto de pleno empleo para incorporar en él las nuevas formas de empleo que han ido emergiendo.

- Se considera necesario disminuir el riesgo, comenzando por actuar sobre aquellos niveles más cercanos al origen de la inestabilidad que ofrecen posibilidades de influir en los resultados. La aplicación de políticas dirigidas a atenuar la volatilidad del exterior, políticas macroeconómicas anticíclicas y políticas microeconómicas más adecuadas permitirían contribuir a aminorar el riesgo.

- Se debe conciliar flexibilización y protección, lo cual permitiría disminuir la necesidad de seguros de desempleo y, a la vez, contribuir a la creación de empleos nuevos. La manera en que se avance hacia la flexibilidad de los mercados, particularmente del de trabajo, es crucial porque determina la inestabilidad y el riesgo que enfrentarán los trabajadores y sus familias. Las reformas laborales que persigan la flexibilización, sea facilitando el despido o desprotegiendo, aumentan las demandas de protección fuera del mercado de trabajo.

- Se precisa establecer sistemas de protección que permitan garantizar pisos mínimos universales, lo que puede abordarse por diversas vías: transferencias de ingresos, seguros de desempleo u otros seguros de riesgos del trabajo. Además, se debe examinar la eficacia de la cobertura de los sistemas de pensiones y de salud (Tokman, 2003).

La protección social y la incipiente construcción de un enfoque de derechos

Tanto los regímenes que individualizan el riesgo como los que son desarrollados a partir de la relación laboral, no están diseñados, en principio, desde una visión de ciudadanía social, y no contemplan el acceso universal a la protección social de toda la población. Como afirma O'Donnell (2009: 205), “el tema de los programas sociales no puede ser sólo el alivio de agudas necesidades. Debe serlo también, en democracia (...), el de re-conocer a todos, en sus derechos y dignidad, como titulares de ciudadanía y ofrecerles oportunidades institucionalizadas de practicarla”. En este sentido, se observa que la conceptualización dominante de la protección social, en tanto manejo social del riesgo, está siendo enriquecida por enfoques basados en los derechos humanos y las capacidades. Además, la protección está cambiando el foco de intervenciones de corto plazo, compuestas por redes de seguridad y fondos

sociales, hacia un esquema mucho más amplio de políticas y programas que combinan intervenciones que protegen el consumo básico de los pobres, y que facilitan la inversión en capital humano como una vía de escape de la pobreza intergeneracional y el fortalecimiento de las capacidades de los pobres de superar sus dificultades (Barrientos y Hulme, 2008).

En esta tercera perspectiva (que, por supuesto, recoge elementos de las dos anteriores), la protección social es vista como “un derecho fundamental de las personas a tener acceso a programas efectivos y eficaces que alivien padecimientos derivados de riesgos sociales tales como enfermedades, vejez, desempleo y la exclusión social, así como a programas que protejan los ingresos de la población proporcionando a ésta seguridad alimentaria, formación profesional, educación suplementaria y viviendas a precios razonables”. Por lo tanto, constituye “un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias, a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población” (Secretaría General de Naciones Unidas, 2001).

De esta forma, la noción de protección social basada en derechos no se limita a respuestas asistenciales o paliativas, sino que se extiende a políticas de desarrollo del capital humano y prevención de riesgos. Desde este enfoque, la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas, es decir, orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, plasmado en acuerdos vinculantes tanto nacionales como internacionales. La protección de los individuos aparece como un imperativo de ciudadanía y no sólo como una conquista social o un logro de los gobiernos de turno (CEPAL, 2006). Como resalta Abramovich (2006), los individuos y grupos con necesidades sociales no resueltas son titulares de derechos que obligan al Estado. Introducir esta perspectiva implica cambiar la lógica de los procesos de elaboración de las políticas públicas: se trata de pasar de la concepción de personas con necesidades que deben ser asistidas a sujetos con derechos a demandar determinadas prestaciones y servicios.

Hardy (2006) retoma aspectos de la noción de riesgos desde una perspectiva de ciudadanía, y considera políticas de protección social a las acciones deliberadas de defensa ante los riesgos que impiden o limitan el despliegue de los derechos. Estas políticas han dado lugar a distintos sistemas organizados según principios y reglas que cada sociedad conviene políticamente. En otras palabras, frente a las inseguridades que acompañan la vida en sociedad y que ponen en riesgo los derechos de las personas, se erigen sistemas de protección social que varían con base en los arreglos políticos que acuerdan las sociedades. Identificar cuáles son estos riesgos, por una parte, y precisar su grado previsible de ocurrencia, por la otra, permite reconocer las vulnerabilidades que existen y los sectores sociales que las experimentan. Instalar, entonces, un sistema de protección social es, por sobre un arreglo institucional, un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las cuales quiere construir y regular su convivencia: determina qué derechos son para todos, cómo se garantizan y cómo se viabilizan.

Varios autores vienen llamando la atención sobre la necesidad de promover avances hacia un universalismo básico, perspectiva congruente con este enfoque de protección social con perspectiva de derechos. En particular, los aportes de Filgueira ...[et al] (2006) definen a dicho tipo de universalismo como una política social orientada por “la cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, asegurando el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad, otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía. Es decir, distanciándose del principio de selección de los beneficiarios de los servicios según prueba de recursos y de necesidad que predomina en la región”. En este punto de vista, que propone concebir los servicios sociales como “derechos que a la vez generan deberes”, una política social de universalismo básico “apunta a promover un conjunto limitado de prestaciones básicas, que incluye entre ellas las prestaciones esenciales de derecho universal, conjunto que variará con las posibilidades y definiciones propias de cada país”⁷.

Este tercer enfoque de la protección social, que sin duda se encuentra en proceso de construcción y con avances muy variados según la historia y las condiciones de cada caso nacional, va más allá de un foco exclusivo en la pobreza, y se orienta a generar garantías de protección dirigidas al conjunto de la ciudadanía (incluyendo, por ende, a las clases medias), desde una perspectiva de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales incluidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Implica una “protección social como garantía ciudadana” e incluye los siguientes elementos: “1) Esquemas de protección social contruidos a partir de la noción de ciudadanía social y de los derechos de los ciudadanos. 2) Una orientación universal de la protección social, manteniendo la focalización de las acciones como instrumento para optimizar la distribución de recursos. 3) Una serie de estándares de contenidos, acceso y calidad que se transforman en ‘mínimos sociales’. 4) Mecanismos que puedan traducir la universalidad de la protección social a políticas concretas (garantías sociales, universalismo básico, pensiones universales, ingreso mínimo garantizado, etc.), con arreglo a los consensos sociales y políticos de cada contexto. 5) Instrumentos diseñados en función de mejorar la identificación de los riesgos que enfrentan las familias y distintos grupos, fortalecer la acumulación de activos, y contribuir a la plena realización de sus derechos, lo cual requiere gestionar la protección social desde una óptica de integralidad y adaptabilidad de sus acciones” (Robles ...[et al], 2009: 19).

A su vez, desde una mirada de género, se subraya: “La desarticulación entre las políticas de género, las estrategias de desarrollo y el campo de los derechos humanos no pudo ser superada en los avances registrados en las últimas décadas (...). Es preciso aun que la equidad de género objetivamente se incorpore en su carácter transversal y como concepto teórico-operativo en todas las intervenciones de gobierno, programas y políticas” (Gherardi ...[et al], 2008: 5-6).

3. Transformaciones del Estado, integralidad y la función de coordinación en la región

Los retos que derivan de las reformas estatales

Es evidente que estos tres enfoques de protección social tienen en común el hecho que conllevan importantes retos de gestión política y técnica, al mismo tiempo que esfuerzos fiscales de consideración. No obstante, al diferenciarse en sus alcances, cobertura y contenidos, habrán de implicar retos heterogéneos en cuanto a la construcción del atributo de integralidad.

Son tres las razones que, combinadas, parecen explicar la necesidad de definir, diseñar y tornar factible en lo político, lo operativo y lo administrativo un sistema de protección social integral: i) por un lado, la alta complejidad y evidente multidimensionalidad de las problemáticas que se buscan enfrentar; por otra parte, ii) la necesidad de convergencia de decisiones políticas y arreglos institucionales, cualquiera sea el tipo de enfoque de protección social que se intente hacer prosperar; y finalmente, iii) el amplio conjunto de componentes programáticos e instrumentos operativos que requerirán movilizarse territorialmente para materializar aquel enfoque de protección social que se decida adoptar en cada caso nacional⁸.

Dos importantes retos de gestión pública, que afectan por igual a todos los Estados latinoamericanos, sean éstos de organización político-administrativa unitaria o federal, impactan sobre las condiciones de posibilidad de dotar a los sistemas de protección social de atributos de integralidad. Uno de ellos lo representan las relaciones intergubernamentales derivadas de los procesos de descentralización que experimentó la región en las últimas décadas. El otro refiere a la compleja cuestión de cómo llevar a la práctica la necesaria intersectorialidad de algunas intervenciones públicas.

En cuanto al primer asunto, es evidente que en los últimos años los diversos países latinoamericanos han ido descentralizando sus prestaciones sociales, con mayor claridad en los casos de los servicios educativos y sanitarios, con tendencias menos claras en términos de programas sociales focalizados (Cabrero Mendoza y Zabaleta Solís, 2009; Fiszbein, 2005; Serrano y Fernández, 2005). Más allá del grado de avance de este proceso en cada caso nacional, siempre será importante

determinar, tomando en cuenta las reglas formales e informales de la institucionalidad social: a) si la capacidad de decisión está distribuida entre autoridades de distinta escala territorial; b) qué atribuciones le cabe a cada autoridad; c) qué mecanismos existen para coordinar la actividad entre autoridades de distinta jurisdicción; y d) en qué medida las diferencias entre jurisdicciones coinciden con diferencias reales en el entorno social y la eficacia de los sistemas de acción social subnacionales, y si existen mecanismos para compensar esas diferencias (Acuña y Repetto, 2009).

Este avance hacia relaciones intergubernamentales en la política social, y particularmente en los sistemas de protección social, pone en el centro de la escena un asunto crítico de gestión pública: “la necesidad de construir un gobierno multinivel respecto a las diversas políticas sociales nos remite a una máxima que afecta a la generalidad de los problemas del quehacer público: las mejores soluciones en relación con el funcionamiento del entramado gubernamental no son lo más importante, sino *las mejores soluciones a los problemas públicos* mediante una correcta operación del aparato de gobierno. El reto es, por tanto, no olvidar que todo modelo de coordinación intergubernamental tan sólo es un medio para el fin buscado, que es la atención a las necesidades básicas de los ciudadanos” (Cabrero Mendoza y Zabaleta Solís, 2009: 20).

El otro asunto crítico a abordar aquí refiere a los marcados límites que tiene el Estado para afrontar de un modo sectorial (con tendencia a actuar en términos de “compartimentos estancos”) problemas que requieren fuertes interrelaciones, enfoques e intervenciones comunes. La intersectorialidad conlleva claramente aspectos políticos y técnicos. En un sugerente estudio sobre la temática, Cunill Grau (2005) da cuenta de dos premisas que encuadran desde esta óptica el debate sobre intersectorialidad: 1) la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Esta premisa le asigna un fundamento expresamente político a la intersectorialidad y se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan soluciones integrales, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente; y 2) la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales. Esta premisa remite a un fundamento técnico de la intersectorialidad, consistente con la idea de que crea mejores soluciones (que la sectorialidad) porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector.

Al decir de Junqueira (2004), la calidad de vida demanda una visión integrada de los problemas sociales, y la acción intersectorial surge como una nueva posibilidad para resolver esos problemas que inciden sobre una población que ocupa un determinado territorio. Por su parte, Veiga y Bronzo (2005: 10) destacan tres patrones a través de los cuales podría pensarse la intersectorialidad de la política social: “1) la política es diseñada, ejecutada, acompañada y evaluada de manera intersectorial; hay una estrecha y constante colaboración a lo largo de todo el ciclo de la política; 2) la política es formulada intersectorialmente, pero es ejecutada de manera sectorial; siguiendo algún nivel de coordinación, cada sector ejecuta parte de la política concebida intersectorialmente; y 3) la política establece objetivos y metas consistentes entre sectores. Las metas generales son desdobladas en políticas consistentes, pero formuladas y ejecutadas de manera sectorial y autónoma”.

Coordinación: un medio para la integralidad

Es esencial fortalecer las capacidades institucionales para la protección social. Esto se logra principalmente a partir de la coordinación de los diversos componentes de la protección social (Robles ...[et al], 2009). Coordinar implica una crucial función estatal y constituye a la vez un proceso técnico y político que requiere ser complementada con otra función crítica: la de gobernar campos concretos de la gestión pública, por ejemplo la política social (Acuña y Repetto, 2009). Los mejores instrumentos burocrático-administrativos pocos resultados generarán si falta una direccionalidad política-estratégica, por ejemplo en el ámbito sectorial de lo social. A su vez, cualquier “hoja de ruta de prioridades” que pueda establecerse desde los ámbitos de decisión del sistema político y la alta dirección estatal en lo

social habrá de quedarse a mitad de camino de no contar con funcionarios bien entrenados, motivados y con recursos cognitivos y tecnológicos suficientes como para plasmar en la práctica esos rumbos políticos fijados como parte del juego político democrático.

Es precisamente la dificultad de lograr esta conjunción virtuosa entre lo técnico y lo político uno de los elementos que explican los problemas de coordinación que afectan la construcción de sistemas integrales de protección social. Una clave interpretativa para entender la complejidad que afecta al Estado cuando el propósito es avanzar vía la coordinación en la construcción de sistemas integrales de gestión pública, por ejemplo en materia social, es preguntarse: ¿qué está en juego?, o, de otro modo, ¿qué intereses organizacionales e ideologías individuales/grupales compiten por la fijación de prioridades de la agenda gubernamental? En situaciones de restricciones como las que permanentemente afectan el accionar estatal, la lucha distributiva adquiere una importancia singular. A esto se suma los propios retos que cada organización tiene a su interior⁹.

Es posible retomar aquí una definición ya trabajada (que sin duda deja fuera múltiples aristas de la problemática) de *coordinación pro-integralidad*. Aquí se entenderá por ésta el “proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los *diversos involucrados* en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (...) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a *cooperar*. El mencionado proceso generará realmente una coordinación pro-integralidad cuando derive en: a) la fijación de prioridades *compartidas*; b) la asignación *acordada* de responsabilidad al momento de diseñar las intervenciones; c) la decisión “*suma-positiva*” de qué hacer y cuántos recursos movilizar; y d) una implementación con acciones complementarias de **múltiples actores**, que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los diversos responsables de las políticas y programas sociales” (cfr. Repetto, 2005).

Los aspectos destacados en cursivas apuntan a resaltar el carácter complejo de una coordinación que promueva la integralidad, en tanto son diversos los involucrados que intervienen en todo el ciclo de política pública. Esto significa, entonces, que la coordinación pro-integralidad no puede limitarse a alguna fase en particular, toda vez que semejante reto requiere darle coherencia sistémica tanto a la decisión como al diseño y la implementación, por ejemplo de sistemas de protección social (y reflejarse al momento de evaluar las acciones emprendidas).

Indicado lo anterior en tanto perspectiva conceptual, conviene ahora explorar por qué se requiere ese tipo de coordinación pro-integralidad. Entre otras razones, porque “no es de extrañar que haya incoherencia entre algunos objetivos sectoriales, que se observe falta de comunicación y diálogo y, por consiguiente, descoordinación de acciones y actividades entre las diversas autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación de las políticas públicas correspondientes: transversalmente (entre áreas funcionales), verticalmente (entre los niveles de gobierno central, estatal y municipal), y longitudinalmente (entre diversos horizontes temporales)” (Lerda, Acquatella y Gómez, 2005: 67). A esto se suman otros problemas fundamentales de la gestión pública, claramente presentes en el ámbito de lo social y cuyas manifestaciones problemáticas reclaman una coordinación como la aquí sugerida: complejidad de ámbitos y niveles, excesiva diferenciación estructural, sectorialización inadecuada, fracturas y segmentaciones organizacionales, presencia de nuevos actores, predominancia de modelos de gestión de baja interdependencia e interacción.

Puede afirmarse, en consecuencia, que la coordinación (cuando realmente se requiere y no en tanto “moda a seguir”) se constituye en un medio privilegiado para lograr articular y sumar esfuerzos orientados al logro de objetivos estratégicos, tal el caso de la concreción de verdaderos sistemas de protección social. Ante problemas públicos complejos, con múltiples aristas y diversidad de aspectos involucrados en sus orígenes y su desarrollo, una intervención coordinada puede ayudar a afrontar, al mismo tiempo y con acciones tanto especializadas como transversales, las diversas dimensiones que

requieren atención. El logro de la coordinación pro-integralidad implica, en suma, una articulación virtuosa entre integración, coherencia y gestión (Lerda, Acquatella y Gómez, 2005: 69).

Una breve mirada a la experiencia latinoamericana comparada

En un trabajo reciente (Repetto, 2010) se abordó una visión de conjunto sobre las diversas experiencias de intentos de coordinación pro-integralidad de la política social en países latinoamericanos. Ubicando a la protección social (más allá del enfoque que caracterice la misma) como un estadio intermedio entre un programa social particular y el conjunto de la política social, la mirada comparada puso de manifiesto que resulta más factible y sostenible coordinar un programa social en particular (aun cuando el mismo sea de muy alta cobertura e importante complejidad de gestión intersectorial e intergubernamental como son los casos del Bolsa Familia y el Oportunidades) que coordinar un conjunto de intervenciones más amplias, sean éstas las que conforman un enfoque de protección social o, más difícil aun, las que expresan al conjunto de las políticas sociales de un país y que suelen intentarse coordinar desde estructuras institucionales como los Gabinetes Sociales.

La razones por las cuales se registran mayores éxitos a nivel de un programa particular son al menos tres: la primera, es que se trata de intervenciones con alta valoración política por parte de la Presidencia y de los ministerios de Economía, Hacienda o Finanzas, lo que suele generar incentivos claros a los ministros y otros niveles de gobierno para apoyar con acciones concretas los esfuerzos coordinadores; la segunda, implica un tipo de intervenciones que, si bien importantes en visibilidad y cobertura, no implican al conjunto de acciones (políticas, programas y proyectos) que llevan adelante los actores estatales involucrados; y tercera, los propios programas suelen contar con recursos (en general presupuestarios, pero también asociados a reglas de operación claras y precisas) para fomentar la colaboración de las otras instancias que deben coordinar sus acciones con el organismo responsable de dichas intervenciones.

Poniendo en tela de juicio la posibilidad de una coordinación del conjunto de la política social a través de los Gabinetes Sociales o figuras equivalentes, la atención se centra ahora en qué nos dice la experiencia en términos de intentos de coordinar un conjunto de intervenciones (servicios, políticas y programas) nucleadas en términos de sistema de protección social. La región no parece en condiciones de demostrar éxitos rotundos en este sentido, más allá de que experiencias como las del Sistema de Protección Social de Chile Solidario conlleve un germen de buena práctica, no necesariamente replicable a otros contextos nacionales.

Lo que queda claro observando la región, es que avances hacia sistemas integrales de protección social (aun cuando los mismos estén limitados a algunos aspectos del enfoque de Manejo Social de Riesgos) no suelen ser sostenibles en el tiempo, y más complejo aun, suelen ser experiencias que quedan acotadas sólo a la etapa de diseño del sistema, sus ámbitos de coordinación y la lista de intervenciones “deseables”. Esto acontece porque los conflictos de intereses entre los involucrados son más fuertes y notorios, así como mayores las complejidades técnicas para armonizar y darle coherencia a intervenciones que provienen desde ministerios y niveles de gobierno con distintas culturas organizacionales y diferentes estilos de gestión. El asunto es bien simple: cuanto más está en juego, más difícil la coordinación pro-integralidad. Para avanzar en este tipo de escenarios, por ende, se requiere una fuerte inversión en mejorar la institucionalidad pública en general y la social en particular, de modo tal que éstas constituyan una plataforma fértil para los momentos donde, ante cambios coyunturales o estructurales en la correlación de fuerzas, se abra “una ventana de oportunidad” para sistemas más amplios e integrales de política social.

Entre el conjunto de lecciones aprendidas generadas en la región respecto a la difícil concreción de coordinaciones pro-integralidad en políticas destinadas a afrontar problemas sociales, destacan las siguientes:

- En primer lugar, resulta clave dotar a los mecanismos y ámbitos de coordinación de una apropiada confluencia de autoridad política y solidez técnica, en tanto una sin la otra quedan limitadas a simples “condiciones necesarias” mas no “condiciones suficientes”.

- En segundo término, sobresale la importancia de contar con objetivos políticos claros y precisos que le den un sentido concreto a los esfuerzos de coordinación, en tanto aquellos ordenan las prioridades, establecen con claridad quién hace qué y permiten avizorar resultados concretos en un tiempo más o menos cercano.

- Tercero, resulta fundamental que cada país se plantee una coordinación cuyos alcances sean consistentes con las condiciones (y restricciones) fiscales, organizacionales, político-institucionales e incluso ideológicas, propias de esa realidad nacional en un tiempo dado.

- Como cuarto aspecto a resaltar, destaca la importancia de avanzar hacia ámbitos de coordinación cuya tarea fundamental sea precisamente coordinar, evitando caer en la tentación de combinar en un mismo organismo funciones de coordinación amplia de la política social, con implementación de programas concretos y acotados, por lo general vinculados a la lucha frente a la pobreza.

- Un quinto aspecto se relaciona con la necesidad de contar con normas formales, precisas y de efectivo cumplimiento, que aseguren la coordinación no solamente entre organismos de un mismo nivel de gobierno, sino entre niveles jurisdiccionales diferentes, dada la importancia que tiene el territorio para facilitar (u obstaculizar) coordinaciones pro-integralidad.

- En sexto y último lugar, sobresale la importancia para la coordinación de contar con el respaldo de la autoridad económica, en tanto su responsabilidad en la asignación presupuestaria constituye un elemento de singular relevancia para promover una acción colectiva entre organismos con intereses en conflicto.

4. Dos caminos para avanzar (al mismo tiempo) hacia sistemas de protección social integrales

Es pertinente cerrar este trabajo en “clave propositiva”. Es por ello que, ante la complejidad que conlleva avanzar más allá de las palabras en las articulaciones y sinergias que vayan conformando no sólo sistemas de protección social, sino sistemas integrales, se concluye sugiriendo dos rutas críticas para avanzar, en sus interrelaciones, en esa difícil pero necesaria tarea que las sociedades latinoamericanas reclaman.

La trayectoria de los cuatro pasos secuenciales

Un modo de encaminarse hacia sistemas de protección social que sean mucho más que la desarticulada suma de acciones dispersas, consiste en llevar a la práctica una estrategia fuertemente política (con claros componentes técnicos), que implica procesar los conflictos de intereses y de cosmovisiones de modo tal que se logre lo siguiente: i) definición de un enfoque estratégico que guíe las decisiones en materia de protección social; ii) diseño y/o reformulación de la institucionalidad social y la distribución del gasto social, acorde a los requerimientos de dicho enfoque; iii) priorización de una determinada oferta programática que dé sustento al enfoque priorizado; y iv) selección de los instrumentos de gestión operativa adecuados.

Sabido es que la política no es sólo tarea de los políticos profesionales, ni mucho menos de los gobernantes de turno. Es también tarea, aunque obviamente con niveles diferentes de responsabilidad, de partidos políticos, organizaciones empresarias y sindicales, organizaciones y movimientos sociales, iglesias, medios de comunicación, por citar sólo los actores más notorios al interior de un sistema político nacional. Por ende, mejorar las condiciones políticas para avanzar en una mejor protección social requiere, como condición mínima, de consensos básicos sobre el rumbo estratégico que una sociedad decida darse para responder a los núcleos duros de la “cuestión social”, es decir, cuáles son las problemáticas sociales que se priorizará atender, y con qué inversión de capital político y simbólico,

desde un sistema de protección social. Es en ese plano de la disputa política y cultural donde se juega el contenido real (y no meramente discursivo) de una integralidad que busque atender la multidimensionalidad de los problemas sociales.

La clave está en que la política latinoamericana (no de un modo abstracto, sino a través de sus actores fundamentales y con sus reglas democráticas) sea capaz de definir, con una perspectiva de largo plazo y acorde por supuesto a los cambios en las mayorías electorales y las correlaciones de fuerza, si lo que se quiere afrontar de raíz es, por ejemplo, la pobreza o la desigualdad, las carencias de ingreso o las necesidades que van más allá (aunque lo incluyen) del ingreso. Es recién cuando una sociedad procesa políticamente este tipo de dilemas (y sus matices) que adquiere sentido centrar la atención en los diseños institucionales que permitirán viabilizar aquellas decisiones, sustantivas y de largo plazo. Esto, en tanto las normas legales que se creen, los arreglos organizacionales y las reglas de operación que se plasmen, la decisión de qué centralizar y qué descentralizar o cuál será el papel que jugarán las organizaciones no gubernamentales, por citar algunos aspectos, constituye un medio para el logro de una mejor protección social y no un fin en sí mismo. Otro tanto acontece con las posibles redefiniciones del gasto social que una decisión de este tipo conllevaría, lo cual por supuesto no se limita a ejercicios de técnicas presupuestarias sino a cambios importantes en la economía política del gasto social y sus modos de financiamiento.

¿Qué seguiría después? La secuencia que aquí se propone tiene un tercer paso crítico en la conformación de una oferta programática diversa, masiva y coherente con el rumbo que se defina como estratégico a seguir. Esto resulta clave, en tanto es precisamente por aquí por donde suele empezar el debate (y la acción) de política social en la región. Los éxitos concretos de los programas de transferencias condicionadas ante ciertos aspectos críticos de la problemática social, sumados a una importante comunicación sobre sus potenciales bondades, ha derivado en que casi toda América Latina haya adoptado este tipo de intervenciones. El argumento que aquí se plantea es que éstos u otros programas no deberían constituir el centro de la discusión y la acción, sino que debiesen abordárselos como lo que efectivamente son: instrumentos para intervenir en una cierta dirección ante problemas propios de la cuestión social de cada país, incluyendo sus fragmentaciones y heterogeneidades internas.

Por último, en esta secuencia que busca ser sistémica, y una vez que cada país defina su rumbo para el mediano/largo plazo en materia de protección social y avance en los rediseños de sus instituciones y mecanismos de financiamiento/gasto, recién ahí tiene sentido discutir cuáles habrán de ser las herramientas de gestión más pertinentes para gestionar un conjunto de intervenciones que tendrán diferentes exigencias en términos de su gestión técnico-operativa. Es recién entonces que instrumentos como los registros de beneficiarios, las tarjetas magnéticas o los protocolos de intervención tienen verdadera razón de ser.

En síntesis, avanzar a pasos firmes hacia sistemas de protección social integrales (más aun cuando su alcance conlleva un enfoque de derechos) requiere por parte de la dirigencia y el alto funcionariado social “no enamorarse de los programas y las técnicas de operación”. Implicará, por ende, un denodado esfuerzo por evitar quedar atrapados muchas veces en modas de gestión que quizás hayan funcionado en otros contextos o, peor aun, sólo hayan sido bien promocionadas en el mercado de las ideas de la gestión social.

La trayectoria de los múltiples escenarios interrelacionados¹⁰

La institucionalidad social que enmarca la protección social está fuertemente condicionada por lo que sucede en el plano más general de la institucionalidad política (constreñida ésta, a su vez, por la dinámica más global de las relaciones económicas domésticas e internacionales). Estas relaciones (que no son sólo en el plano de las reglas de juego sino de los actores concretos) dan lugar a un conjunto variado de escenarios en los cuales se pone en juego la tensión política-ideológica (con expresiones técnicas que la acompañan) en términos de qué necesidades/carencias sociales son definidas como

problemas públicos, cuánto de la atención a dichos problemas tiene estatus de derecho, qué tipo de respuestas públicas se activan para enfrentar esas problemáticas. Implica, en síntesis, volver la atención a las variaciones que existen entre los posibles enfoques de protección social. Para ello, aquí se concentrará brevemente la atención en un conjunto de esos escenarios en que se disputa el contenido y la dirección de la protección social.

i) *El escenario propio e interior de cada organización estatal con responsabilidad en la protección social.* Un aspecto muy relevante a considerar es el modo en que se procesan los conflictos políticos al interior de las organizaciones con mandato de actuar en alguna parte o esfera del sistema de protección social. Suelen registrarse dos mitos cuya creencia afecta una real comprensión de la dimensión política: por un lado, se cree muchas veces que dichas organizaciones son homogéneas en cuanto a criterios, mandatos y valores que poseen las diversas gerencias, departamentos, divisiones y unidades; por el otro, se confía en exceso que el ejercicio de la autoridad formal (la llegada de un nuevo ministro o responsable de programa, por ejemplo) es condición suficiente como para que esa organización y esos programas direccionen su accionar en línea con las nuevas prioridades fijadas por el líder político que la encabeza coyunturalmente. Desmontar estos mitos, entender la estructura de poder real (más allá del formal), conocer la cultura organizacional, detectar e interpretar los incentivos de las coaliciones internas, reconocer equipos de apoyo, debilitar actores de veto, son tareas mínimas e indispensables a llevar adelante si lo que se quiere es que la organización responda al movimiento del timón político alineado con el enfoque de protección social que se propone llevar adelante. Si se quieren interpelar las reales posibilidades que puede tener una organización para lograr que su posición tenga ascendencia al momento de agendar temáticas y/o aspectos específicos de las mismas, se requiere prestar atención a cuestiones tales como las siguientes: a) tasa de rotación de sus más importantes funcionarios; b) grado de fortaleza técnico-burocrática; c) nivel de legitimidad pública; d) modalidades de vinculación con la ciudadanía en general y con actores del entorno en particular.

ii) *El escenario asociado al ámbito de los gabinetes de ministros en general y el de los sectores sociales en particular.* Hay pocas cosas tan (potencialmente) heterogéneas como los equipos de gobierno, sean éstos del nivel central, subnacional o local. Aun cuando habrá variaciones significativas si quien encabeza el gobierno tiene o no un fuerte liderazgo, o si se trata de equipos de un mismo partido o de una coalición gubernamental interpartidaria, lo cierto es que hay diversos aspectos políticos relativamente comunes a este escenario que deben ser atendidos con cuidado, todos igualmente importantes si se quieren sumar esfuerzos para una coordinación pro-integralidad. En primer lugar, deben reconocerse como un dato los intereses particulares, de fracción o de partido que suele tener cada integrante del equipo gubernamental. En segundo término, es importante atender las diversas concepciones ideológicas que tienen esas personas y sus equipos, lo cual los llevará no sólo a problematizar los temas sociales de modos diferentes, sino también a proponer cursos de acción no siempre concurrentes. Como tercer aspecto, deben tenerse en cuenta los efectos políticos de simpatías o antipatías personales, en tanto factor clave para fomentar confianza o generar “compartimentos estancos”. En cuarto término, es fundamental entender las asimetrías de poder al interior de esos equipos gubernamentales, aun bajo la apariencia de igual responsabilidad por ocupar los mismos cargos, venga ese mayor poder de la confianza particular que tributa a algunos el líder de gobierno, del manejo de más presupuesto (y/o de la posibilidad de asignarlo) o del respaldo de grupos de interés con poder de veto. En quinto lugar, es importante atender al tiempo de permanencia en el cargo de cada miembro del gabinete, bajo el supuesto de que un tiempo más prolongado en las funciones le permitirá al individuo en cuestión “amortizar” los costos de aprendizaje de sus funciones, al mismo tiempo que generar relaciones de confianza con actores diversos relacionados con la temática bajo su responsabilidad (funcionarios técnicos, equipos burocráticos, sindicatos, clientes, actores internacionales, etc.). Finalmente, en sexto lugar, resultará sumamente importante entender la dinámica política y las capacidades técnicas de aquellas instancias (en caso que existiesen) destinadas a

promover coordinación horizontal, sean estos Gabinetes Sociales, Consejos Coordinadores o figuras equivalentes.

iii) *El escenario de interacción entre las autoridades de las áreas sociales nacionales y subnacionales y/o locales.* ¿Quién hace qué y por qué razón?, es un aspecto central para interpretar lo que sucede con la protección social de un país determinado. Obviamente, la complejidad que genera la organización político-administrativa y territorial en esta materia habrá de variar se trate de países federales o países unitarios, así como de los matices que pudiese haber entre ambas opciones. Las funciones sociales asignadas por los textos constitucionales y el orden jurídico establecido son sin duda aspectos importantes, como también lo son los acuerdos o desacuerdos informales entre las elites locales y las elites nacionales, incluyendo su expresión en términos de la conformación de la estructura de representación política-partidaria. En este escenario, un tema político crucial se relaciona con el modo en que se recaudan y se distribuyen recursos fiscales entre las diferentes jurisdicciones de gobierno. A estos elementos de carácter más o menos general se le ha sumado en las últimas décadas el proceso de descentralización de servicios, políticas y programas sociales, lo cual ha dado lugar a una redefinición de las relaciones intergubernamentales: entender cuáles son las ventajas/capacidades comparativas de cada nivel de gobierno se constituyen en factores políticos de primer orden para diseñar y gestionar la protección social. Por otro lado, dadas las complejidades propias de las relaciones intergubernamentales en este campo de la gestión pública, debe prestarse particular atención a qué sucede cuando existen ámbitos destinados a promover coordinación sectorial entre niveles de gobierno o, en caso de no existir, entender por qué no se han podido crear y/o consolidar.

iv) *Los múltiples escenarios propios de la interacción entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en materia social.* La dinámica de gobierno moderna, sobre todo en el marco de sistemas democráticos, requiere la conformación de apropiados sistemas de pesos y contrapesos. Y si bien éstos pueden venir de la propia ciudadanía y de la sociedad en su conjunto, es menester prestar atención a la calidad y consistencia del control entre los mismos poderes del Estado (la reconocida como *accountability* horizontal). Estas cuestiones no sólo tienen importancia para el funcionamiento global de la gestión pública, sino también en lo específico para entender las posibilidades y límites en el campo de la protección social. Un sistema apropiado de controles republicanos generará mejores condiciones (sólo eso) para el logro de políticas públicas más democráticas en su formulación, por lo que fallas en ese delicado equilibrio, por ejemplo por tendencias hegemónicas del poder ejecutivo, debilidad del poder legislativo o cooptación del poder judicial, pueden afectar seriamente el proceso mismo de formulación de las políticas. Revisar estos aspectos desde el prisma de la política de las políticas de protección social implica, por supuesto, ir más allá del diseño institucional formal, siendo indispensable analizar el grado de compromiso real de los legisladores con los temas sociales, o el modo que tienen los jueces de “traducir”, a través de sus fallos, la legislación social.

v) *Los diversos escenarios relacionados con las interacciones entre actores estatales y de la sociedad civil y el mercado.* Las transformaciones operadas en las dos últimas décadas en las intervenciones que componen la protección social ha promovido la emergencia de nuevos actores, a la par que ha derivado en el debilitamiento y/o desaparición de otros. Por ende, reconocer las transformaciones en la correlación de fuerzas de aquellos directa o indirectamente asociados a las políticas de protección social constituye una necesidad tanto analítica como práctica. En ese sentido, comprender estas mutaciones resulta esencial para ponderar la posibilidad de conformar coaliciones políticas viables y que orienten la protección social hacia enfoques no sólo integrales, sino también en un sentido de fortalecimiento ciudadano. Deben interpretarse, entonces, los impactos políticos derivados del tránsito hacia la privatización y/o terciarización de ciertos servicios sociales, atendiendo tanto a los intereses de los nuevos actores económicos y sociales como a los retos que se le presentan al Estado en materia de regulación. Esto último implica, entre otros aspectos, normativizar la acción de las ONG prestadoras y de las empresas privadas, creando sistemas de información y mecanismos de

monitoreo y evaluación accesibles tanto para los actores del sector público como para los ciudadanos a quienes se debe rendir cuentas, promoviendo en este caso una mejor contraloría social. Este tipo de escenarios implica, a su vez, darle particular atención a la calidad de las prestaciones, en tanto poderoso incentivo para aglutinar (reforzar y mantener) coaliciones políticas que promuevan una amplia protección estatal ante los riesgos sociales. En síntesis, es pertinente explorar en cada caso nacional el siguiente interrogante: ¿en qué medida el poder relativo de los actores que participan de los temas públicos se expresa en prioridades y contenidos de protección social?

vi) *El escenario que se conforma en la relación entre actores estatales y actores del sistema internacional.* Cada vez más, en escenarios políticos, económicos y culturales globalizados, se abren las fronteras de los países a la influencia de tendencias e intereses del ámbito internacional. En el campo de la protección social en América Latina, esto tiene múltiples manifestaciones y aspectos a atender. En primer lugar, es importante interpretar cómo el tránsito de mercancías y personas, a la vez que de información y expectativas, genera impactos internos en relación con la agenda social. En segundo término, debe prestarse atención al impacto que genera, en términos de dosis variables de dependencia y condicionalidad, el apoyo externo (nacional, multilateral o de ONG) que suelen recibir los países de la región en el campo social. Tercero, se requiere entender el impacto político que genera “el factor imitación” en materia tanto de reformas de las políticas sociales como del tipo de oferta programática diseñada e implementada, aspectos que suelen manifestarse (o así ha sido durante muchos años) bajo el formato de “recetas homogéneas para realidades muy heterogéneas”, lo cual remite a los desafíos de construcción de capacidades políticas y administrativas propias y acordes a cada realidad nacional y/o local.

vii) *El escenario que enmarca el vínculo entre expertos, académicos, consultores y equipos político-técnicos del Estado.* La definición de lo que es una buena protección social en un determinado momento histórico depende de elementos técnicos pero, en lo fundamental, también depende de que ciertas ideas sean aceptadas en forma más o menos consensual por la ciudadanía y los grupos de interés. Esta “construcción analítica” es igualmente, por supuesto, una construcción política que debe ser atendida con cuidado, dados sus efectos en los imaginarios colectivos y en la conformación de horizontes de viabilidad en el plano del “sentido común”. Si la definición normativa-conceptual del rumbo estratégico de qué hacer en materia social adquiere entonces importancia estratégica, es menester entender cómo se produce, circula y se recepciona el saber técnico-propositivo de la protección social. Esto implica observar el rol de las universidades, los centros de estudios, los expertos/consultores independientes, así como sus fuentes de apoyo económico y comunicacional. Implica, a su vez, preguntarse por el modo en que los partidos preparan sus plataformas electorales y planes de gobierno. Este tipo de escenarios tiene grandes implicancias político-institucionales no sólo en el plano más general de las ideas centrales de reformas, sino también con relación a cómo conceptos y herramientas de gestión “permean” a las organizaciones responsables de intervenir sobre los problemas sociales. De qué se construyen ciertos argumentos, cuáles son las modalidades de validación de algunos datos, por qué prima cierta tecnología gerencial y no otra, son también aspectos que no deben descuidarse desde una óptica política.

En esta trayectoria de los múltiples escenarios, el argumento conclusivo resulta simple: si lo que se quiere es comprender (e intervenir) respecto a qué lugar ocupa la protección social en las agendas pública y gubernamental de los países latinoamericanos, así como entender (e incidir en) cómo y por qué se priorizan ciertos enfoques y se deciden e implementan ciertos cursos de acción y no otros, no debiesen dejar de atenderse (y actuar sobre ellos en caso de que sea posible) los escenarios político-institucionales recién explorados. Así presentados, resultan en una lista de aspectos inconexos y sin sentidos explicativos específicos, lo cual conduce a reconocer, una vez más, la necesidad de producir “lecturas a medida” del modo en que la compleja confluencia de política, economía, administración e

ideología impactan en cada caso nacional, en cada momento y lugar donde deben definirse los rumbos de la protección social.

Notas

¹ Esta atención centrada en los actores estatales no implica desconocer la creciente importancia que tienen actores público no estatales y privados (y del sistema internacional) en materia de acciones destinadas a atender problemáticas sociales muy diversas. Pero en tanto el concepto de política social en el cual se inscribe aquí la protección social requiere del ejercicio de la autoridad formal del Estado, no habremos de explorar en este trabajo el papel de ONG, sindicatos, empresas, fundaciones de Responsabilidad Social Empresaria, iglesias, por citar sólo algunos ejemplos.

² La CEPAL mide la tasa de informalidad como el porcentaje de ocupados en sectores de baja productividad.

³ La proporción de ocupados afiliados a la seguridad social era de 43,9% en el ámbito urbano frente al 23,9% en el ámbito rural; 68,4% en el sector urbano formal frente al 19,6% en el sector urbano informal; 51,3% en el quintil más rico frente al 16,3% en el quintil más pobre (CEPAL, 2008).

⁴ Según las mediciones del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), aplicada por la OCDE en 43 países. En la región, los países evaluados han sido Argentina, Brasil, México, Chile y Perú.

⁵ No obstante, en esta tensión conviene prestar mucha atención a la advertencia de Sojo (2008: 77), quien afirma: “Pocos aceptan hoy que lo selectivo o focalizado puede ser un sustituto eficiente de lo universal para satisfacer aspiraciones de bienestar, pero muchos todavía trabajan dentro de esquemas institucionales que mantienen viva esta separación”.

⁶ Estos autores también señalan que se requiere disponer de mecanismos de elegibilidad de los beneficiarios, a la vez que tener disponible una cartera de proyectos.

⁷ Desde el punto de vista de la relación entre ciudadanía, política social y rol del Estado, y de manera complementaria a lo recién planteado, por “universalismo” puede entenderse un *horizonte estratégico que le da sentido a las intervenciones de política social*. Este horizonte estratégico no constituye en sí mismo un programa de reformas (o de contrarreformas) específicas, sino un objetivo macro debajo del cual las intervenciones deben ser diseñadas y/o revisadas en función de cómo contribuyen al logro del objetivo (Andrenacci y Repetto, 2006).

⁸ Entre las principales tensiones relacionadas con la integración de la protección social, Acosta y Ramírez (2004: 55) destacan: “La primera, se presenta entre los objetivos de corto y de largo plazo para la reducción de la pobreza; la segunda, entre los programas tradicionales y la flexibilidad que requieren los programas orientados a enfrentar las coyunturas del ciclo económico, y entre la red de seguridad social para el sector formal y su extensión a los trabajadores informales”. A esto debe sumarse la tensión en el vínculo entre los programas focalizados y los servicios sociales en los que se propone universalizar prestaciones.

⁹ Es evidente que cada actor por sí mismo, en su dimensión organizacional, tiene problemas internos de coordinación. Sea entre direcciones de un ministerio, departamentos de una empresa o áreas de trabajo en una organización de la sociedad civil, el logro de acciones colectivas suele ser difícil de cumplir. En esos casos de búsqueda de coordinación dentro de una organización específica, la forma más usual de resolver los problemas de coordinación (o al menos intentar resolverlos) suele ser el uso de la jerarquía (Martínez Nogueira, 2005).

¹⁰ El desarrollo inicial de estos escenarios se llevó adelante en Repetto, Filgueira y Papadópulos (2006). Un enfoque complementario, centrado en la lucha frente a la pobreza, se desarrolló en Acuña y Repetto (2009). La utilización de los mismos en esta ocasión es exclusiva responsabilidad del autor del presente trabajo.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, N° 88, Santiago, abril.
- Acosta, Olga Lucía y Ramírez, Juan Carlos (2004), “Las redes de protección social: modelo incompleto”, Santiago, CEPAL (Serie Financiamiento del Desarrollo; N° 141).
- Acuña, Carlos H. (2010), “Una introducción”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Acuña, Carlos H. y Repetto, Fabián (2009), “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”, en *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.), México, Porrúa, EGAP, CERALE.
- Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián (2006), “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”, en *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Carlos Gerardo Molina (ed.), Washington, BID, Planeta.
- Barrientos, Armando y Hulme, David (2008), “Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution”, Manchester, Brooks World Poverty Institute (BWPI Working Paper; N° 30).
- Bertranou, Fabio (2004), *Protección social y mercado laboral*, Santiago, OIT.
- Bertranou, Fabio y Bonari, Damián (2005), *La protección social en Argentina: financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003*, Santiago, OIT.
- BID (2000), *Social Protection for Equity and Growth*, Washington, BID.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Zabaleta Solís, Dionisio (2009), “¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 43, Caracas, febrero.
- Cecchini, Simone (2009), “Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad”, documento presentado en Ciudad de Panamá, CEPAL, 4 de junio.
- CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2007), *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2008), *Panorama social de América Latina 2008*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2009), *Panorama social de América Latina 2009*, Santiago, CEPAL.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (2006), “Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias”, en *Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana*, Ernesto Cohen y Rolando Franco (eds.), México, FLACSO.
- Cunill Grau, Nuria (2005), “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.
- Filgueira, Fernando (2007), “Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina”, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales; N° 135).
- Filgueira, Fernando; Molina, Carlos Gerardo; Papadópulos, Jorge; y Tobar, Federico (2006), “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”, en *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Carlos Gerardo Molina (ed.), Washington, BID, Planeta.
- Fiszbein, Ariel (ed.) (2005), *Ciudadanos, políticos y proveedores: la experiencia de América Latina con la reforma de la prestación de servicios*, Washington, Banco Mundial.

- Fiszbein, Ariel y Schady, Norbert (eds.) (2009), *Conditional Cash Transfers*, Washington, World Bank.
- Gherardi, Natalia; Giacometti, Claudia; Pautassi, Laura; y Zibecchi, Carla (2008), *Sistemas de protección social y responsabilidades familiares: articulaciones posibles*, Buenos Aires, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.
- Hardy, Clarisa (2006), “Hacia un sistema de protección social fundado en derechos”, documento presentado en el Foro Iberoamericano de Desarrollo Social, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 26 y 27 de junio.
- Hicks, Norman y Wodon, Quentin (2001), “Protección social para los pobres en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, N° 73, Santiago, abril.
- Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen (2000), “Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá”, Washington, Banco Mundial (Documento de Trabajo; N° 0006).
- Junqueira, Luciano Prates (2004), “A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor”, en *Saúde e Sociedade*, Vol. 13 N° 1, São Paulo, janeiro-abril.
- Lerda, Juan Carlos; Acquatella, Jean; y Gómez, José Javier (2005), “Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental”, en *Política fiscal y medio ambiente*, Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.), Santiago, CEPAL.
- Martínez Nogueira, Roberto (2005), “Coordinación interinstitucional”, conferencia dictada en INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.
- Nun, Eleonora y Madariaga, Aldo (2009), La protección social como problema de coordinación, Santiago, mimeo.
- O'Donnell, Guillermo (2009), “Derecho a la autenticidad del Estado: ciudadanía y protección de programas sociales”, en *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, David Gómez-Álvarez (coord.), Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- OPS, (2007), *Panorama de salud en la región*, Washington, OPS.
- Repetto, Fabián (2005), “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”, en *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, Fabián Repetto (ed.), Guatemala, INDES-Guatemala.
- Repetto, Fabián (2010), “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Repetto, Fabián; Filgueira, Fernando; y Papadópulos, Jorge (2006), La política de la política social latinoamericana: análisis de algunos retos fundamentales y esbozo de sus escenarios sobresalientes, Washington, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, mimeo.
- Repetto, Fabián y Sanguinetti, Juan (2001), “Inventory of Social Protection and Poverty Reduction Programs in Latin America and the Caribbean: a First Approximation”, paper presented at the First Meeting of the Poverty Reduction and the Social Protection Network, BID, Washington, June.
- Robles, Claudia; Cecchini, Simone; y Martínez, Rodrigo (2009), “América Latina y la protección social: avances y desafíos para su consolidación”, documento presentado en el Taller de Expertos: Protección Social, Pobreza y Enfoque de Derechos: Vínculos y Tensiones, CEPAL, Santiago, 5 y 6 de noviembre.

- Secretaría General de Naciones Unidas (2001), “Informe a la 39ª sesión de la Comisión de Desarrollo Social”, Nueva York, Naciones Unidas.
- Serrano, Claudia (2005), “La política social en la globalización: programas de protección en América Latina”, Santiago, CEPAL (Serie Mujer y Desarrollo; N° 70).
- Serrano, Claudia y Fernández, Ignacia (2005), “Los procesos de descentralización y las políticas y programas de reducción de la pobreza”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.
- Sojo, Carlos (2008), *La modernización sin Estado*, San José, FLACSO.
- Tokman, Víctor (2003), “Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo”, en *Revista de la CEPAL*, N° 81, Santiago, diciembre.
- _____ (2006), “Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social”, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales).
- Veiga, Laura da y Bronzo, Carla (2005), Integración/articulación en programas para combatir la pobreza y la exclusión: marco conceptual y caracterización de los programas, mimeo.
- Weller, Jürgen (2009), “Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina”, en *El nuevo escenario laboral latinoamericano*, Jürgen Weller (ed.), Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, CEPAL.