

# Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública

Carla Bronzo  
Fabian Repetto (eds.)

Colección **Estudios n° 18**

---

Serie **Análisis**  
Área **Protección Social**





# Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública

Carla Bronzo  
Fabián Repetto (eds.)

**Estudio nº 18**  
Serie: Análisis  
Área: Protección Social



PROGRAMA FINANCIADO  
POR LA UNIÓN EUROPEA

**Edita:**

Programa EUROsociAL  
C/ Beatriz de Bobadilla, 18  
28040 Madrid (España)  
Tel.: +34 91 591 46 00  
www.eurosoci-al-ii.eu

**Con la colaboración:**

Instituto italo-latino americano



Escola Nacional da Administração Pública (ENAP)

**Enap**

**ISBN:** 978-88-9959-203-5

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

**Realización gráfica:**

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, noviembre 2015



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

## Índice\*

Prólogo .....	5
Prefacio .....	7
Introducción .....	9
<b>PARTE I. Sendas de la protección social en dos continentes: el enfoque integral, desafíos latino-americanos y temas de reforma del bienestar europeo en época de crisis .....</b>	<b>11</b>
1. Enfoque integral de la protección social y desafíos para América Latina Carla Bronzo y Fabián Repetto .....	13
2. La reforma de la protección social en América Latina: avances y posibilidades de universalismo Fernando Filgueira .....	33
3. La integración territorial de la transferencia y los servicios sociales: lecciones del caso del programa mexicano Oportunidades Carlos Barba .....	69
4. El segundo <i>welfare</i> entre innovación e inversión social: ¿cuáles son las respuestas a la crisis del Estado social? Franca Maino .....	105
5. La coordinación de las políticas de protección social en Europa Francesco Maria Chiodi .....	135
<b>PARTE II. Instrumentos y mecanismos de coordinación: la política, la planificación y la presupuestación como factores claves .....</b>	<b>175</b>
1. La economía política de las políticas sociales y la dimensión político-institucional de los procesos de coordinación prointegralidad Fabián Repetto .....	177

\*. La introducción y el artículo 1 se tradujeron con la colaboración de los Voluntarios de las Naciones Unidas – UN Volunteers ([www.onlinevolunteering.org](http://www.onlinevolunteering.org)) Isaque Leite, Manuel Rodríguez y Carlos Castro (revisor).

2. El planeamiento estratégico como instrumento para la construcción de los sistemas de protección social (SPS) Roberto Martínez Nogueira.....	199
3. Enfoque económico de la protección social: la vinculación entre el presupuesto y la planificación para la coordinación de políticas Damián Bonari y José Gasparín .....	215
4. Alianza intersectorial en la política social: estudio de caso sobre el control de la asistencia escolar en el Programa Bolsa Familia Cristina Almeida Cunha Filgueiras .....	245
Glosario de siglas (mantenidas en su versión original, en portugués) .....	281

## Prólogo

La obra que aquí se presenta es fruto de un taller internacional realizado en octubre de 2013, en la Escuela Nacional de Administración Pública de Brasil, ENAP, en Brasilia, que discutió los aspectos relevantes de la coordinación de las políticas de protección social en América Latina. Este evento formativo reunió a un grupo de 26 representantes de alto nivel de países de América Latina (Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Uruguay), involucrados en sus respectivos gobiernos en el diseño e implementación de políticas de protección social.

La actividad fue desarrollada en el marco del programa de la Unión Europea EUROsocial. La ENAP y el Instituto Italo-Latinoamericano (IILA), ambas entidades coordinadoras de este programa, asumieron la coordinación, mientras que la organización corrió por parte de CIPPEC (Argentina) y ADECRI (Francia), instituciones responsables de la gestión de diferentes acciones de EUROsocial. Es oportuno recordar que esta iniciativa de cooperación busca movilizar la experiencia pública de América Latina y Europa a través de un ejercicio de aprendizaje entre pares, con el fin de apoyar los desafíos de diseño, formulación, ejecución, gestión, seguimiento y evaluación de las principales políticas públicas que tienen impacto en la cohesión social.

Estaba previsto que la publicación fuera un simple subproducto del taller, o una recopilación de textos utilizados por profesores y facilitadores. Como el lector podrá observar, el resultado obtenido superó las expectativas iniciales, con el logro de una obra que no solo incluye lo que estaba previsto, sino que también trae nuevos análisis de expertos invitados, quienes complementan y enriquecen la comprensión del tema de la coordinación de las políticas sociales. Es un trabajo valioso, que no se agota en sí mismo, ya que puede ser utilizado por expertos con intereses específicos en algunos de los temas, así como por estudiantes que buscan profundizar y por profesores que tienen a su disposición una obra generada a partir de una experiencia en el aula.

Muchos han dicho que, desde hace un buen tiempo, la coordinación es en gran medida el “capital” más escaso de los Estados latinoamericanos, lo que explicaría el fracaso histórico de muchas de las políticas de protección social y otras más que se han intentado. Si, por un lado, se supone que la escasa coordinación surge de la fragmentación institucional,

de la carencia de institucionalidad e incluso de la prevalencia del *spoil system*<sup>1</sup> en las Administraciones públicas, por otro lado, la aparición en la primera década de este siglo —en algunos países— de políticas sociales exitosas enfocadas a la integralidad y centradas en derechos que han logrado avances notorios de importantes indicadores sociales, hace que la atención se dirija a los aspectos esenciales de estas políticas públicas.

En el contexto de un abordaje que subraya la importancia, entre otras cosas, de la territorialidad, la planificación, la financiación y las capacidades institucionales, los autores caracterizan la coordinación y el enfoque intersectorial como herramientas esenciales para la gestión de las políticas de protección social. Tal como se evidenciaba en el proyecto editorial de la obra, los textos pueden ser leídos por separado, centrándose en los temas planteados por cada uno de ellos, o bien como un conjunto, lo que permite la exploración alrededor del hilo conductor de la publicación: “El éxito de las políticas gubernamentales demanda algo más que recursos institucionales y financieros: requiere la movilización de los medios políticos de ejecución. Esto engloba la preocupación por la sostenibilidad política de las acciones gubernamentales, la adhesión de actores diversos a la implementación de las políticas, la ruptura con el aislamiento burocrático dominante en el estilo tecnocrático y la adquisición de prácticas coordinadas de gestión. La planificación participativa, integrada y estratégica, consiste en una herramienta importante para hacer factible también la sostenibilidad política de las acciones, con aumentos en la legitimidad y compromiso de los actores involucrados. Esto supone un nuevo tipo de planificación, dotado de inteligencia, capaz de anticipar acciones intersectoriales y articuladas y favorecer, a través del establecimiento de metas y objetivos comunes, una previsión coordinada de los servicios y políticas de protección”.

En el camino a la realización de la obra, hay que señalar —y agradecer— las valiosas contribuciones de la profesora Carla Bronzo, de la Fundación João Pinheiro, del Estado de Minas Gerais de Brasil, quien se desempeñó como coordinadora académica del taller y coorganizadora de los textos de este trabajo. Del mismo modo, cabe destacar los esfuerzos y las contribuciones de los funcionarios del cuerpo de la ENAP y de los expertos del IILA, CIPPEC y ADECRI, sin los cuales el taller ni tampoco esta publicación habrían sido posible.

¡Buena lectura!



Gleisson Cardoso Rubin  
Presidente  
Escola Nacional de Administração Pública (Brasil)



Giorgio Malfatti di Monte Tretto  
Secretario General  
Instituto Italo-Latino Americano

---

1. Práctica en la que un partido político, después de ganar las elecciones, ofrece cargos públicos a los militantes, simpatizantes y amigos como recompensa por haber trabajado en la campaña electoral. Está en estricta oposición a un régimen meritocrático. El término deriva de la frase del senador estadounidense William L. Marcy, que ante el triunfo de los demócratas jacksonianos en las elecciones de 1828, proclamó “A los vencedores pertenece el botín” (“to the victor belong the spoils”).



## Prefácio

A obra que ora se apresenta emana da realização, na Escola Nacional de Administração Pública, Enap, em Brasília, de uma oficina, em outubro de 2013, que debateu aspectos relevantes na coordenação de políticas sociais na América Latina. A oficina reuniu um grupo de 26 representantes de alto nível dos países da região (Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Paraguai e Uruguai), participantes em seus respectivos governos do desenho e da implementação de políticas de proteção social.

Tal atividade foi desenvolvida no marco do programa Eurosocial II, iniciativa de cooperação internacional da União Europeia com a América Latina. A Enap e o Instituto Ítalo-Latino Americano (IILA), ambos sócios-coordenadores do Programa, assumiram a sua coordenação, embora a organização tenha sido realizada pelo CIPPEC (Argentina) e ADECRI (França), instituições responsáveis pela gestão de diferentes ações no âmbito do Eurosocial. É oportuno destacar que esta iniciativa de cooperação busca mobilizar a experiência pública da América Latina e Europa por meio de um exercício de aprendizagem entre os pares, com o objetivo de apoiar os desafios de desenho, formulação, execução, gestão, acompanhamento e avaliação das principais políticas públicas que impactam a coesão social.

Esta publicação, como originalmente planejada, seria um simples subproduto da oficina, ou uma compilação de textos utilizados pelos docentes e facilitadores. Como o leitor notará, o resultado alcançado supera a expectativa inicial, logrando uma obra que não somente contempla o planejado, mas também traz novas análises de especialistas convidados, que complementam e enriquecem a compreensão sobre o tema da coordenação de políticas. Trata-se de um trabalho valioso, que não se esgota em si mesmo. Poderá ser aproveitado por iniciados com interesses específicos em alguns dos temas, mas também por estudantes, que buscam aprofundamento, e por docentes, que lidarão com uma obra gerada a partir de uma experiência em sala de aula.

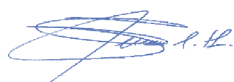
Muitos já afirmaram que, de longa data, a coordenação é largamente o “capital” mais escasso dos estados latino-americanos, o que explicaria, por hipótese, o fracasso histórico de muitas das políticas de proteção social e outras já intentadas. Se, por um lado, a baixa coordenação deriva da fragmentação dos governos, da carência de institucionalidade e até

mesmo da prevalência do *spoil system*<sup>1</sup> nas administrações públicas, por outro, a emergência, na primeira década deste século, em alguns países, de políticas sociais bem sucedidas com enfoque integral e centradas em direitos, com a obtenção de notórios avanços em importantes indicadores sociais, direcionam a atenção para quais aspectos essenciais dessas políticas públicas devam ser destacados.

No contexto de abordagens que tratam da importância, dentre outros elementos, da territorialidade, do planejamento, do financiamento e das capacidades institucionais, os autores caracterizam a coordenação e a intersectorialidade como ferramentas essenciais para a gestão das políticas de proteção social. Como já ressaltava o projeto editorial da obra, os textos podem ser lidos em separado, centrados em seus próprios temas, mas também como um conjunto, que permite a exploração do terreno em torno da linha mestra da publicação: “o êxito das políticas governamentais demanda muito mais que recursos institucionais e financeiros: requer a mobilização dos meios políticos para sua execução. Isto engloba a preocupação pela sustentabilidade política das ações governamentais, a adesão dos diversos atores à implementação das políticas, a ruptura com o isolamento burocrático dominante no estilo tecnocrático e a implementação de práticas coordenadas de gestão. O planejamento participativo, integrado e estratégico também consiste em uma ferramenta importante para tornar factível a sustentabilidade política das ações, com incrementos na legitimidade e no compromisso dos atores envolvidos. Isso implica um novo tipo de planejamento, dotado de inteligência, capaz de antecipar ações intersectoriais e articuladas e de permitir, por meio do estabelecimento de metas e objetivos comuns, uma prestação coordenada dos serviços e políticas de proteção”.

No percurso até a finalização do trabalho, há que se salientar (e agradecer) as contribuições inestimáveis da Professora Carla Bronzo, da Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais, no Brasil, que atuou como coordenadora acadêmica da oficina e co-organizadora dos textos desta obra. Da mesma forma, vale apontar os esforços e aportes do corpo dos funcionários da Enap, bem como dos sócios operativos do Programa Eurosocial II, CIPPEC (da Argentina) e Adecri (da França), sem os quais, nem a oficina nem as muitas tarefas envolvidas para esta produção seriam possíveis.

Boa leitura!



Gleisson Cardoso Rubin  
Presidente  
Escola Nacional de Administração Pública  
(Brasil)



Giorgio Malfatti di Monte Tretto  
Secretario General  
Instituto Italo-Latino Americano

1. Prática em que um partido político, depois de vencer as eleições, fornece cargos públicos aos militantes, simpatizantes e amigos como recompensa por ter trabalhado na campanha. É em estrita oposição a um sistema meritocrático. O termo deriva das palavras do senador norte-americano William L. Marcy, que antes da vitória dos democratas jacksonianos nas eleições de 1828, proclamou “Aos vencedores pertence a pilhagem” (“to the victor belong the spoils”).

## Introducción

El libro se estructura en torno a las cuestiones claves para comprender el presente y el futuro de la protección social en América Latina y en Europa, en dos partes distintas aunque conectadas.

La primera parte, “Sendas de la protección social en dos continentes: el enfoque integral, desafíos latino-americanos y temas de reforma del bienestar europeo en época de crisis”, se centra en la protección social en ambas regiones, tanto en el análisis de déficits de protección, como en las vulnerabilidades en el continente latinoamericano o en el análisis de diseños e instrumentos de las políticas de protección social en los dos continentes.

El capítulo de Carla Bronzo y Fabián Repetto presenta el enfoque de la protección social integral, la base de una concepción emergente de la protección social para América Latina y lo considera a la luz del enfoque de la inversión social, predominante en el continente europeo. Partiendo de estos dos referentes analíticos como premisa, el artículo trata algunas tensiones implicadas en estos arreglos de protección, como la necesaria articulación entre políticas sectoriales y políticas universales y los retos para que los Programas de Transferencias Condicionadas puedan componer una estrategia integral de protección social.

El artículo de Fernando Filgueira explora las condiciones de la vulnerabilidad, de la desigualdad y de los déficits de protección social en América Latina, presentando la perspectiva del universalismo como posibilidad y como imperativo y, al mismo tiempo, destacando los obstáculos para su implementación, identificando sus enemigos.

El artículo elaborado por Carlos Barba analiza las posibilidades de integración entre transferencias de rentas y servicios sociales, sirviéndonos del programa Oportunidades, de México, como caso de estudio. En este trabajo el autor pone de manifiesto la problemática que supone el reto de conjugar políticas sectoriales y políticas universales, discutiéndose hasta qué punto las estrategias de transferencia de renta pueden ser un aliciente para una perspectiva de protección social enfocada en los derechos.

Los dos últimos artículos de la primera parte tratan del caso europeo. El artículo de Franca Maino toma como punto de partida el escenario de tensiones que se acercan al

modelo europeo de protección social y que ve emerger, junto a estrategias de *retrenchment*<sup>1</sup> o de recalibrado, un tercer camino muy prometedor: el denominado “segundo *welfare*”: programas sociales con financiación no pública, que se suman y entrelazan con el primer *welfare*, de naturaleza pública y obligatoria, y que colman las deficiencias que padece aquel en materia de cobertura y tipología de servicios. El segundo *welfare* se caracteriza por un marcado arraigo territorial, involucra a una amplia gama de actores económicos y sociales (empresas, sindicatos, autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil), creando un sistema aún embrionario pero con un gran potencial.

El último capítulo de la primera parte, escrito por Francesco Maria Chiodi, versa en sobre las modalidades a través de las cuales los países europeos buscan la coordinación de sus políticas de protección social. Partiendo de la presentación y el análisis del Método Abierto de Coordinación, de la evaluación de sus aciertos y limitaciones, el artículo avanza en el debate de nuevas formas vigentes en el escenario europeo que persiguen una mayor confluencia entre las políticas nacionales.

La segunda parte, “Instrumentos y mecanismos para la coordinación: política, planeamiento y presupuesto como factores estratégicos”, se centra en los factores e instrumentos que favorecen la coordinación. El artículo de Fabián Repetto analiza la “economía política” de las estrategias de coordinación, tratando los aspectos políticos e institucionales que condicionan la adopción de la totalidad como un eje de una concepción de protección social.

El artículo de Roberto Martínez Nogueira desarrolla la perspectiva de la articulación de las políticas partiendo de cuatro niveles o dimensiones —cognitiva, institucional, política y operativa—, identificando las formas a través de las cuales la coordinación se traduce en cada etapa del ciclo de políticas públicas. El planeamiento estratégico —su marco normativo e instrumentos— es considerado como un elemento fundamental para alcanzar más efectividad en los modelos de protección social enfocados en los derechos.

El artículo de Damián Bonari y José Gasparín trata la vinculación necesaria entre el planeamiento y el presupuesto, como medio para alcanzar una mayor coherencia en las decisiones y más coordinación en la producción de políticas de protección social. La dimensión económica de la protección social es considerada en profundidad, bien definiendo los elementos básicos de la programación, la estructura financiera o los determinantes del gasto social, o bien analizando los principales impactos generados por las políticas sociales en el plano social, económico y distributivo.

Y, finalmente, el estudio elaborado por Cristina Almeida Cunha Filgueiras sobre el caso del Bolsa Familia, como modelo de partida para reflexionar en los retos de coordinación involucrados en un programa de transferencia de renta que necesita, además, estar integrado en las políticas de educación y sanidad debido a las exigencias de cumplimiento de las condicionalidades.

---

1. Redimensionamiento.

**PARTE I**  
**Sendas de la protección social  
en dos continentes:**  
*el enfoque integral, desafíos latino-americanos  
y temas de reforma del bienestar europeo  
en época de crisis*

Carla Bronzo y Fabián Repetto  
Fernando Filgueira  
Carlos Barba  
Franca Maino  
Francesco Maria Chiodi



# 1. Enfoque integral de la protección social y desafíos para América Latina

Carla Bronzo<sup>1</sup> y Fabián Repetto<sup>2</sup>

## Introducción

¿Qué protección para qué sociedad? Es evidente que esa pregunta no admite una respuesta fácil y la perspectiva de análisis del modelo de protección social que se perfila no es neutra, y se basa en preceptos normativos, fundamentados en principios de justicia social. América Latina enfrenta viejos y nuevos desafíos para establecer una protección social necesaria y adecuada para el conjunto de su población y parece que nos encontramos en un periodo de inflexión

En un enfoque propuesto desde la perspectiva de la integridad y del Derecho, que es la que sobresale en el horizonte de las posibilidades de América Latina, dichas políticas están enfocadas en garantizar un nivel básico de bienestar económico y social para todos los miembros de la sociedad. Implican la participación de los sectores del Estado, de las familias y del mercado, siendo el peso de cada una de estas instituciones en el sostenimiento del bienestar lo que determina los diferentes regímenes de protección social, con arreglo a la clásica y aún pertinente categorización de Esping Andersen, que diferencia los regímenes por el grado de “desmercantilización” y, también puede añadirse, el grado de “desfamiliarización” de la protección social. La presencia del Estado como proveedor central de la protección requiere, por lo tanto, una reformulación de sus formas de actuación y de la comprensión de su papel en el rediseño de las estructuras y procesos de distribución de renta, riqueza y bienestar, alterando o reproduciendo las estructuras de desigualdad existentes a lo largo del subcontinente.

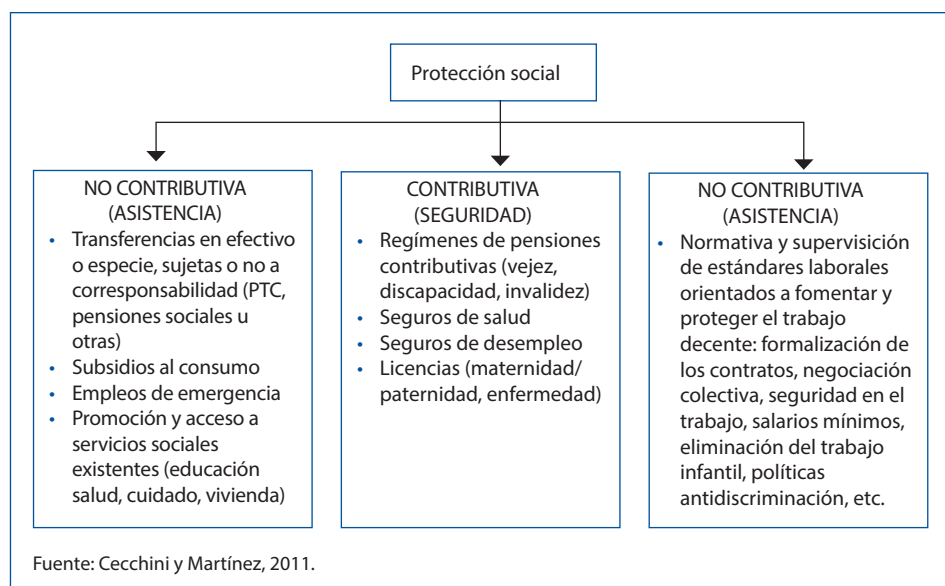
---

1. Docente e investigadora de la Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Minas Gerais/Brasil. Investigadora de Fapemig y CNPq, con trabajos sobre pobreza, vulnerabilidad y políticas de protección social no contributiva; diseño y evaluación de políticas sociales y gestión social (intersectorialidad, territorios e instituciones). cbronzo@gmail.com

2. Director del Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC-Argentina). Investigador en el campo de las políticas sociales y la institucionalidad de la gestión pública, y consultor internacional de políticas sociales en diversos países de América Latina. fabian.repetto@gmail.com

Un enfoque integral de los problemas implica una nueva forma de actuar sobre el problema, nuevos modelos de producción y gestión de las políticas públicas y, más concretamente, las sociales. En una perspectiva integral y basada en derechos, tales políticas de protección deben estar articuladas con políticas sectoriales como las de educación y salud, que ofrecen servicios relacionados con el desarrollo humano, y con políticas de promoción social, orientadas a ampliar la generación autónoma de renta por parte de la población. De este modo, los sistemas de protección social se fundamentan en tres pilares o componentes: uno no contributivo (que incluye acciones de asistencia social, que pueden ser de base universal o focalizada); otro contributivo, relacionado con la seguridad social y el tercero relacionado con la regulación del mercado laboral, con políticas de formación profesional, generación de rentas y oportunidades de trabajo dignas (Cecchini, Filgueiras y Robles, 2014).

**Figura 1. Los componentes de un sistema de protección social**



La pobreza persiste, la desigualdad no disminuye de forma continuada y, pese a la heterogeneidad de condiciones y características de los distintos países, situaciones comunes se observan, debido a similitudes en las privaciones y sus efectos en las condiciones y perspectivas de vida de las personas. Como ejemplo puntual de tales similitudes, a pesar de la gran diversidad (geográfica, poblacional, histórica, política, etc.) entre los países, datos para América Latina señalan que, en casi la totalidad de los países considerados (Anexo Estadístico, CEPAL, 2013), la incidencia de la pobreza y de la indigencia sigue siendo alta, al igual que la conocida y reticente desigualdad. Pese a la existencia de significativas diferencias geográficas y poblacionales, se observan semejanzas desconcertantes, acercando realidades tan distantes, como Brasil y Guatemala,



por ejemplo, que comparten indicadores bastante similares en lo que se refiere a la distribución de la renta entre la población.

Una comprensión correcta de las condiciones sociales de la región y de los déficits de protección requiere el reconocimiento de perversas estructuras de desigualdad y de las múltiples combinaciones de diversos vectores de vulnerabilidad, derivados de los ciclos de vida, de los territorios y áreas de vivienda, de las condiciones de salud y educación, del acceso a bienes materiales y simbólicos, del estatus social, de la incorporación adversa en el mercado laboral, entre otros. Tal comprensión más amplia de la problemática social contemporánea y de la necesidad de transformaciones sociales profundas en el modelo económico, social e institucional de la región, plantean desafíos nada triviales para las políticas de protección social y para la coordinación de sus distintos componentes y entre estos y las demás políticas sociales. ¿Cuáles son las posibilidades abiertas por la nueva generación de programas y directrices que fundamentan las estrategias de protección social en el continente?

El presente artículo analiza algunos desafíos para el diseño e implementación de estrategias más integradas de producción de bienes y servicios sociales, que incorporando los programas de transferencia de rentas como aspecto fundamental de dichas estrategias, avance hasta la construcción de sistemas no limitados a este tipo de intervención. La primera sección recupera brevemente la historia reciente de los programas de transferencia de rentas y destaca aspectos positivos y negativos y recupera una perspectiva más amplia de la protección social, integral y con enfoque basado en derechos.

En la segunda sección, el análisis se centra en un aspecto crítico de estos debates contemporáneos, aún vigentes: la relación entre universalismo y sectorialización y su impacto en la trayectoria hacia una protección más integral y en la perspectiva de derechos. Finalmente, se concluye el trabajo abriendo una línea de análisis a ser profundizada, relativa a desafíos que la trayectoria reciente de América Latina en protección social suscita para el campo de la gestión pública social, poco acostumbrada a trabajar intersectorialmente, con objetivos comunes, procedimientos articulados y recursos compartidos.

## **1. Protección social en América Latina: de dónde venimos y hacia dónde vamos**

En América Latina no se puede afirmar, con rigor, la existencia de Estados de bienestar de la misma manera que los existentes en las democracias capitalistas avanzadas. Marcado por una fuerte estratificación en la definición de los criterios de elegibilidad; por una base inestable de financiación, debido a la fuerte presencia del mercado informal; por burocracias centralizadas y poco inclusivas, el sistema de protección social en el

subcontinente no alcanza niveles universalistas de provisión, siendo expresión de una actuación residual y selectiva del Estado en la garantía de derechos sociales (Fleury y Molina, 2000; Raczynski, 1999; Filgueira, 1999).

Sin perjuicio de que el ritmo de crecimiento económico haya modificado las condiciones de vida de la población en América Latina entre los años cincuenta y setenta (aumento en la tasa de escolarización, descenso en la mortalidad infantil, aumento de la expectativa de vida, mejora en los indicadores de salud y nutrición), este fue insuficiente para responder a la excesiva demanda y extrema desigualdad entre los distintos países y entre diversos grupos sociales y regionales internos.

La manera de concebir los problemas sociales cambió durante las décadas de los ochenta y noventa, según Raczynski (1999), adquiriendo más importancia cuestiones como la restricción del gasto, descentralización, privatización, sectorialización, subsidios por la demanda e introducción de mecanismos de mercado en el sector público. América Latina, al contrario de los países europeos, viene intensificando el desarrollo de modelos afinados con una perspectiva más residual de protección social (Faria, 2002; Molina, 2003; Filgueira, 1999), con opción para una estrategia de ampliación de políticas de enfrentamiento de la pobreza de corte sectorial.

### **1.1. Los Programas de Transferencia Condicionada de Renta (PTCR) en la historia reciente del continente**

En un intento de enorme importancia y visibilidad para avanzar en una nueva generación de políticas frente a la pobreza, se han puesto en marcha en el mundo entero (pero con especial énfasis en América Latina), los programas de transferencia condicionada de renta. Estos representan una clase, entre otras cinco clases de programas *safety nets* existentes, principalmente en los países en desarrollo. En el documento del Banco Mundial sobre social *safety nets* (2014), se encuentra un amplio análisis del alcance y de la diversidad de programas de esta clase. Más de 1.000 millones de personas (1.200 millones), representando un quinto de la población de estos países, han vivido con menos de US\$1,25 al día en 2010 (WB, 2014: 2). Sin embargo, lo impactante es observar que apenas 345 millones de los extremadamente pobres son, de hecho, alcanzados por estas estrategias, siendo aproximadamente 870 millones de personas en estas condiciones los que continúan sin cobertura (WB, 2014: 2). Este hecho se explica por la escasa cobertura de gran parte de los programas, principalmente en los países de más bajos niveles de renta, y también por el hecho de que algunos no se centran en la población más pobre, pero se encuentran orientados a ampliar las condiciones de nutrición, protección de huérfanos o garantizar pensiones para mayores.

En América Latina, a partir de los años ochenta, se dieron reformas en el modelo de seguros y, de forma más diseminada a partir de mitad de los noventa, se produjo la introducción de programas de transferencias condicionadas de rentas para pobres.

Los PTCR están presentes en 18 países de América Latina y Caribe, beneficiando alrededor de 25 millones de familias, alrededor de 113 millones de personas, lo que representa casi un quinto de la población con una inversión de 0,4% del PIB de la región (CEPAL, 2013).

Aunque sea una estrategia dominante en la región, los PTCR son diversos y heterogéneos y varían enormemente en relación a los criterios de elegibilidad, sistemas de identificación de las familias beneficiarias, periodo de permanencia en el programa, valor de los beneficios, clases de contrapartida, entre otras variaciones. Estas intervenciones comparten algunos elementos: el foco en las familias pobres o extremadamente pobres, con niños y adolescentes; la exigencia de contrapartidas y el hecho de que esta acción no esté definida en el campo de los derechos; el papel central de las mujeres como titulares de los programas; acciones orientadas al aumento del capital humano y social (Fonseca, 2006; Arriagada y Mathivet, 2007).

Algunos expertos sostienen que los PTCR representan una innovación en el campo de las políticas de lucha contra la pobreza en América Latina, al romper con el modelo de seguros, al no prever una contribución previa para el acceso a los beneficios. Tales políticas alteran una lógica asistencialista de acceso a canastas básicas y al mismo tiempo innovan al exigir contrapartidas, o actitudes de corresponsabilidad por parte de los beneficiarios, demandando de estos una actitud activa, alterando una visión del beneficiario como agente pasivo de la asistencia del Estado. Esta constituye la singularidad de estos programas, que se sostienen en las condicionalidades, lo que implica o presupone una postura activa y comprometida de los beneficiarios en el proceso de superación de la pobreza. Las condicionalidades o corresponsabilidades se justifican como medios para ampliar el acceso a los servicios básicos y universales de salud y educación y, con eso, señalar cambios, a lo largo del tiempo, en la mejoría de los indicadores educativos, de salud y nutricionales, viabilizando el aumento efectivo de las capacidades y reducción de los factores de riesgo y vulnerabilidad por parte de la población atendida y sus hijos, permitiendo que estos, tal vez, escapen de la pobreza. En este sentido, conste que los PTCR ponen el acento en acciones de corto y de largo plazo, centradas en la superación de la miseria inmediata y en el fortalecimiento de las capacidades humanas —vía condicionalidades— buscando intervenir, de alguna forma, en las causas de la pobreza generacional.

Los estudios de evaluación sobre los efectos de este tipo de programas permiten identificar algunos resultados. Tales estudios sostienen que la transferencia de beneficios, aunque de escasa cuantía, ocupan un papel central en la alteración de las condiciones de vida de las familias atendidas, con efectos en el plano de educación, salud, nutrición, vivienda, entre otros (Villatoro, 2005; Uthoff y Ruedi, 2005; Gonzáles de la Rocha, 2005; Cohen y Franco, 2006), con impactos —aunque en magnitudes variadas— sobre la incidencia y la severidad de la pobreza y de la desigualdad (Soares *et al.*, 2007).

Otra perspectiva más crítica no considera que tales programas representen una verdadera ruptura en relación con las políticas tradicionales de lucha contra la pobreza en la región. Ese punto de vista señala que aunque se traten de programas de amplio alcance (lo que los diferencia de los programas anteriores), no alteran presupuestos y concepciones de fondo tradicionales, permaneciendo como estrategias asistencialistas y sectoriales, distantes, por lo tanto, de una vertiente más universalista de protección social. Programas sectoriales y centrados en el alcance de mínimos sociales no confluyen con una perspectiva de derechos. ¿Si se alcanzan los mínimos se respetan los derechos? (Cohen y Villatoro, 2006). En la medida en que los derechos sociales están condicionados al cumplimiento de las condicionalidades, el principio de ciudadanía puede estar amenazado. El alcance de los mínimos es seguramente necesario, pero no es suficiente para ello; mucho menos para romper con concepciones y puntos de vista muy asentados en las ideas y prácticas sociales relativas a las relaciones entre hombres y mujeres. La razón de esta afirmación es que los derechos no pueden verse condicionados, sino respetados y garantizados. El predominio de transferencias condicionales sobre las no condicionadas sería una evidencia de una elección residual de protección, que indica una distancia de la perspectiva de derechos, al no ofrecer estándares mínimos que garantizan el derecho a un nivel de vida adecuado para la población objetivo (Zibecchi, s/d).

Además, los críticos con la supuesta novedad de este tipo de programa señalan que las estrategias de los PTCR comparten una concepción de la pobreza, como si esta fuese una condición que pudiera ser razonada a partir de la movilización de los individuos, desconsiderando las dimensiones estructurales macroeconómicas y sociales de pobreza y desigualdad y, en el límite, colocando la responsabilidad por la superación de la pobreza en los hombros de los propios beneficiarios (Abramovich y Pautassi, apud Zibecchi, s/d). Al enfatizar la demanda por el uso de los servicios públicos en salud y en educación, los programas no consideran la oferta de estos mismos servicios, los cuales reproducen una baja calidad de la oferta pública disponible. Una cuestión central aquí consiste en convertir la oferta de los servicios de educación y sanidad más permeables a las características, especificidades y necesidades de la población, teniendo en cuenta la heterogeneidad de las familias y sus condiciones, superando el punto de vista de que corresponde a las familias adaptarse a los servicios (y no lo contrario) (Zibecchi, s/d).

Otro punto controvertido de tales programas, según sus críticos, reside exactamente en su presupuesto de base, que el cuidado de los niños y jóvenes es una tarea predominante o exclusivamente femenina. Desde la década de los setenta el debate sobre el Estado de bienestar destaca que el papel de la familia en las configuraciones de la protección la convierten en responsable por la provisión de los cuidados de bienestar en la esfera de la reproducción familiar, prestando un servicio a la sociedad que, pese a todo, no es retribuido a la familia (Goldani, 1998, apud Timo 2013). Al enfocar la instrumentalización del papel de las mujeres en las políticas de protección, el debate

sostiene que estas se basan en presupuestos tradicionales de género (hombre proveedor y mujer cuidadora) que llevan a la reproducción de patrones de relaciones de género y división sexual del trabajo en la esfera doméstica (Goldani, 1998, apud Timo, 2013).

Un punto importante aquí, superando lo simbólico, es bastante real y concreto: las mujeres se encuentran en mayor proporción en la pobreza, en relación con los hombres, también por la alta incidencia de las familias monoparentales femeninas. Cabe a ellas, solamente, proveer su sustento y el de sus hijos. Los PTCR cuentan con la familia como la base de la intervención y todos colocan grandes responsabilidades y expectativas en las mujeres, reforzadas en su papel de madre y cuidadora del hogar. Se parte de la suposición que las mujeres serían más responsables y capaces de ofrecer el cuidado en la esfera de la reproducción y ello se traduce en la preferencia por las mujeres como titulares de los beneficios. Las exigencias de las condicionalidades implican una sobrecarga de trabajo para las mujeres y esa reducción de la familia a la mujer constituye un punto neurálgico de programas que tienen a las mujeres como receptoras de los beneficios (Arriagada y Mathivet, 2007; Villatoro, 2007; Zibecchi, s/d). Los programas, al considerar a las mujeres como las beneficiarias y responsables directas por el contrato o corresponsabilidad, pueden reforzar, entre las beneficiarias, la cultura de la maternidad, siendo el cuidado de los hijos y del hogar una tarea preceptiva y casi exclusiva de las mujeres (Suárez y Libardoni, 2007).

Los PTCRs no priorizan, de forma explícita, el enfrentamiento de la desigualdad de género, pero las elecciones hechas pueden reforzar estructuras o alterarlas. No parecen ser elecciones excluyentes: es factible expandir la oferta de servicios de cuidado, como eje de una estrategia de inversión social, y al mismo tiempo garantizar renta y crear alternativas reales para una emancipación económica de las mujeres y para la ampliación del capital humano de sus hijos.

## **1.2. Más allá de los PTCRs: las condiciones de (des)protección**

En los últimos años, ya en el siglo XXI, el potencial y límites de los PTCRs han quedado más claros. Se trata de una tendencia que no es homogénea para el conjunto de los países, pero que presenta un campo de posibilidades en dirección a concepciones más profundas de justicia y derechos. Nuevos problemas y nuevas matrices de riesgo emergen en los años noventa y marcan la entrada en el siglo XXI, relacionados con las transformaciones en el mercado de trabajo, la composición de las familias y los procesos demográficos (Cecchini, Filgueiras y Robles, 2014). En la perspectiva demográfica tiene lugar el envejecimiento de la población, combinado con el descenso de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida. Una pequeña población económicamente activa enfrenta los desafíos de financiar un sistema de protección para aquellos que no contribuyen, dejaron de contribuir o nunca contribuyeron.

En la última década, diversos modelos de ampliación y/o de reformulación de las bases de protección social han sido diseñados para América Latina, como el estándar de protección social de la OIT o la perspectiva del universalismo básico, que buscan expandir la cobertura e insertar, de forma clara, principios universales en su esencia (Cepal, 2014). Las propuestas del universalismo básico o del piso de protección social son intentos de modelaje de una protección necesaria y adecuada en el contexto y especificidades de las demandas de las poblaciones por el bienestar. La resonancia de esas propuestas para América Latina con el modelo de inversión social, de la Unión Europea, expresa desafíos comunes en una y otra región.

La agenda que emerge de los documentos de la Unión Europea a partir del año 2000 enfatiza la perspectiva de la inversión social. Ese enfoque mantiene la centralidad del componente de seguridad social, una vez que reconoce los fallos y debilidades del mercado de trabajo y su incapacidad de autocorregirse; y también invierte en el fortalecimiento de la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, a través de políticas activas de cualificación profesional y políticas pasivas de transferencias monetarias, en una combinación virtuosa de gasto compensatorio y gasto en inversión social (Kerstenetzky, 2014). Además de las políticas que buscan conciliar la vida familiar y el trabajo, que se traducen en los servicios de cuidados para niños y personas mayores y en los beneficios de permisos remunerados para padres y madres y transferencias monetarias, las políticas de inversión social comprenden intervenciones en el ámbito de la educación (desde la primera infancia y durante toda la vida adulta) y del trabajo, que incluye cualificación, empleo protegido, seguro de desempleo. La universalización y la extensión de protección durante todo el ciclo de vida, con provisión de servicios de calidad y beneficios generosos, aliados a políticas de empleo de calidad y con cualificación de largo plazo, caracterizan el paradigma de la inversión social, que combina prevención y protección, teniendo como base la cohesión social.

Al articular crecimiento con igualdad, las políticas de inversión social consideran la igualdad como una condición para el éxito de las políticas y también como un producto de estas, configurando un nuevo modelo de protección social adecuado a las condiciones sociales contemporáneas y a las exigencias de compatibilizar objetivos económicos y sociales. Al centrarse en la familia, la educación y en el trabajo, y en políticas de seguridad robustas para enfrentar las adversidades y riesgos, las políticas de inversión social igualan oportunidades y crean las condiciones para el desarrollo económico. Se trata de una estrategia pautada por una racionalidad a mediano y largo plazo. Guiada todavía por la idea de sustentabilidad, condición para un estado de protección social necesario para el siglo XXI (Kerstenetzky, 2014).

La apuesta consiste en la universalización de servicios sociales de calidad, que permita atraer la clientela que subvenciona los servicios para los más pobres, viabilizando un financiamiento redistributivo; al contrario de la estrategia de universalización sin calidad que caracteriza la experiencia latinoamericana, con financiación insuficiente y

estrategias focalizadas en los más pobres, generando segregación de oportunidades y bienestar. La estrategia de universalización de los servicios sociales de calidad aparece, por tanto, como un elemento importante para la inversión social, una vez que incluye una clientela que subsidia los servicios sociales y genera mayor solidaridad entre clases para la financiación de la protección.

Como segundo principio estratégico de inversión social, se observa la apuesta por un crecimiento endógeno, generado por la propia política social. La universalización de la oferta de servicios permite generar puestos de trabajo formales en los servicios sociales públicos, significando una inversión en las personas y en sus capacidades productivas y creativas. La expansión de servicios destinados a la esfera del cuidado permite conciliar trabajo y vida familiar, con efectos directos en el empleo femenino y en la reducción de la pobreza, teniendo como objetivo que el empleo femenino sea uno de los factores centrales para la prevención de la pobreza infantil.

¿Cuáles son las condiciones y posibilidades de esa y de otras perspectivas universales para América Latina? Los cambios profundos en el sistema de pensiones, de transferencia de rentas y de servicios en los países latinoamericanos alteran el modelo de corte residual que caracterizó la región en su trayectoria de protección social, tal como sostiene la experiencia europea. Los programas de asistencia social, en los países de economía avanzada, constituyen una parte, pequeña, marginal, de un amplio sistema de protección, que incluye beneficios universales y generosos. Ese es un punto que debe quedar bien señalado cuando se pretenda contraponer estrategias de protección social en América Latina y Europa.

¿Cuál es el escenario de América Latina en cuanto a sus brechas de protección? En un sólido análisis sobre los sistemas de protección social en América Latina Cecchini, Filgueiras y Robles (2014) definen categorías y tipologías para analizar las condiciones y posibilidades de una protección integral en la región. En la búsqueda de avanzar conceptual y empíricamente en el análisis de tales condiciones, los autores agrupan los países por la profundidad de su brecha de bienestar<sup>3</sup>, identificando países con brechas severas (Bolivia, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Paraguay); con brechas moderadas (Colombia, Ecuador, México, Perú, República Dominicana) y con brechas modestas (Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Panamá, Uruguay, Venezuela).

Dicha tipología permite analizar los efectos de las diferentes situaciones en relación a diversos indicadores. La cobertura de pensiones, por ejemplo, medida en porcentaje

---

3. "El modelo de análisis de conglomerados combina una primera dimensión que refiere o equivale a la primera curva de la brecha de bienestar en el análisis de Uthoff, Vera y Ruedi (2006). Esta dimensión está representada por la riqueza del país (PIB per cápita) y la (in)capacidad de sus mercados laborales de generar empleos adecuados (porcentaje de ocupados por debajo de la línea de pobreza y asalariados con empleos formalizados y aportes) así como su nivel de población dependiente (la tasa de dependencia demográfica). Por otro lado, la capacidad y esfuerzo que el país presenta para enfrentar dicha brecha es representado por el gasto social real per cápita y el gasto en transferencias monetarias como porcentaje del PIB" (Cecchini, Filgueiras y Robles, 2014).

de la población de 65 años o más, varía entre el 12,7% para países de brechas severas; el 25% para países de brecha moderada y alcanza el 75,7% en países de brechas modestas. En los primeros, el PIB se sitúa debajo de 2.000 dólares per cápita, la tasa de dependencia es alta, así como la incidencia de la pobreza y de la indigencia. Mercados de trabajo con una fuerte presencia de subempleo y un Estado incapaz financieramente de responder a las demandas y necesidades sociales de la población caracterizan, de forma general, a los países de brecha severa, que se encuentran bajo amenaza de ruptura de cohesión y del tejido social. Estrategias familiares de migración, trabajo infantil y pago de bolsillo para gastos en salud son las más presentes en esos países.

Los países de brecha moderada, por otra parte, tienen una renta per cápita en torno a los 5.000 dólares, presentan mercados de trabajo más formalizados y la incidencia de la pobreza se sitúa en torno al 30-40% de la población. El mercado de trabajo es dinámico para las personas con mayor cualificación profesional, lo que excluye a los más pobres y contribuye a la reproducción de la pobreza intergeneracional, como también la educación permanece segmentada por renta, mostrando que, en esos países, las instituciones tienden a reforzar los mecanismos transmisores de la desigualdad social. El gasto social es mayor y existen prestaciones básicas en la educación, salud, seguridad y asistencia social.

En los países de brecha modesta, el nivel de desarrollo medido por el PIB per cápita es mayor, situándose en torno a 7.500 dólares, así como la carga tributaria, que permite un gasto público superior al 20% del PIB. Sin embargo, los sistemas de protección continúan segmentados de acuerdo con la capacidad contributiva de los afiliados y reproducen desigualdades generadas en el mercado de trabajo. Las medidas implementadas conforme con directrices universales son condicionadas por la restricción presupuestaria y abarcan solamente prestaciones básicas. La mezcla pública y privada en la educación reproduce segmentaciones y desigualdades y el Estado se encuentra con una capacidad reguladora limitada para viabilizar la igualdad de acceso prevista en los sistemas de servicios (Cecchini, Filgueiras y Robles, 2014).

Dentro de esos países de brecha modesta de bienestar, pueden ser identificadas dos configuraciones distintas, que reflejen los esfuerzos, la dirección y los niveles de segmentación de los regímenes de bienestar. En un grupo están países con perfil más proteccionista, como Argentina, Uruguay y Brasil, en los cuales el Estado protege a la población que se encuentra fuera del mercado de trabajo con un fuerte esfuerzo fiscal en políticas de pensiones y asistencia, y con gasto relativamente menor en acciones orientadas al capital humano (como salud y educación). En otro grupo están los países con perfil productor, como Chile, Costa Rica y Panamá, que presentan una menor presencia del Estado en la protección de la población que se encuentra fuera de mercado.

Los gastos en salud son similares en los dos subgrupos (5,8% para los proteccionistas y 4,2% para los productores), pero en el segundo el gasto en educación es mayor:



alcanza el 7,7% del PIB, mientras que los proteccionistas presentan un gasto en educación en torno a 5,6%. Lo contrario ocurre con los gastos en seguridad social y asistencia, una vez que en el primer subgrupo tales gastos son más altos: situándose en torno al 12,5% de PIB para los países proteccionistas y en 6,5% en países productores. La cobertura de las pensiones es mayor en el grupo de los proteccionistas con más del 87% de la población de 65 años o más con cobertura, mientras que en el grupo de los productores ese porcentaje es cercano al 74%. Hay en esos países una tendencia a ampliar la capacidad de los que trabajan o irán a trabajar, mientras que en los países de corte más proteccionista el énfasis reside en la protección para los que no trabajan (Cecchini, Filgueiras y Robles, 2014: 28).

También en los países de brecha moderada la misma tipología es pertinente: dentro de los proteccionistas está Colombia y Ecuador, mientras que México, Perú y República Dominicana presentan un perfil productor/liberal, lo que se expresa no solamente en el volumen de las cargas tributarias, sino también en el acceso privado a los servicios de salud y educación. Tales países presentan un PIB mayor del que tienen los proteccionistas, y también un gasto público social en seguridad y asistencia menor (2,7% contra 4,3%), así como una menor cobertura de pensiones (22,5% contra 28,6%).

En los países de brecha severa de bienestar, se encuentra una homogeneidad mayor: gastos social y carga tributaria baja, baja cobertura y "gasto de bolsillo" en salud y educación de moderados a altos, principalmente para los más pobres. Estados con baja capacidad institucional y mercados de trabajo de alta precariedad y baja inclusión confirman las características más generales de los países situados en ese grupo. (Cecchini, Filgueiras y Robles, 2014).

El desafío de la región es cómo implementar sistemas de provisión pública universal en países en desarrollo, con pobreza masiva, amplio número de indigentes, pocos recursos para la inversión y capacidades institucionales frágiles para la formulación, gestión y evaluación de políticas públicas. Obviamente la implementación de modelos más o menos universales y agendas más amplias o restringidas de protección social dependen de la voluntad política, de decisión, de financiación, de capacidad de implementación y coordinación, todo lo cual está marcado por disputas entre valores e intereses no siempre fácilmente conciliables.

## **2. Universalidad y selectividad: una combinación, más que una antinomia**

La situación actual en la cual se encuentra la protección social latinoamericana, con avances importantes, pero también con desafíos relevantes por delante, implica prestar especial atención a un aspecto todavía no resuelto en el debate conceptual, técnico y político de la región. Se trata de la articulación entre la universalización y la

selectividad o focalización, como dos ejes estructuradores de la producción y oferta de bienes y servicios sociales. En los países latinoamericanos, en un contexto de persistente desigualdad y desprotección de un enorme contingente de la población, la universalización de servicios básicos de educación, salud o incluso saneamiento, aún no fue alcanzada plenamente, y mucho menos con la calidad necesaria. La igualdad de acceso todavía no se ha alcanzado para una considerable parte de la población, lo que denota niveles todavía precarios de una protección social mínima, teniendo los derechos como eje. Mientras tanto, el acceso no es suficiente para garantizar equidad. Cada política sectorial tiene el desafío de universalizar la cobertura y garantizar que grupos históricamente excluidos tengan sus derechos y oportunidades restablecidos, lo que significa un compromiso con la equidad.

Combinar la universalidad con la diferencia no es algo trivial, pues presupone la perspectiva de la igualdad de derechos y, al mismo tiempo, el trato desigual para superar desigualdades; lo que en el campo de la producción de las políticas significa flexibilizar la oferta de servicios para adecuarlos a las necesidades de los grupos específicos y ofertar de forma universal determinados conjuntos de protecciones (servicios sociales de educación, salud, cuidado). En Europa, el universalismo basado en derechos constituye el núcleo de la estrategia. En América Latina, las transferencias condicionadas de renta, principal estrategia de protección social, dado lo observado, no se guían por la universalidad y no son sustentadas por derechos.

Mientras tanto, no se trata de contrarrestar universalismo y focalización, como si estas fuesen estrategias incompatibles e irreconciliables. Evidentemente, se pueden identificar estrategias de focalización con sentidos y orientaciones distintas, marcadas por diferentes concepciones de justicia que enmarcan la protección social en cada país y en cada momento. Tales concepciones constituyen el campo normativo y conceptual que orienta la definición de equidad y, por tanto, el diseño de las políticas de protección y políticas sociales de forma general. Según Kerstenetzky (2006), las concepciones de justicia proporcionan la estructura más amplia a partir de la cual las estrategias de universalización y focalización son encuadradas. Estas se distinguen, siguiendo la tipología clásica de Esping Andersen, por la relación que se establecen entre las instituciones del mercado y del Estado como promotoras de la distribución del bienestar. Una visión "mercado-céntrica" traduciría una concepción laxa de justicia, en contraposición a una definición más profunda, alineada con una perspectiva de justicia distributiva.

En una concepción laxa de la justicia, la focalización expresa una visión residual del Estado, cuyo papel central reside en la provisión de redes de protección social (*safety nets*) para aquellos que no tengan acceso a una protección vía mercado, que no accedieron a de los procesos económicos integradores. En una concepción profunda de la justicia, la focalización tendría la acción de reparación como necesaria para viabilizar la efectividad de derechos formalmente iguales, aunque distintos en su concretización

en la práctica. En ese sentido, acciones focalizadas serían un complemento de políticas universales, aproximando el ideal de derechos a una realidad de su ejercicio efectivo. Se trata, en esa visión de reparación de la focalización, de igualar oportunidades. Tales políticas de reparación pueden ser políticas redistributivas compensatorias (como las transferencias de renta y la distribución de ayudas para los más pobres), así como políticas redistributivas estructurales, que alteren de forma profunda la distribución de bienes y riqueza (como la reforma agraria o tributaria). La focalización, por lo tanto, entendida a partir de una concepción de ciudadanía, estaría lejos de una visión residual de un modelo mercado-céntrico. Políticas sociales de carácter universal, a su vez, estarían asociadas a derechos y sostenidas por argumentos como la eficiencia social y también por razones de naturaleza ética. Asimismo tales políticas pueden ser implementadas en modelos mercado-céntricos, en algunos sectores como seguridad social y oportunidades básicas de educación y salud, como es el caso de Gran Bretaña, según Kerstenetzky (2006). Lo que la autora argumenta es que no es posible identificar, automáticamente, focalización con residualismo/eficiencia y universalización con equidad, siendo que tales estrategias deben ser consideradas en el ámbito de concepciones de justicia, laxa o profunda, que sostienen el diseño de las intervenciones.

Evidentemente, la definición de un horizonte de cambios no es neutra ni se trata de una cuestión técnica, meramente. Involucra un juicio y un punto de partida normativo. Además de las evidencias de la eficiencia social de políticas universales frente a políticas focalizadas, tal debate supone adhesiones metateóricas, que incluso involucran juicios sobre la naturaleza del orden social. La perspectiva orientadora enfatiza aquí la necesidad de estrategias de inversión social, cuya combinación de políticas de carácter universal y focalizadas puedan ser desarrolladas en el marco de una concepción profunda de justicia redistributiva.

Algunas evidencias, además de una adhesión ética o normativa a ese principio de justicia profunda, permiten reforzar la justificación para la adopción de modelos más amplios de protección. Existen datos que permiten verificar que los modelos más universalistas de protección social pueden estar más fuertemente asociados con menor pobreza y desigualdad (Neubourg, Castonguay y Roelen, 2005) y esa constatación puede servir para orientar el camino que se pretende seguir en América Latina, que sufre las restricciones de los procesos de globalización y presenta condiciones más débiles para enfrentarlos. Aunque sea difícil establecer, sin ambigüedades, relaciones de causa y efecto, los autores (Neubourg, Castonguay y Roelen, 2005) sostienen la correlación entre sistemas de protección más universalistas y la existencia de menor nivel de pobreza en los países que los adoptan. Además de las disputas programáticas, valorativas y metateóricas, se tienen evidencias de que los sistemas de protección social de la Europa continental, con inversiones altas, están asociados a menos pobreza, absoluta y relativa, y a menor desigualdad. Las evidencias apuntan que el gasto social en esos países reduce la proporción de personas en la pobreza, sea esta media en términos relativos o absolutos. Los sistemas más universalistas de protección social son

claramente exitosos en la reducción de la pobreza, principalmente si se comparan con sistemas de matriz liberal o residual<sup>4</sup>.

Además de eso, políticas de corte universal favorecen las bases de solidaridad entre clases y ese es un punto relevante y con consecuencias importantes para el diseño de estrategias de intervención. Adoptar, de forma prioritaria, políticas focalizadas, reduce las oportunidades de sostenibilidad y de garantía de calidad de los servicios. Eso porque al enfocarse exclusivamente en los más pobres, excluyen sectores no-pobres, estratos medios, que poseen mayor poder político y voz, lo que reduce la base de sustento, pues las políticas se apoyarían en grupos con poca capacidad de movilización y de presión. Con esa estrategia, no existen puentes de comunicación o de construcción colectiva entre los dos grupos, lo que genera segmentación y dualidad social e indisposición para el financiamiento del sistema por parte de los no-pobres (Molina, 2003; Kerstenetzky, 2006).

Cabe relacionar la experiencia de los PTCR con un marco más amplio, orientado a expandir la esfera pública de cuidado y articular la transferencia de renta con servicios sociales universales y con políticas de trabajo. Este constituye uno de los desafíos que afronta América Latina en este inicio de siglo. Como ya fue destacado, existe un consenso razonable (Norton, Conway y Foster, 2002; Barrientos y Hulme, 2008; CEPAL, 2010; Cecchini y Martínez, 2011) sobre la necesidad de alargar la concepción de protección social de forma de incluir y articular tres conjuntos de políticas: (a) garantizar asistencia social, articulando beneficios/transferencias y servicios en el campo de la protección no contributiva, incluyendo sistemas de cuidado para públicos especialmente vulnerables, como personas mayores, niños y discapacitados; (b) proveer seguridad, en el ámbito de la protección contributiva; (c) promover una estructura de oportunidades robusta, en el campo de la regulación de los mercados de trabajo, de las políticas de empleo, renta y de acceso a crédito, que estarían vinculadas al ámbito de la promoción social, en clara articulación con las políticas de trabajo, empleo y renta.

---

4. Los Estados Unidos se encuentran en una posición de mayor pobreza y menos gasto social, al contrario de países como Dinamarca o Suecia. Evidencias también demuestran que, además de más personas ser pobres en los Estados Unidos y en Reino Unido, cuando se comparan con países de la Europa continental, la duración de la situación de pobreza para los americanos es mayor. Cuando se observa la pobreza por franja de edad en los diferentes países, esas diferencias quedan aún más evidentes. En Suecia y en Bélgica, por ejemplo, menos del 5% de los niños viven en la pobreza. Ese número sube hasta el 10% en Francia y Alemania y llega al 20% en Italia, Estados Unidos o Reino Unido (Neubourg, Castonguay y Roelen, 2005: 5). Desde el punto de la estructura de la desigualdad, Suecia, Bélgica, Francia, Alemania y Holanda presentan una desigualdad menor de la existente en los países anglosajones. Los autores llaman la atención sobre un aspecto interesante en el análisis de tasas de pobreza entre países. Buscando captar el impacto del gasto en la reducción de la pobreza, las simulaciones apuntan que, aunque Suecia sea uno de los países con menor pobreza y desigualdad después de las transferencias, se encuentran en una situación de "alta" tasa de pobreza antes de las transferencias; al contrario que los Estados Unidos, por ejemplo, cuyo porcentaje de pobres antes de las transferencias es más baja de que en cualquier país europeo. La protección social de carácter universalista de los países de la Europa continental contribuye a modificar, a partir de los impuestos y beneficios, situaciones de gran desigualdad antes de las transferencias: "En realidad, al comparar las tasas de pobreza antes y después de los impuestos y transferencias, queda claro que los impuestos directos y las transferencias sociales contribuyen bastante para el alivio de la pobreza en todos los países, pero en los Estados Unidos menos que en los otros" (Neubourg, Castonguay y Roelen, 2005: 8).

Un punto central es la necesaria articulación de esas dimensiones de protección con el acceso a servicios de salud y educación de base universal.

Los PTCR han sido exitosos en la reducción de la brecha de pobreza, pero son insuficientes para superarla, si no vienen acompañados de otras políticas de carácter estructural, como el modelo de inversión social, que se sostiene en una articulación directa entre la dimensión económica y la dimensión social de las políticas de bienestar, con impactos efectivos en el desarrollo.

Un punto importante a ser considerado en el análisis de los PTCR respecto a su interacción con políticas de promoción social consiste en la posibilidad de ese tipo de programa de generar mayores niveles de autonomía o del empoderamiento de las familias e individuos que de ellos participan. Mientras tanto, la caída de la renta, una vez que se sale del programa, plantea un problema central de las políticas sociales dedicadas a la reducción de la vulnerabilidad. ¿Cómo es posible que hogares vulnerables puedan prescindir de los apoyos y beneficios, sin caer nuevamente en los riesgos e incertidumbres de la pobreza?

Esa cuestión remite el problema de las “puertas de salida”, que ha sostenido el debate y buena parte de las críticas a dichos programas. Para esa población, los programas oficiales de empleo y renta, concentrados en el sector formal de la economía, no llegan. La baja cualificación, los déficits de escolaridad y de activos, de forma general, restringen el acceso de las poblaciones más pobres al mercado de trabajo.

Se sabe que la marea alta no levanta todos los barcos y que la expansión de la economía o el crecimiento económico, por sí solo, no es capaz de impulsar y superar las condiciones de vulnerabilidad de gran parte de la población pobre en el subcontinente. Sin alternativas y una visión estratégica de las políticas de protección y desarrollo social, se corre el riesgo de generar una situación de dependencia permanente de los beneficiarios en relación a la provisión pública, lo que, además de un impacto negativo desde el punto de vista de una política social emancipadora y dirigida a la autonomía de los ciudadanos, presenta problemas evidentes de sostenibilidad tanto social como fiscal.

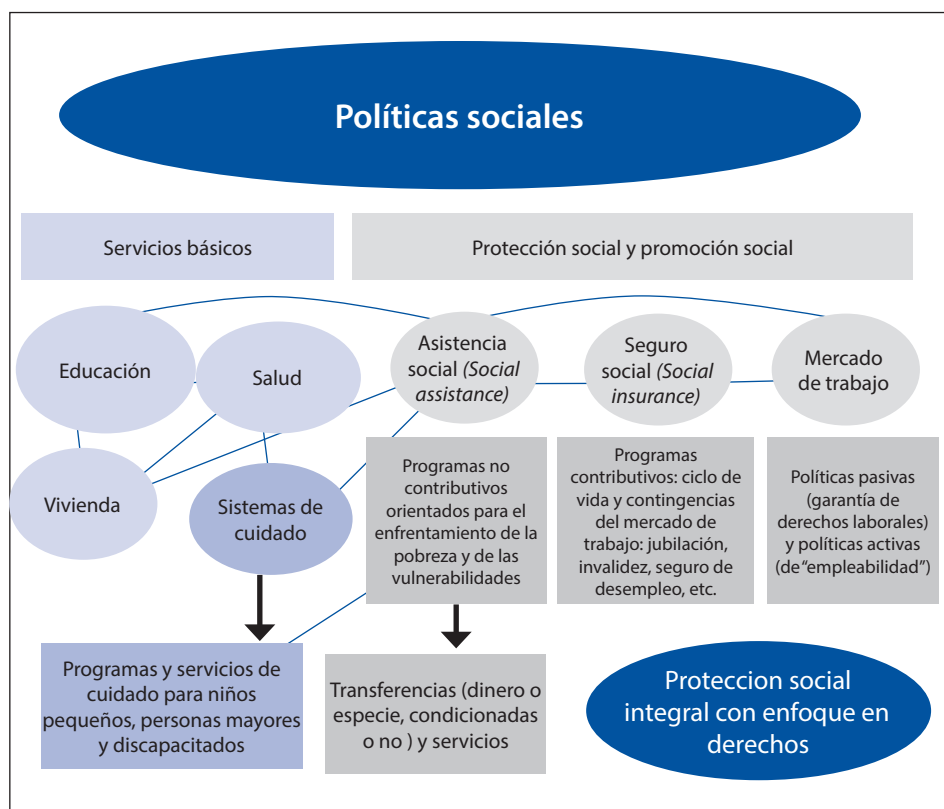
### **3. Algunos desafíos sobre la perspectiva de gestión pública: en dirección a la construcción de un sistema integral de protección social en América Latina**

El desafío de la promoción de la equidad —que consiste en tratar desigualmente a los desiguales dirigiéndose a la reversión de las desigualdades— demanda una redefinición del papel del Estado, de la forma tradicional de producción de sus políticas,

exigiendo alteraciones en el campo de cada política sectorial y en las atribuciones de los diferentes niveles de gobierno. El tema de la intersectorialidad entra en el discurso y en la agenda, para expresar la necesidad de formas de gestión capaces de operar la articulación necesaria entre las políticas de asistencia (transferencia y servicios) y las políticas de salud y educación.

Desafíos de naturaleza conceptual sobre el tamaño y la configuración deseada y adecuada de un Estado de protección social implican la redefinición del alcance de un modelo de protección social integral, centrado en derechos, en el cual los servicios sociales universales (educación, salud y cuidados) sean integrados a las transferencias y a los servicios focalizados en la población pobre y más vulnerable, de forma articulada incluso a los sistemas de seguridad básica y a las políticas de empleo y renta, en el campo de la promoción social (Cecchini y Martínez, 2011). Esa amplia concepción de protección, sin embargo, exige o impone la necesidad de condiciones institucionales adecuadas para la producción de políticas efectivas y, al mismo tiempo, suficientemente específicas para proporcionar respuestas a demandas heterogéneas.

**Figura 2. Enfoque de la protección social integral con enfoque en derechos**



Fuente: elaboración propia, basada en Cecchini y Martínez, 2011.

Combinar estrategias universales—como la provisión de los servicios de educación y salud—, con programas enfocados en la población más pobre o vulnerable impone desafíos no triviales. Un modelo de protección social integral supone la combinación de políticas de corte universal, teniendo como base demandas y necesidades más homogéneas, y políticas selectivas, que adoptan modelos de producción más flexibles, que responden a demandas y necesidades heterogéneas de la población y de los territorios. La cuestión que emerge en la agenda de las políticas de protección no contributiva es la de la integración entre beneficios y servicios, sean asistenciales o del campo de la salud, educación, trabajo o cuidados. Una perspectiva integral en el ámbito de la protección social, entendida bajo la matriz de los derechos, depende de la estructuración de un sistema que combine, consistente y articuladamente, estrategias universales y focalizadas, y que estas sean establecidas de forma coherente y adherente a las demandas y necesidades de protección social de los grupos, individuos y regiones. Además de ser moldeadas a partir de las demandas y necesidades, la efectividad de las políticas focalizadas depende, en gran parte, de la existencia previa de políticas universales. Ambas orientaciones son necesarias, pues son complementarias y utilizadas para situaciones diferentes.

Un punto importante a destacar, como obstáculo a esa integración necesaria entre políticas universales y focalizadas es que no todos los sectores necesitan unos de los otros de la misma forma o en la misma intensidad. Cuando se trata de políticas más consolidadas, con sólidas estructuras institucionales, presupuestarias y de personal, con redes capilarizadas de equipamientos, como son los casos de la salud y de la educación, la interdependencia puede ser más reducida, pues tales áreas ostentan mayor control sobre sus recursos, procesos y rutinas. Ya el área de asistencia social, más reciente en su conformación sistémica, está menos institucionalizada, trabaja con tecnologías más blandas de intervención que son menos rutinizables, tiene menos control sobre los recursos necesarios para implantar, de forma consistente, su red de servicios y dotarlos de los profesionales necesarios (Veiga y Bronzo, 2014). Además de eso, la propia naturaleza de la política de asistencia supone un adecuado funcionamiento de las otras políticas, siendo que los objetivos de protección y promoción no se alcanzan sin que las personas tengan salud y educación, vivienda y trabajo, condiciones mínimas en términos de capacidades humanas.

La integración de la asistencia (involucrando transferencias y servicios), con la educación y salud de base universal constituye uno de los desafíos cruciales para la creación de un sistema de protección social integral. Sin embargo, para eso, es necesaria también la articulación con políticas de trabajo y renta, en un eje orientado para la promoción social.

En ese sentido, un cambio significativo puede ser señalado en la trayectoria reciente de los países europeos en el campo de la protección social. El principio de la activación—entendido como un conjunto de directrices e intervenciones orientadas para la inserción de los beneficiarios en el mercado de trabajo, buscando reducir el tiempo de

permanencia en el sistema de protección— fue una respuesta a las críticas de que el sistema favorece una cultura de dependencia. Sin embargo, la forma en la que ese principio fue incorporado en los diversos modelos presenta importantes distinciones: en los países de régimen liberal el énfasis en el *workfare* exigía una contrapartida de trabajo para el acceso a las prestaciones sociales (“activación de incentivos”), en los países continentales la lógica era de la “activación ocupacional”, mientras que en los países de tradición social demócrata hubo una “activación de la cualificación”, centrada en políticas de empleos de calidad, con énfasis en la formación de larga duración, con alta inversión en capital humano, al contrario de los otros tipos de activación, con impacto nulo o bajo en esa dimensión (Kerstenetzky, 2014). La adopción de la activación como directriz en los países liberales y continentales significó una remercantilización de la protección, la precarización de las condiciones de trabajo, el dominio del principio del mercado y de su lógica de incentivos y subvenciones en las políticas de empleo. Es importante considerar, por lo tanto, qué estrategias predominan en el escenario latinoamericano y cuáles son las decisiones que se han tomado.

Sin embargo, aunque sea alcanzada una mayor articulación entre las políticas, la complejidad de los problemas exige ir más allá de las transferencias condicionadas de renta o de su provisión articulada con servicios socioasistenciales o servicios de otras políticas sociales. Aunque esos puntos sean centrales para viabilizar mayor capacidad de protección en el ámbito de las políticas no contributivas, los déficits de protección de la región exigen una estrategia aún más robusta para su resolución. Las políticas sociales encuentran límites muy fuertes relacionados con salario, empleo y distribución de renta, dinámicas del mercado de trabajo, de desarrollo urbano y rural, lo que hace referencia a otros conjuntos de políticas del Estado y también a las dinámicas del mercado. Las implicaciones de las políticas económicas, de desarrollo, urbanas y de infraestructura están directamente relacionadas con las situaciones de pobreza y exclusión, y funcionan como barreras o, en caso de ausencia o mala calidad de los servicios, como elementos potenciadores y perpetuadores de esas mismas condiciones de vulnerabilidad y destitución.

La definición de qué protección para qué sociedad depende, por lo tanto y sobre todo, de una visión integral, holística si se quiere, de los fenómenos de la pobreza y desigualdad y de sus soluciones, que constituyen la base para la construcción de sistemas de protección social más integrales y comprometidos, de hecho, con la efectividad de los derechos y con una visión profunda de justicia social.



## Bibliografía

- Arriagada, I. y Mathivet, C. (2007), *Los programas de alivio a la pobreza. Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores*. Serie Políticas Sociales, n° 134. Cepal, Chile.
- Barrientos, A. y Hulme, D. (2008), "Social Protection for the Poor and Poorest: An introduction". En A. Barrientos y D. Hulme, *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics*. Basingstoke, UK & New York, USA, Palgrave Macmillan.
- Bronzo, C. y Lobato, L. (2013), *Um Balanço Das Evidências E Alguns Achados Sobre O Ambíguo Efeito Das Transferências De Renda Sobre As Mulheres*. Artigo Apresentado Congresso ALAS, Chile.
- Bronzo, C. y Mendes, Maria C. (2014), *A Política de Assistência Social no Brasil e a provisão de serviços socioassistenciais nos municípios: entre o ideal e o real*. Paper preparado para o CLAD.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011), *Programas de Transferencia Condicionada. Balance de la experiencia reciente en América Latina y Caribe*. Cuadernos Cepal, 95. Chile.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Cecchini, S., Filgueira, F. y Robles, C. (2014), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*. Série Políticas Sociales, 202, CEPAL.
- Cohen, E. y Franco, R. (2006), "Los programas de transferências con corresponsabilidad em América Latina: similitudes y diferencias". En Cohen, E. y Franco, R. (coord.), *Transferências com corresponsabilidade. Uma mirada latinoamericana*. México, SEDESOL.
- Esping-Andersen, G. (1991), *As três economias políticas do Welfare State*. *Lua Nova*, SP, n° 24 pp. 85-116.
- Filgueira, F. (1999), "Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". En Melo, M. A. (org.), *Reforma del Estado y cambio institucional en Brasil*. Recife, Editora Massangana, pp. 73-110.
- Filgueira, F. et al. (2005), *Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida latinoamericanas*. INDES, junio.
- Fonseca, A. (2006), *Los sistemas de protección social en América Latina: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas*. Draft.
- Garrido, Lorena A. (2012), *Los programas de transferencia condicionada de renda en América Latina. Cuestiones pendientes desde una perspectiva de género*. Working Paper (WP 2012-20), Gigapp. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración e Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- González de la Rocha, M. (2005), "Familias y política social en México. El caso de oportunidades". Reunión de expertos - Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales. CEPAL.
- Kerstenetzky, Celia L. (2006), "Políticas Sociais: focalização ou universalização?". *Revista de Economia Política*, vol. 26, n° 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro.
- Kerstenetzky, Celia L. (2014), "¿Del Estado de bienestar keynesiano al Estado de bienestar schumpeteriano? Una agenda socialdemócrata para el siglo XXI." Texto preparado

- para la Conferencia de Clausura del *Sexto Diálogo Nacional por un México Social. Volver a lo fundamental*, UNAM, Ciudad de México, noviembre 2013, abril.
- Molineux, M. (2006), "Mothers at the service of the New Poverty Agenda: Progresar/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Program". *Social Policy & Administration*, vol. 40, nº 4. August.
- Moreira, Natália C. (2013), *Empowerment, gender inequality and social mobility in Bolsa Familia Program*. International Public Policy Conference. France, 2013.
- Neubourg, C., Castonguay, J. y Roelen, K. (2005), *Redes de segurança social e assistência social focalizada: lições da experiência europeia*. Maastricht Graduate School of Governance. Universidade de Maastricht.
- Palme, J., Nelson, K., Sjoberg, O. y Minas, R. (2009), *European social models, protection and inclusion*. Research report. Stockholm, Institute for Future Studies.
- Pautassi, L. (2007), *Nuevos desafíos para el abordaje del cuidado desde el enfoque de derechos*. Reunión de Especialistas. Futuro de las familias y desafíos para las políticas públicas. CEPAL. Santiago de Chile.
- Raczynski, D. (1999), "La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina: nuevas alternativas para enfrentar la pobreza". En Tokman, V. E. y O'Donnell, G. (orgs.), *Pobreza y desigualdad en América Latina: temas y nuevos desafíos*. Buenos Aires, Ed. Paidós.
- Raczynski, D. (2002), "Equidad, inversión social y pobreza, innovar en cómo se concibe, diseña y gestiona las políticas y los programas sociales". Documento preparado para el Seminario *Perspectivas Innovativas en Política Social. Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad*, MIDEPLAN.CEPAL, 23-24 de mayo.
- Repetto, F. (2010), "Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº. 47. Caracas.
- Soares, S., Guerreiro, Rafael O., Veras, Fábio S., Medeiros, M. y Zepeda, E. (2007), *Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos sobre a desigualdade*. IPEA, Texto para Discussão No 1293. Brasília.
- Suárez, M. y Libardoni, M. (2007), "O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres". En Vaitsman, J. y Paes-Sousa, R. (org.), *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados*, vol. II. MDS. Brasília.
- Timo, Thereza R. (2013), *Políticas de Transferência condicionada de renda e seus efeitos sobre a vida das mulheres beneficiárias*. Dissertação de Mestrado, PUC/MG.
- Veiga, L. y Bronzo, C. (2014), "Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte". *Revista Administração Pública*, 48 (3), RJ. maio/jun.
- Villatoro, S. P. (2005.), "Los programas de protección social asistencial en América Latina y sus impactos en las familias. Algunas reflexiones". Reunión de expertos *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*. CEPAL.
- World Bank (2014), "The State of Social Safety Nets 2014".
- Zibecchi, C. "Programas de transferência de ingresos. Mas condicionalidades e menos derechos para las madres pobres? Un analisis em base a tres experiências de América Latina". s/d

## 2. La reforma de la protección social en América Latina: avances y posibilidades de universalismo

Fernando Filgueira<sup>1</sup>

### Introducción

América Latina asiste en la primera década del siglo XXI al segundo experimento de construcción de ciudadanía social de su historia. El primero se produjo durante el periodo llamado de sustitución de importaciones, como respuesta a la crisis de incorporación de los años veinte y especialmente de los años treinta del siglo XX. Pero a diferencia del impulso actual, el esfuerzo de ciudadanía social del pasado fue el de una ciudadanía social regulada, a imagen y semejanza del modelo sociopolítico que la forjó: un proceso de modernización conservadora, en donde predominó la función de control, sobre los horizontes de emancipación de la moderna política social. En este documento se presenta evidencia y se propone un debate sobre las posibilidades de avanzar hacia un Estado social que garantice el acceso universal a sistemas de aseguramiento y servicios sociales esenciales.

La discusión sobre el acceso universal de la población al bienestar mediante ingresos, bienes, servicios y protección regulatoria es de larga data en el mundo y en la región. Es de hecho el centro material del debate sobre lo que entendemos por desarrollo humano. Es también el centro conceptual del debate sobre derechos económicos,

---

1. Fernando Filgueira es licenciado en Sociología por la Universidad de la República de Uruguay y es doctor en Sociología por la Northwestern University. Se desempeñó como docente de la Universidad de la República y en la Universidad Católica del Uruguay y consultor para CEPAL y Banco Mundial. Ha publicado extensamente en revistas académicas especializadas en temas de desarrollo, estructura social, pobreza y desigualdad, así como de política social y educación en América Latina. Fue representante auxiliar del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en Uruguay y previo a ello fue oficial de Asuntos Sociales, en la División de Desarrollo Social de la CEPAL en Santiago de Chile coordinando el Panorama Social de América Latina. Ha sido director del Área de Gestión y Evaluación del Estado de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República en Uruguay y coordinador del Área de Evaluaciones y Estadísticas Educativas de la ANEP. Se desempeñó también como coordinador académico del Programa de Investigación sobre Exclusión Social, Pobreza e Integración Social de la Universidad Católica del Uruguay. Desde marzo de 2015 es viceministro de Educación y Cultura del Uruguay.

sociales y culturales. Estos debates y las preguntas que suscitan deben ser mejor especificadas. Cuando nos preguntamos sobre el problema del acceso universal a ingresos, bienes, servicios y protección regulatoria nos estamos preguntando al menos lo siguiente.

- a) Quiénes son sujetos de dicho objetivos.
- b) Qué protecciones e inversiones se incluyen en dichas coberturas y accesos.
- c) Qué esferas de la sociedad se espera generen dichas coberturas y accesos.
- d)Cuál es el grado de desigualdad e igualdad en dichos accesos que resulta tolerable desde criterios de eficiencia, criterios normativos de equidad y objetivos de cohesión social.

Como preferencia normativa civilizatoria, estipulada en los acuerdos internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales, resulta claro que la respuesta más inmediata es simple pero pragmáticamente compleja. Todos los individuos debieran acceder a los mínimos de bienestar que en un momento histórico determinado son la base de la supervivencia, dignidad y agencia humanas y debieran asimismo no presentar desigualdades de inicio que segmentaran inevitablemente las oportunidades subsiguientes de acceder a mayores niveles de bienestar.

## **1. Tendencias y transformaciones de los sistemas de protección social en la región**

La historia de las políticas sociales en la región se encuentra emparentada con la historia de sus modelos de desarrollo y los paradigmas económicos y sociales que predominaron en las diferentes etapas del desarrollo en América Latina. Tal como señalan Cecchini y Martínez (2011) si bien dichas etapas no son homogéneas entre países ni es posible establecer una linealidad plena entre modelos de desarrollo y modelos sociales de Estado, existe un conjunto de regularidades que permite agrupar a estas variantes en cuatro grandes etapas: una primera dominada por el modelo exportador primario y la influencia del pensamiento liberal propio del siglo XIX y que llega hasta la crisis del 29, un segundo momento entroncado con el modelo sustitutivo de importaciones que va aproximadamente desde los años treinta hasta finales de los setenta, y un tercer modelo que se ubica desde fines de los setenta a inicios del nuevo siglo cuya marca fundamental es la reorientación exportadora, el neoliberalismo y la austeridad fiscal. Cecchini y Martínez (2011) proponen una cuarta etapa que se abre con la crisis del Consenso de Washington, el giro a la izquierda de los gobiernos de la región y la búsqueda de competitividad sistémica con fuerte apuesta al capital humano en un contexto normativo que enfatiza la titularidad de derechos y el acceso a mínimos garantizados de protección y promoción social. El siguiente cuadro sinóptico tomado de su trabajo permite una visión apretada de las características de cada etapa en materia de promoción y protección social.

**Tabla 1. La protección social en cuatro momentos de la política social**

	1. Comienzos de siglo XIX	2. Crisis de 1929	3. Crisis de la deuda	4. Siglo XXI
Modelo de desarrollo	Liberal primario	Sustitución de importaciones	Disciplina y austeridad fiscal	Competitividad sistémica
Principales características de la protección y promoción social	<p>Primeros ejemplos de seguridad social del sector formal urbano</p> <p>Asistencia: concebida como caridad</p> <p>Comienzan las políticas sectoriales de educación y salud</p> <p>Escasa regulación de Estado</p>	<p>Seguridad social del sector formal urbano</p> <p>Asistencia: subsidios al consumo de alimentos y combustibles</p> <p>Centralismo y crecimiento de los sectores de salud y educación</p> <p>Estado proveedor</p> <p><b>Protección basada en el empleo formal</b></p>	<p>Seguridad social con fondos de capitalización individual</p> <p>Asistencia: focalización en los pobres, fondos de inversión social</p> <p>Orientación a la demanda, descentralización, externalización de servicios sociales</p> <p>Estado subsidiario-mitigador</p> <p><b>Protección frente a situaciones de emergencia</b></p>	<p>Asistencia: ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza</p> <p>Estado subsidiario-promotor</p> <p>Protección como asistencia y acceso a la promoción</p> <p>Sistemas de protección social sobre mínimos incrementales</p> <p>Estado garante</p> <p><b>Protección como garantía ciudadana</b></p>

Fuente: Cecchini y Martínez (2011).

El modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y su orientación de política social de modelo proveedor, contributivo y estratificado que emulaba el paradigma europeo continental de la posguerra hizo eclosión a finales de los años setenta y principios de los ochenta (Cohen y Franco, 2006), proceso que fue acelerado por los persistentes déficit fiscales en que los Estados basaban sus sistemas de prestaciones sociales, la “crisis de la deuda” y la progresiva transformación del capitalismo industrial nacional a un capitalismo globalizado, financiero y de servicios.

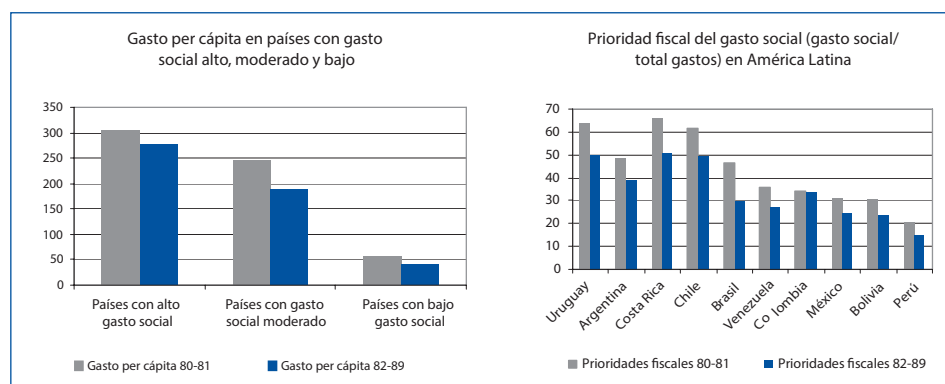
La manera en que se abordó esta crisis en la región fue a partir de los llamados programas económicos de estabilización y ajuste estructural aplicados en la década de los ochenta, que marcan el ingreso del modelo de libre mercado y apertura externa en la región. A fin de fortalecer las economías endeudadas y la capacidad de pago, su potencial productivo sería aumentado a través de una combinación de medidas sociales y económicas. Los modelos de estabilización y ajuste consistieron en respetar los equilibrios macroeconómicos; reducir la inflación; retirar al Estado de las áreas productivas,

elevant la competitividad, eliminando incluso la protección arancelaria; y modernizar el aparato público. Sin embargo, el colapso del modelo anterior y el proceso que lo siguió no fue solo un “ajuste”, sino que dio paso a un nuevo modelo liberal de economía abierta (Serrano, 2005a).

En este nuevo modelo, también denominado de “posajuste” (Cohen y Franco, 2006), el motor de la economía volvería al “mercado externo” a partir de la comercialización de bienes competitivos, que incorporaran algún grado de progreso técnico —en muchos casos, basados en recursos naturales—. Con respecto al tipo de Estado, a diferencia de las atribuciones que tenía en el modelo anterior, sus labores estarían basadas fundamentalmente en un papel subsidiario respecto al mercado y de regulación acotada de las dinámicas sociales y económicas. En efecto, esta vez sería el mercado quien toma el rol central, tanto en términos de dirección de la actividad económica, como también en el espacio social, posicionándose como el principal mecanismo de coordinación social.

El Estado se contrajo en su rol social, regulatorio y empresarial, lo que trajo consigo un cambio radical en la manera de entender la política social y más en general el rol del Estado en la cuestión social. Se privatizó parte de la provisión del bienestar, se redujo el gasto público social, tanto en términos per cápita como en relación al gasto público total, y se promovió la descentralización.

**Figura 1. Evolución del gasto social**



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL, 1990, 2000, 2001, 2002.

Diversos dispositivos de solidaridad y redistribución que se hacían presentes en el modelo anterior fueron suprimidos, no reformados. El argumento de fondo es que el mal funcionamiento de dichos dispositivos no se debía a un problema de implementación o diseño sino a su esencia. Regímenes de seguridad social, salud y hasta educación fueron transformados de sistemas de reparto, centralizados, con redistribución de ingresos y riesgo, a sistemas que debían ajustar tanto cuanto fuera posible las prestaciones de las personas a sus capacidades en el mercado e incentivar el aseguramiento

individual y el acceso por los propios medios. Solamente en aquellos casos en donde las personas demostradamente no pudieran hacer frente a riesgos básicos operaría el Estado con políticas focalizadas.

En la educación, se mantuvo y en algunos casos hasta expandió el gasto público, pero lo hizo apostando a modalidades descentralizadas. Esta descentralización se apoyaba en la sospecha de la ineficacia e ineficiencia de los modelos centralistas de provisión y en las bondades que lógicas de mercado (cuasimercados, competencia por beneficiarios) tendrían aún en sistemas que en su esencia no eran de mercado. La descentralización funcional (del centro a los establecimientos), territorial-política (del centro a los municipios), y de mercado (del centro a la oferta privada) si bien contribuyó a dotar de más flexibilidad y en algunos casos de rendición de cuenta al sistema, generó también un incremento de la fragmentación, descoordinación y desigualdad del sistema.

En salud se combinaron las lógicas de las reformas de las jubilaciones y pensiones (privatización y generación de mercados de aseguradoras) con las de la educación (incentivo a cuasimercados, subsidio a la demanda, etc.), contribuyendo a fragilizar la cobertura de los sectores de menores ingresos e informales y fragmentando e incrementando la desigualdad territorial del sistema público.

Por su parte se generaron programas asistenciales en función de una nueva herramienta, elevada a la altura de principio: la focalización. El problema social al que se orientaron de manera casi exclusiva estas acciones de política social fue la pobreza y la extrema pobreza —expresión palpable del llamado “costo social” producido por la crisis económica, y en muchos casos exacerbada por las reformas del ajuste— (Serrano, 2005b).

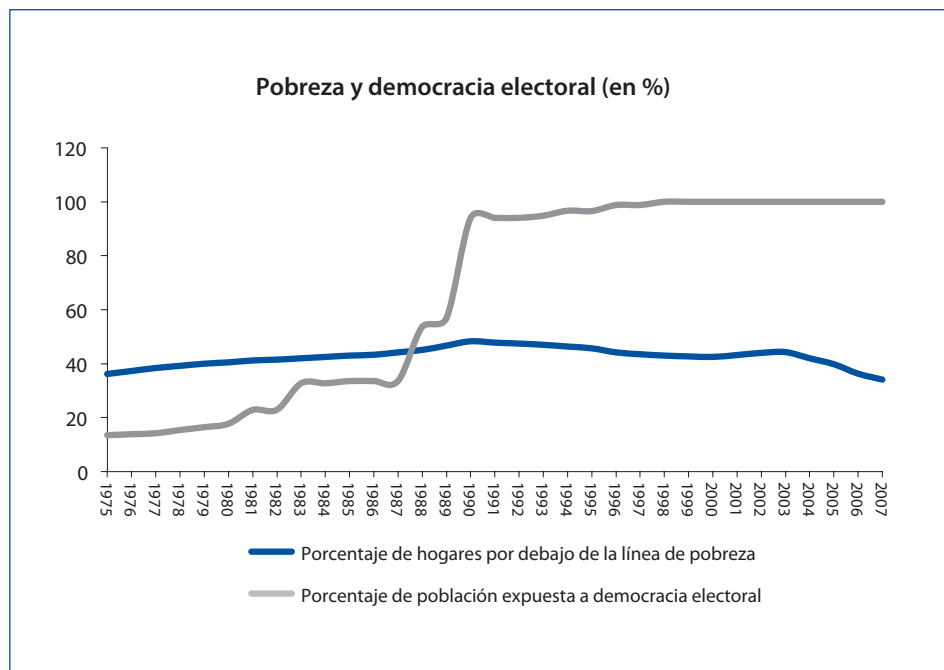
En términos sintéticos, la política social bajo el modelo de libre mercado se caracterizó, en lo laboral, por la implementación de políticas de desregulación y flexibilización contractual con tendencias a la reducción de costos salariales y precarización contractual, lo que fomentó el cuentapropismo y el trabajo informal, en condiciones de alto desempleo; se remercantilizó la cobertura de los riesgos de la vida activa, en forma de cuasimercados de gestión privada y regulación pública de la salud y la previsión social. En el área de los servicios sociales, se tendieron a descentralizar los sistemas educativos y de salud pública, con los consiguientes problemas de financiamiento a nivel subnacional, y se privatizaron parte de estos así como la infraestructura social básica. En el ámbito asistencial, el esfuerzo se centralizó en el desarrollo de políticas de combate a la pobreza, con la consiguiente masificación y multiplicación de programas sociales focalizados.

Desde mediados de la década de los noventa, sin que se produjera una transformación sustantiva del esquema de economías abiertas con el mercado al centro como principal proveedor y distribuidor de servicios sociales, y sin hacer peligrar el equilibrio

fiscal, se comenzaron a probar nuevos tipos de herramientas de política social que permitieran afrontar los persistentes problemas de la pobreza, equidad y desigualdad.

Factores políticos y económicos ayudan a entender la transformación de la política de combate a la pobreza y de la política social en general en la región. La estabilidad y persistencia de la democracia electoral en la mayor parte de la región desde los años noventa contribuyeron a transformar los dispositivos de protección social de los sectores más pobres en instrumentos atractivos desde una perspectiva electoral. En una región en donde la pobreza alcanzaba a casi el 40% de la población en la década de los noventa, el botín electoral de políticas focalizadas a esta población adquiere crecientes rendimientos electorales.

**Figura 2. Pobreza y democracia electoral (en %)**



Fuente: elaboración propia según World Development Indicators, World Bank, 2009; Smith, 2004 y estimaciones de pobreza basadas en ECLAC, 2010. No incluye países e islas del Caribe.

Por su parte, los diversos escenarios de crisis económica surgidos a finales de los noventa (crisis asiática, desastres naturales en Centroamérica, caída de los precios internacionales de los granos básicos, freno de la economía mundial en 2000 y un poco después la crisis que afectó a Argentina y Uruguay) fueron los que dieron otro impulso a la reformulación de la política social en general y a la política de combate a la pobreza en particular. Finalmente los buenos desempeños económicos y fiscales en la región, a partir del *boom* de los *commodities*, y los buenos resultados fiscales y



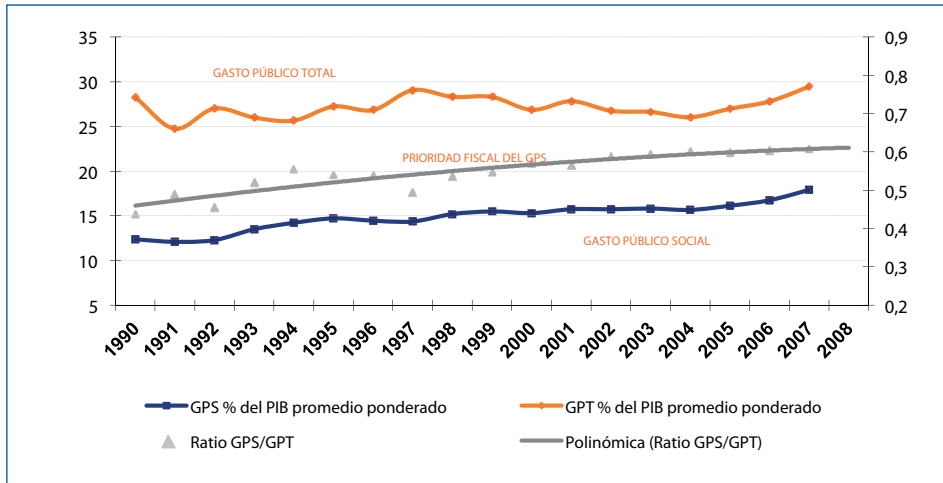
macroeconómicos en materia de estabilidad de precios, contribuyeron en el nuevo milenio a la expansión del gasto social.

Así, ya hacia finales de los noventa e inicios del nuevo milenio, surgieron nuevos enfoques de protección social con acento en la protección frente a eventos de quiebre de ingreso, pobreza de ingresos y exclusión social que ponen a las personas en situación de vulnerabilidad y riesgo social (Serrano, 2005). Estos enfoques han sido parcial y progresivamente permeados por visiones normativas sobre la necesidad de asegurar los derechos económicos, sociales y culturales, que ubican en el centro la noción de ciudadanía social, y además, rompen con la contraposición entre los principios de universalidad de los derechos y la racionalidad de la focalización, así como cuestionan las bondades de modelos y lógicas de mercado en los sistemas de protección social. Finalmente estas miradas e innovaciones también mueven —o al menos combinan— el eje del combate a la pobreza con el de combate a la desigualdad y promoción de la cohesión social.

Algunos de los riesgos que enfrenta la población y que son contemplados al formular este tipo de programas, son la ausencia o pérdida del empleo, particularmente para ciertos grupos de población (jóvenes, mujeres, minorías étnicas, personas poco calificadas), la caída de los ingresos del hogar por la pérdida del empleo de del jefe o jefa de hogar, los riesgos asociados a ciertas etapas del ciclo vital (envejecimiento, maternidad, etc.), los efectos negativos sobre el capital humano causados por la deserción escolar, la deficiente nutrición o la falta de atención en salud, así como los impactos de los desastres naturales (inundaciones, terremotos, sequías, etc.).

De alguna manera los principios más estructurales que caracterizaron a los Estados de bienestar de la posguerra recuperan terreno respecto a las miradas más individualistas y recostadas en el mercado, así como respecto a la focalización como principio de la asistencia social. Lo hacen de la mano de innovaciones prácticas y teóricas en donde la idea de capital social y cohesión y aseguramiento frente al riesgo reingresan al debate y al diseño de políticas públicas. Lo hacen por otra parte acompañados de una renovada preocupación por la desigualdad y con el reconocimiento de los limitados aportes que a este problema pueden dar las lógicas familiares y de mercado. Así el Estado recupera sino centralidad, sí un mayor peso estratégico para pensar los problemas de desigualdad y bienestar. El gasto social acompañó este giro incrementándose como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto total.

**Figura 3. América Latina (21 países): tendencia del gasto público social y gasto público total como porcentajes del PIB, 1990-2008 (en porcentajes)**



Fuente: CEPAL, 2010.

## 2. Desafíos estructurales y reformas de la reforma en América Latina

En términos de diseño de la política social, cinco son los cambios que —aunque con variaciones entre países— es posible identificar como tendencias innovadoras más o menos robustas y que podrían denominarse como “reformas de las reformas”:

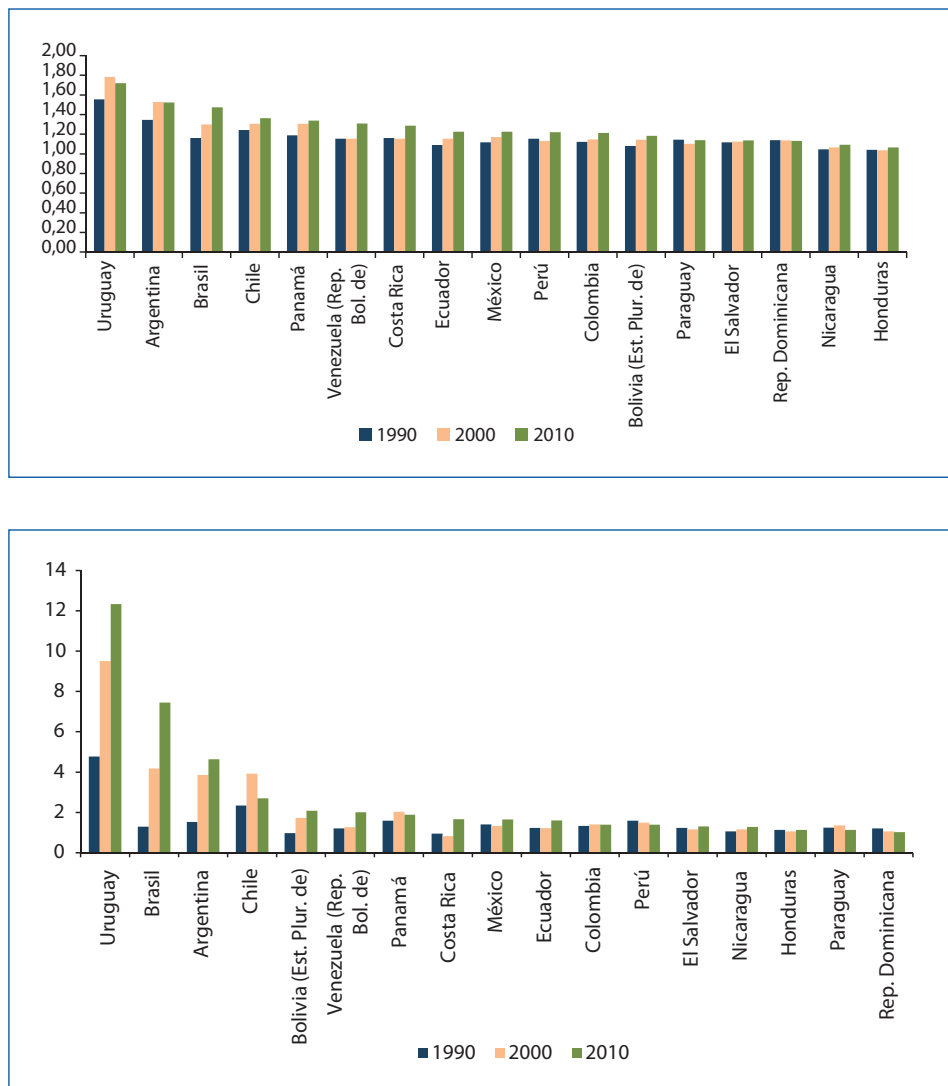
### 2.1. Las transferencias directas a las familias con hijos

Ni los sistemas de protección de tradición contributiva, ni los modelos restringidos de focalización extrema basados en los Fondos de Inversión Social, habían logrado a mediados de los noventa incrementar sustantivamente el acceso de la población pobre con hijos a sistemas de transferencias monetarias. Ello se producía en el marco de una pobreza fuertemente infantilizada.

El primer gráfico de la página siguiente muestra las razones entre población infantil y activa, el segundo entre población infantil y adultos mayores. Un valor mayor a cero implica mayor pobreza infantil.

En efecto, la infantilización de la pobreza, que persiste, como característica central de todos los países de la región, hacía evidente la necesidad de generar sistemas de transferencias directas que moderaran la intensidad de la pobreza y contribuyeran a insertar a sectores excluidos en las matrices de protección social.

**Figura 4. Razones de pobreza y su evolución entre menores de 18 años y población entre 18 y 64 años y entre menores de 18 años y mayores de 64 años**



Fuente: Rossel, 2013.

A mediados de los noventa, Brasil y México desarrollaron programas de transferencias que condicionaban las prestaciones a la incorporación de los beneficiarios a programas sociales de carácter sectorial. En Brasil, surgió inicialmente en 1995 el Programa de Garantía de Renda Familiar Mínima y el Programa Bolsa Escola Familiar para a Educação, ambos por iniciativas de gobiernos municipales. Ya en 1989 En México, se montó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que utilizó cuatro mecanismos

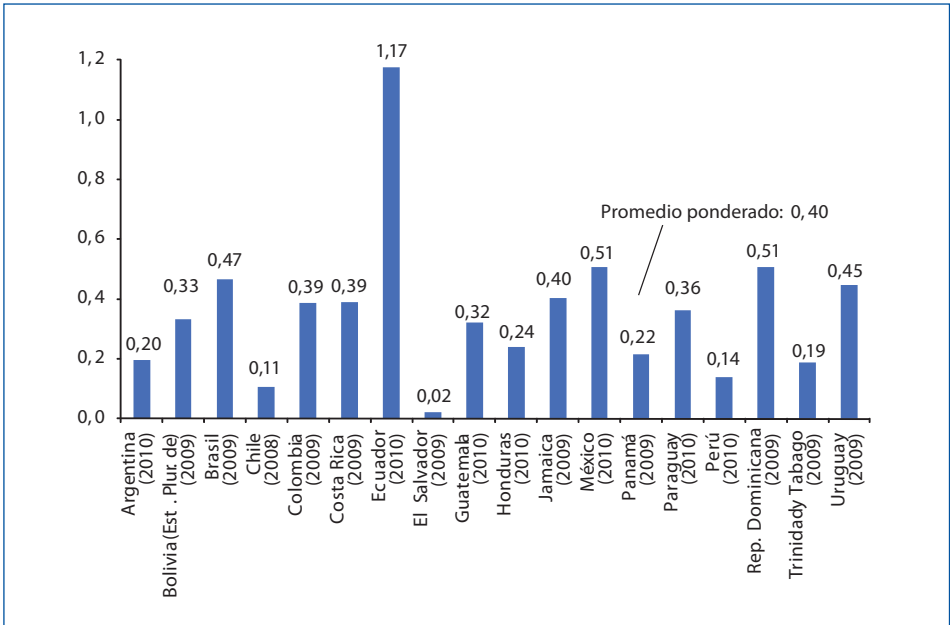
para transferencias de recursos: (a) transferencias de ingresos corrientes y subsidios, mediante programas de becas, servicio social, lecherías y el subsidio a la tortilla; (b) la acumulación de activos “no enajenables”, como salud y educación; (c) inversión en obras que incrementaban la productividad de los activos de los más pobres; y (d) financiación de proyectos productivos comunitarios mediante la participación organizada (Cohen y Franco, 2006). Este tipo de fondos que se desarrollaron en los años noventa darían paso a transferencias directas a los sectores de menores ingresos y ampliarían paulatinamente su cobertura. En efecto, en México, pocos años después, PRONASOL, daría lugar a Progresa que enfocaría claramente las transferencias monetarias en torno a los objetivos de ataque a la pobreza e inversión en capital humano. En el año 2007 el Plan de Desarrollo Social de México integrará bajo el nombre de Oportunidades un amplio programa de transferencias monetarias y sumará otras acciones de promoción y transferencias hacia la población pobre (Valencia Llomelí, Foust Rodríguez y Tetreault Weber, 2013). Asimismo en Brasil, con el primer gobierno del PT, se estructura nacionalmente un programa de transferencias condicionadas bajo el nombre de Bolsa Familia.

Estos programas serían expandidos durante finales de los noventa e inicio del milenio a varios países y darían luz a lo que hoy se conoce como Programas de Transferencias Condicionadas, o “con corresponsabilidad” (PTC), con énfasis en tres propósitos: transferencia directa de ingresos para el alivio a la pobreza, incentivos a la inversión en capital humano, e incorporación de la población a redes de protección y promoción social.

Recientemente en Argentina y Uruguay las reformas de los sistemas de asignaciones familiares —que abandonan su carácter contributivo o generan un pilar no contributivo— procuran o bien universalizar una prestación a las familias con hijos o alcanzar a toda la población infantil en situación de pobreza o vulnerabilidad (Filgueira y Hernandez, 2012; Repetto y Potenza Dai Mazzeto, 2012). Perú, con el programa Juntos, a partir del 2005, alcanza a los 3 millones de personas con un gasto total de 250 millones de dólares. El Salvador con su Programa Comunidades Solidarias llega a un número menor, no más de 50.000 hogares en 2009 en 100 municipios pobres. La Red Oportunidades en Panamá alcanzaba casi a 80.000 familias hacia el año 2011. Si bien, estos programas presentan aún niveles modestos de gastos en comparación a los pilares tradicionales de la protección social, es claro el importante cambio en la matriz de protección que ellos implican, alcanzando en promedio casi medio punto porcentual del PIB para el conjunto de países.

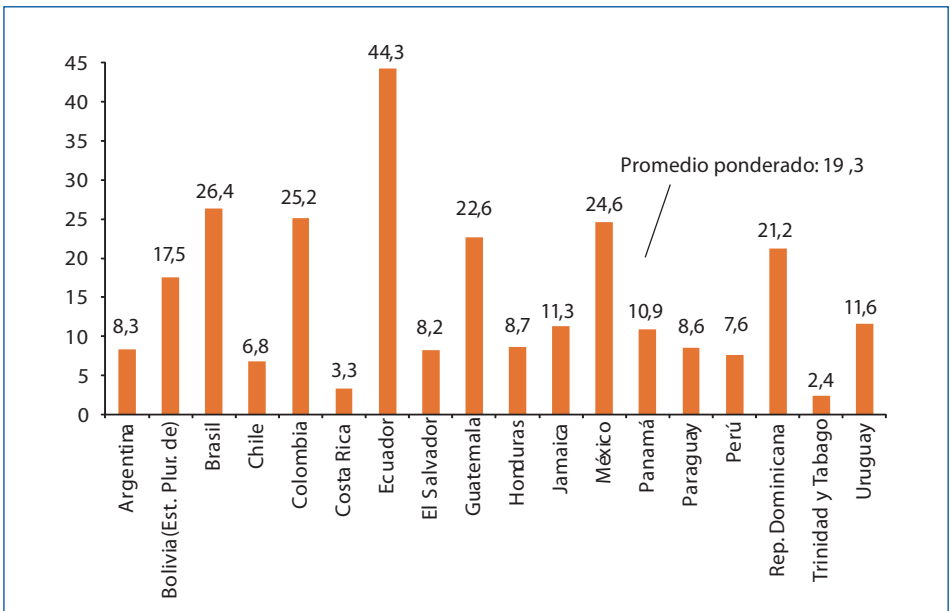
Tal vez más importante aún son los niveles de cobertura que han alcanzado estos programas. Sobre bases claramente focalizadas, estos programas han generado por primera vez en la historia de la región, un reconocimiento de los sujetos pertenecientes al fin de la estructura distributiva, garantizando en muchos casos y generando en muchos otros, la expectativa de un Estado permeable y sensible a las demandas de los más pobres.

**Figura 5. Gastos en programas de transferencias condicionadas como porcentaje del PIB**



Fuente: Cecchini y Martínez, 2011.

**Figura 6. Cobertura de los PTC en América Latina**



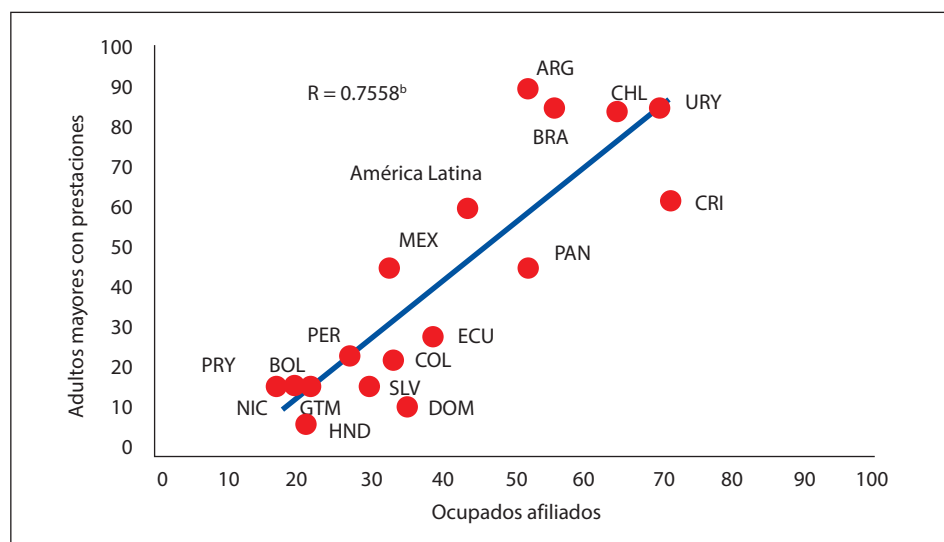
Fuente: Cecchini y Martínez, 2011.

## 2.2. Hacia una nueva agenda en el aseguramiento de pensiones y salud

Con diferencias importantes, la región asiste y asistirá en forma más marcada en los próximos treinta años a un proceso de creciente envejecimiento de la población. En algunos países, como se da en los casos del Cono Sur, ya se ha producido un incipiente envejecimiento de la población y el mismo se acelerará en forma marcada en los años subsiguientes, estando además acompañado de un envejecimiento del envejecimiento. En rigor son dos las dinámicas centrales que marcan estos procesos: por un lado la caída de la fecundidad, acompañada de la llegada a la tercera edad de cohortes numerosas que incrementarán el porcentaje de adultos mayores en el total de la población y, por el otro lado, el incremento de la longevidad contribuirá a dicho resultado e incrementará no solo el porcentaje de adultos mayores, sino de aquellos de más edad dentro de la población adulta mayor. Ambos procesos implican complejos escenarios para los desafíos de cobertura de los sistemas de protección social (especialmente salud y pensiones), para la sustentabilidad fiscal de los mismos y para la salud económica de las naciones.

Al observar la realidad actual de los sistemas de jubilaciones y pensiones puede constatare la muy baja cobertura que caracteriza a los mismos. Dicha baja cobertura es presente (pocos adultos mayores que acceden a transferencias monetarias) y futura (dadas las arquitecturas de elegibilidad y la formalización y densidad de aportes de la población activa). Estos dos desafíos son de diversa magnitud en las diferentes subregiones de América Latina y colocan también diferentes desafíos a los países (cobertura presente, futura, sustentabilidad fiscal, estratificación y segmentación).

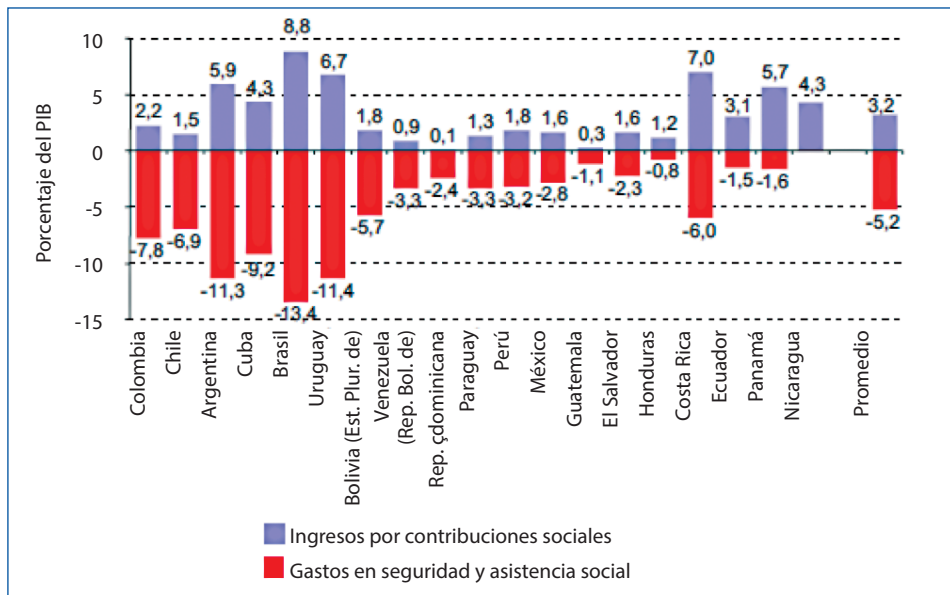
**Figura 7. América Latina (17 países): relación entre los niveles de filiación a la seguridad social de los ocupados y la cobertura de las prestaciones jubilatorias y de pensiones entre la población de 65 años y más, alrededor de 2009<sup>a</sup> (en porcentajes)**



La realidad que indican los datos estilizados de cobertura de la población adulta mayor y de cotización a la seguridad social de la población activa no deja lugar a dudas. Con la excepción de los países del Cono Sur, Brasil y Costa Rica, existe un enorme déficit de cobertura y cotización. Y en los países con mayor cobertura, dada su arquitectura fiscal y la relación cotizantes-receptores, existe un enorme déficit que debe ser tenido en cuenta. Más relevante es constatar que aún en los países con modestos sistemas de bienestar la ecuación entre aportes sociales y prestaciones sociales a la seguridad social ya es deficitaria y cuenta, por tanto, con importantes subsidios que son provistos desde rentas generales. Es cierto que debido a cómo está construido el dato, los gastos sociales no diferencian entre seguridad social y asistencia social, pero la evidencia fragmentaria que poseemos sobre el porcentaje del PIB que se destina a asistencia social indica que el grueso del déficit que se financia desde rentas generales no corresponde a los gastos asistenciales en materia de transferencias monetarias.

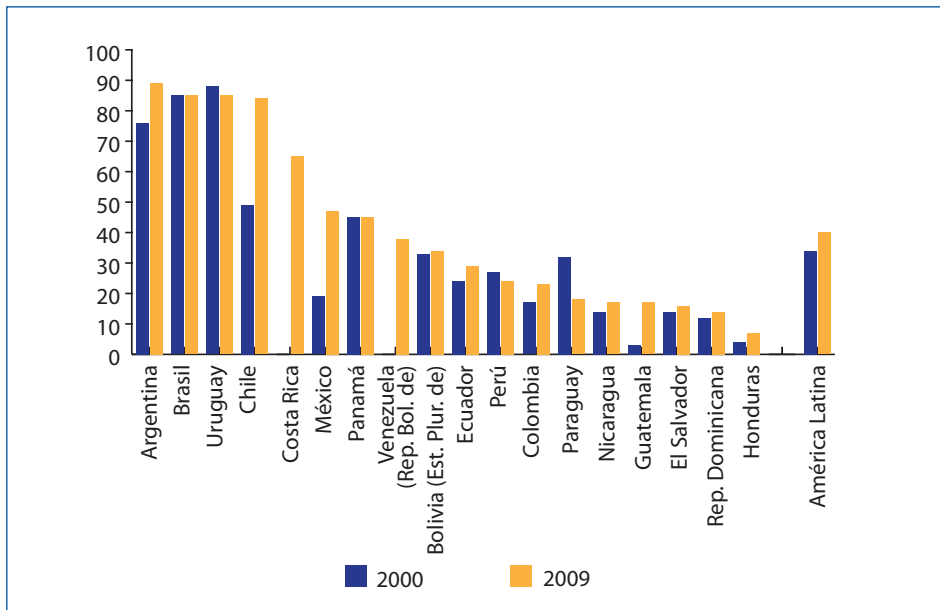
Después de las reformas de los sistemas de salud y seguridad social que privatizaron el aseguramiento y de la constatación del efecto de las mismas sobre la desigualdad de acceso y la limitada cobertura que estos sistemas generaban en el presente y en el futuro ganó terreno la idea de construir o fortalecer los pilares solidarios o no contributivos de estos sistemas. La reforma de la salud en Uruguay, el plan AUGE en Chile, el antecedente pionero de Brasil con el SUS, el Seguro Popular en México, la reforma de la salud en Colombia reflejan con un mayor parentesco el modelo de manejo social del riesgo y presentan un mayor énfasis solidaria y ciudadano.

**Figura 8. América Latina (19 países): ingresos públicos por contribuciones sociales y gastos públicos en seguridad y asistencia social, promedio de 2008- 2009<sup>a</sup> (en porcentajes del PIB)**



Por su parte, la reforma del sistema de pensiones y las pensiones solidarias en Chile, las pensiones universales no contributivas en la ciudad de México D. F. (y su extensión con variaciones a varios estados mexicanos), el componente asistencial de pensiones del programa Oportunidades y el programa del Gobierno Federal 70 y Más (Valencia Llomelí, Foust Rodriguez y Tetreault Weber, 2013), la reforma jubilatoria en Argentina y su expansión semicontributiva (Repetto y Potenza Dai Masetto, 2012), y la ampliación de los ya existentes beneficios de prestación continuada en Brasil y la pensión rural, el programa 70 y Más iniciado en el año 2009 en Panamá (Rodríguez Mojica, 2013), la pensión mínima de vejez de 2001 y la pensión 65 de 2011 en Perú (Lavigne, 2013), así como otras innovaciones en discusión o implementación en la región son ejemplos en materia de pensiones y jubilaciones.

**Figura 9. América Latina (18 países): población de 65 años y más que recibe jubilación o pensión, alrededor de 2000 y 2009<sup>a</sup> (en porcentajes)**



Fuente: CEPAL, 2011.

Como puede observarse, si bien la expansión promedio, sin ponderar para América Latina es modesta (6%), en algunos países el incremento es marcado. Argentina retorna a sus niveles históricos de cobertura, alcanzando casi el 90%; Brasil ya contaba con la expansión, previo al año 2000, alcanzando un 85% de los mayores de 64 años. Uruguay, por su parte, frena una caída incipiente que se gestaba en la década de los noventa, y mantiene con leve caída altos niveles de cobertura. Los dos saltos más importantes pueden verificarse en Chile y en México. En un caso como producto de la reforma solidaria de pensiones y en el otro por la expansión de diversas modalidades



no contributivas (70 y más, estatales no contributivas y otras). Asimismo, los nuevos sistemas no contributivos en Panamá y Perú (la pensión 65 de 2011), la pensión básica universal de El Salvador en 2008 (Martínez, 2013) y la pensión alimentaria para adultos mayores del 2008 y expansión a partir del 2011 (Lavigne, 2012) no se reflejan en los datos presentados (o se reflejan débilmente) ya que los datos solamente llegan al 2009 (y en algunos casos son al cierre de 2008).

### **2.3. La aparición en la agenda pública de los cuidados y la valoración del trabajo no remunerado**

La expansión del sistema educativo al nivel preescolar y la expansión de la jornada escolar son políticas cuyo argumento central refiere a la mejora del capital humano y a la igualación temprana de las oportunidades. Pero son también políticas que poseen un argumento adicional: colectivizan el cuidado y el tiempo que ello requiere contribuyendo así a una redistribución entre sexos y estratos sociales de dichas cargas. Asimismo la aparición en el debate de las políticas de conciliación del trabajo remunerado y no remunerado reconoce la necesidad de pensar el tema del cuidado y del trabajo no remunerado desde una perspectiva de derechos y de igualdad. Las reformas de las licencias maternas, parentales y familiares son también parte de este nuevo paradigma que piensa combinadamente el tema de la desigualdad, las oportunidades tempranas y el desafío de género. Programas como Chile crece Contigo y su homónimo en Uruguay, la expansión del sistema de *Creches* en Brasil, la expansión de las jornadas escolares completas en Chile y en menor medida en Uruguay y Brasil, y la aparición en la agenda pública y en algunos casos la reforma de los sistemas de licencias maternas y parentales apuntan a una creciente incorporación de la temática de género, infancia y familia en el paquete de bienestar de los países.

### **2.4. La expansión de las capacidades fiscales del Estado**

El Consenso de Washington abogaba, fiel a una interpretación a rajatabla de la ortodoxia económica, que no existían buenos impuestos y que de ser necesarios, debían ser neutrales. Las bases fiscales del Estado latinoamericano, de por sí endebles, atravesaron así un periodo de estancamiento, cuando no de retroceso. Sin embargo, de la mano de las crecientes presiones distributivas, el juego democrático, el ascenso de la izquierda y un buen contexto externo, la región ha asistido a una verdadera revolución silenciosa en materia impositiva y fiscal.

Si bien en rigor, estos cambios no pueden considerarse un tema de diseño clásico de las políticas sociales, sí inciden en el mismo ya que modifican las bases fiscales de dichas políticas y sus efectos distributivos. Por un lado, los Estados de la región han incrementado en casi todos los casos su carga tributaria sobre el PIB. Por otro han incrementado aunque más modestamente la progresividad de sus estructuras de recaudación, sea por la vía del impuesto a la renta personal, los *royalties* a la explotación de

recursos no-renovables y cargas tributarias de las grandes operaciones extractivas y en base a recursos naturales, o sea por mejoras en la capacidad de controlar la evasión fiscal.

**Tabla 1. Evolución de los ingresos tributarios 2000-2011**

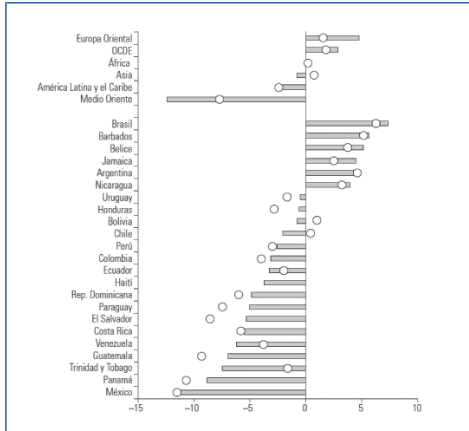
País	Ingresos tributarios sin Seguridad Social		Ingresos tributarios con Seguridad Social		Ingresos totales	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011
<b>Grupo 1</b>						
Argentina	18,1	27,4	21,5	34,9	25,0	38,0*
Brasil	23,0	26,0	30,1	34,8	32,5	38,3*
Uruguay	14,6	18,6	22,5	26,5	27,4	29,0
<b>Grupo 2</b>						
Bolivia (Estado Plurinacional de)	16,3	20,4	17,9	22,1	26,7	34,5
Costa Rica	12,6	14,4	18,9	22,0	21,3	24,1
Chile	16,9	18,9	18,2	20,2	21,9	24,6
Ecuador	8,9	14,4	10,1	20,1	19,0	31,2
Nicaragua	11,2	15,2	13,5	19,0	16,8	21,8
Colombia	11,6	16,2	14,0	18,1	17,7*	22,4*
Panamá	9,6	11,3	16,0	17,8	24,6	24,3
Perú	12,4	15,3	14,1	17,0	17,0	19,4
Paraguay	9,3	12,1	12,5	16,1	18,1	21,7
Honduras	13,8	15,0	14,3	15,8	16,2	18,3
El Salvador	10,2	13,9	12,4	15,5	14,2	17,1
<b>Grupo 3</b>						
Haití	7,9	13,1	7,9	13,1	8,2	14,3
Guatemala	10,5	10,9	12,4	12,8	14,1	13,6
República Dominicana	11,2	12,7	11,3	12,8	13,3	13,5
Venezuela (República Bolivariana de)	12,9	11,9	13,6	12,5	20,9	23,0
México	10,1	9,7	11,9	11,4	17,4*	19,5*

Fuente: CEPAL, 2012.

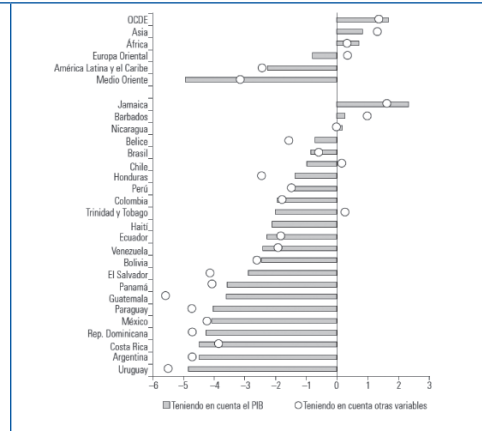
A pesar de este importante incremento de las capacidades fiscales de los Estados, la mayor parte de los países de la región presentan aún una carga tributaria total que los coloca por debajo de la media mundial, sea esta considerada a partir de una regresión simple de PIB contra capacidad fiscal, o esté considerada a partir de un modelo más complejo que incorpora otras variables (población dependiente, población ocupada en el sector informal, coeficiente de exportaciones e importaciones sobre PIB, peso de

rentas de los recursos naturales en el PIB). Pero tal vez lo más relevante se encuentra en el impuesto que presenta mayor brecha respecto a los países centrales y al promedio mundial: el impuesto a la renta.

**Figura 10. Brecha de la carga impositiva 2007/2009 (en puntos del PIB)**



**Figura 11. Brecha de la carga del impuesto a la renta 2007/2009 (en puntos del PIB)**

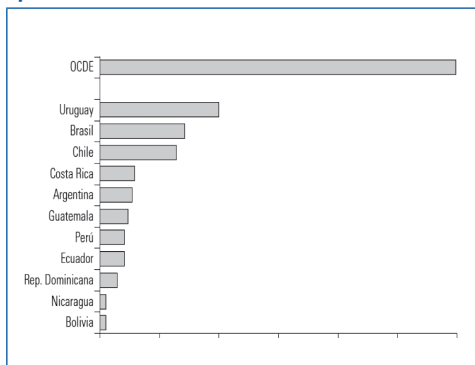


Fuente: BID, 2012, *op. cit.*

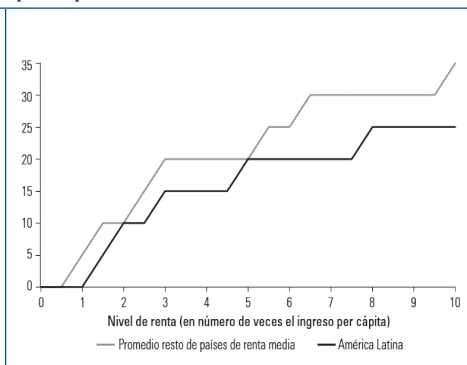
La razón fundamental detrás de las grandes brechas fiscales en materia de impuesto a la renta se encuentra en las bajas tasas a las empresas y en la muy pequeña base impositiva del impuesto a la renta de las personas físicas. Este último punto debe matizarse cuando se consideran las altas cargas de la seguridad social (no incluidas en las estimaciones de los últimos dos gráficos). Ello implica que el grueso de la recaudación sobre las rentas personales surge del salario de los trabajadores y van a financiar los sistemas de seguridad social. La recaudación derivada del impuesto a la renta de las personas físicas es siempre menor en alcance o cobertura y magnitud. Si bien algunos de los gobiernos del giro a la izquierda han procurado corregir este sesgo, en la mayor parte de los casos el grueso del incremento en la recaudación se produce para todo el periodo 1990-2010 a partir del aumento del IVA y de los aportes a la seguridad social.

Un dato particularmente importante es aquel que compara el punto de corte de la exención impositiva a las rentas personales en relación al PIB per cápita de cada país. La evidencia claramente muestra que dicho punto de corte es muy superior al de los países de la OCDE, dejando a buena parte de la clase media fuera de la base imponible y que por otra parte las tasas de imposición para los diferentes tramos de ingresos son notoriamente más bajas que en otros países de renta media. Esto, si bien se explica en parte por las altas cargas que estos sectores destinan a los aportes a la seguridad social contributiva, arroja un escenario de baja progresividad y “cohesión” fiscal (BID, 2012).

**Figura 12. Porcentaje de personas que pagan el Impuesto a la renta de las personas físicas**



**Figura 13. Tasa marginal máxima para cada nivel de renta como múltiplo del PIB percápita**



Fuente: BID, 2012, *op. cit.*

## 2.5. La fundamentación en derechos

Finalmente existe otro movimiento que torna más robusta la protección social. El mismo es el que va de programas puntuales con financiamiento no genuino y con fundamentación de emergencia a políticas estables con financiamiento genuino y con fundamentación de derechos. Esto incluye modificaciones en las disposiciones presupuestales, en el establecimiento de criterios generales y no coyunturales y en la delimitación de poblaciones objetivos como sujetos de derechos.

La transición del Plan de Emergencia (PANES) de Uruguay a una nueva normativa de asignaciones familiares, la normativa de ingreso ciudadano como norte que enmarca el sistema de transferencia monetarias en Brasil y la definición constitucional de derechos y la asignación presupuestal garantizada de la pensión rural, la asistencia social y Bolsa Familia, el programa AUGE en Chile para salud y la pensión solidaria, la pensión universal en el distrito federal de México, Bonosol en su momento y el Bono de desarrollo Humano en Ecuador, son ejemplos de esta mutación de dádiva y programa a derechos y política.

Acompaña, aunque en forma variable, a estos giros la determinación legal de mecanismos de indexación de las prestaciones que inhiben que estas prestaciones se terminen constituyendo en variables de ajuste ante contextos fiscales complejos. A pesar de ello persisten en muchas de estas innovaciones debilidades legales y garantistas como puede verse claramente en el caso de la AUH Argentina que a pesar de su ambiciosa cobertura y adecuado valor de su prestación hasta hace muy poco carece de garantías presupuestales y de criterios de indexación predeterminados.

### 3. Tres modelos posibles de universalismo: potencialidades y límites

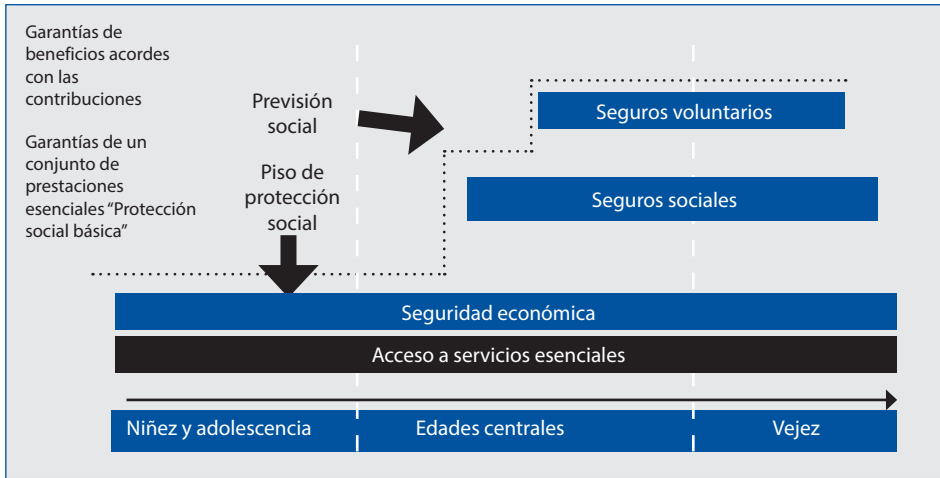
Crecientemente en la región y en sus gobiernos, sus partidos, sus técnicos y organismos multilaterales, se instala la posibilidad de pensar en un Estado con sistemas de protección social universales. Pueden identificarse tres propuestas que se manejan hoy en la región como alternativas deseables: el piso básico de protección social propuesto por la OIT como iniciativa global, la propuesta de universalismo básico presentada inicialmente por un grupo de técnicos y con creciente aceptación en un número de gobiernos, y la propuesta de sistemas de aseguramiento universal financiados por impuestos al consumo que unifiquen las modalidades contributivas y no contributivas.

#### 3.1. El piso de protección social de la OIT

La OIT posee un ADN en materia de protección social inevitablemente contributivo y tripartito, fuertemente anclado en las nociones de empleo formal. La idea de empleo decente recoge esta misma tradición, apostando fuertemente por el empleo y su calidad y derechos, como fuente fundamental de protección y bienestar. Sin embargo, desde la propia OIT se reconoce la necesidad de generar pisos básicos de protección que no requieran de la afiliación formal al mercado laboral como canal de acceso único a la protección social. Nace así la idea de impulsar a nivel de los Estados un piso fundamental de protección social (*social protection floor*). En el año 2009 desde las Naciones Unidas y a impulso de la OIT se adopta la iniciativa global del piso de protección social el cual debe estar orientado a garantizar el acceso a servicios esenciales y seguridad de ingreso para todos. Complementa la idea de piso de protección social la noción de escalera de protección social. De esta manera, sobre la base de un conjunto de transferencias básicas y servicios esenciales que deben garantizar la cobertura universal (dimensión horizontal), se suman otras protecciones, aseguramientos y servicios que surgen de los sistemas contributivos y de los sistemas de aseguramiento voluntario. Una primera versión estilizada de este planteo puede verse en la siguiente figura.

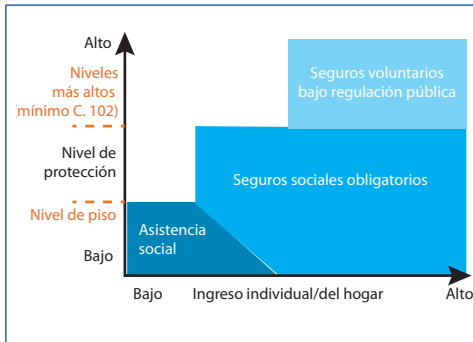
Es importante anotar que para la OIT la arquitectura de los pisos y las escaleras puede variar, en tanto logre, efectivamente, cubrir en forma universal a la población en materia de aseguramiento de ingresos básicos y servicios esenciales. Lo ilustra claramente estas dos opciones con las que ejemplifican las diferentes formas de alcanzar un mismo cometido.

**Figura 14. Piso y escalera de la protección social de OIT**



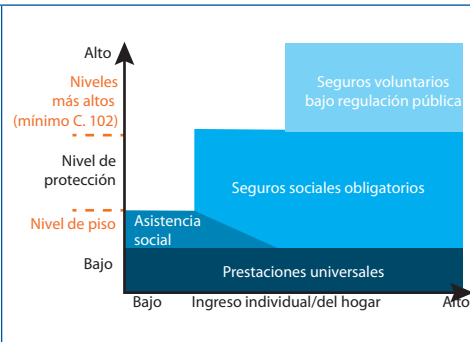
Fuente: Bertranou y Vezza, 2010.

**Figura 15. Focalización, sistemas contributivos y aseguramiento voluntario**



Fuente: OIT, 2013.

**Figura 16. Piso universal, complemento, aseguramiento contributivo y voluntario**



En particular, la OIT se apoya para la construcción de esta propuesta en dos resoluciones de muy diferente data. El convenio 102 de la OIT de 1952 sobre los principios de la seguridad social clásica y la iniciativa de la protección social básica del año 2009 expresada en la recomendación 202. Resulta bastante evidente que para la OIT en el centro del sistema de protección social sigue estando el sistema contributivo. Es la imposibilidad horizontal de alcanzar a todos mediante estos sistemas lo que fundamenta la necesidad de un piso de protección básico no vinculado al empleo formal. En otras palabras no es una preferencia a priori (técnica o normativa) por un sistema no vinculado al empleo de protección social lo que alimenta esta propuesta.

En definitiva la OIT sigue defendiendo un modelo contributivo como el que se veía posible forjar en el inicio de la posguerra en los países centrales de acuerdo con modelos industriales fordistas de pleno empleo y asumiendo modelos familiares estables, pero reconoce que para alcanzar coberturas básicas para todos, dicho modelo es insuficiente. En particular el piso básico debiera cubrir al menos:

- El acceso universal a servicios esenciales de salud.
- Seguridad básica de ingreso para los niños.
- Seguridad básica para personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes.
- Seguridad básica de ingreso para personas de mayor edad.

La propuesta de la OIT es fuertemente normativa y está orientada a resultados de cobertura. Se detiene en menor medida en la arquitectura concreta que estas modalidades tendrían, y lo hace por razones explícitas. Cree y fundamenta que cada país debe tener sus herramientas particulares para el logro de coberturas universales en aseguramiento de ingreso y acceso a servicios esenciales.

Tampoco explicita cuáles serían las fuentes de financiamiento de la ampliación universal de cobertura, pero por la naturaleza de la misma es razonable asumir que se está pensando fundamentalmente en rentas generales. Si se señala de forma clara que países con diferentes niveles de desarrollo económico y capacidades fiscales deberán abordar la construcción de estos pisos con ambiciones diferentes. En los países más maduros tiende a ver al piso de protección social esencialmente como una etapa, que permita luego dar paso a la cobertura universal de la población en la seguridad social contributiva. En los países de menor desarrollo relativo, se define al piso como una pieza inicial fundamental, pero sin por ello renunciar a la construcción de sistemas de seguridad social contributivos.

Es bastante explícita la desconfianza de OIT por sistemas de corte puramente universal financiados desde rentas generales para dar protecciones básicas a la población.

El concepto de “Piso de Protección Social” **no sustituye a los seguros sociales clásicos** ni tiene por objetivo proponer que las política de protección social tengan un diseño *flat rate*. La prioridad ética y moral asignada, en el nivel internacional, a la erradicación de la pobreza y a la extensión de políticas de protección social sobre los excluidos por medio de un Piso de Protección Social, conforme la Recomendación N° 202, **en ningún momento impide el concomitante desarrollo vertical de los regímenes contributivos y/o universales** ya existentes.

OIT, 2013

Un problema central que surge con esta propuesta es el relativo a las fuentes de financiamiento de estos sistemas básicos y cómo estas compiten con los recursos que se vuelcan a los sistemas contributivos. Señala la OIT que en los países maduros es necesario mejorar la sostenibilidad actuarial de los sistemas contributivos, lo que indica, al menos, una preocupación por dichos costos. Pero resulta claro que para la OIT el papel del Estado en gestar, regular y eventualmente sostener los sistemas contributivos tradicionales debe continuar siendo central.

En suma, la propuesta de la OIT posee la novedad de reconocer la imposibilidad de lograr coberturas adecuadas desde la seguridad social clásica y defender explícitamente un papel del Estado para el logro de dicho objetivo. Pero si bien es sin duda universalizante, es más arriesgado caracterizar a esta propuesta como de arquitectura estatal universal.

### 3.2. Universalismo eficiente: aseguramiento universal de trabajadores

Santiago Levy (2011) y un conjunto de técnicos desde el BID y desde la CIDE de México (Antón, Hernandez y Levy, 2012) son responsables de esta propuesta, que por primera vez, desde tiendas marcadamente liberales, aboga por un modelo de aseguramientos de corte universal para los trabajadores. La misma ha ganado creciente aceptación técnica, aunque su traducción política es aún compleja.

El argumento central es que el actual sistema mixto que combina en forma segmentada aseguramientos y servicios para los trabajadores y sus familias de carácter contributivo y no contributivo presenta cuatro deficiencias:

- Proporciona coberturas incompletas y erráticas contra riesgos.
- Promueve la evasión y angosta la base impositiva.
- Desvincula contribuciones y beneficios atacando así la sostenibilidad fiscal.
- Distorsiona el mercado laboral y disminuye los salarios reales y la productividad total de factores.

Para superar este estado de cosas los autores proponen modificar el financiamiento desde las nóminas salariales al consumo, y la elegibilidad desde las contribuciones al mero registro del trabajador y su declaración de ingresos laborales, logrando a su juicio de esta manera mejor y más robusta cobertura, vínculo entre contribuciones y beneficios que garanticen la sostenibilidad fiscal (en un modelo de contribución única y beneficio *flat-rate*, eso sí), reduzcan la distorsión de los mercados laborales, supongan una ganancia en equidad y reducción de la pobreza y de la evasión y ampliación de la base tributaria.

El conjunto de prestaciones básicas para los trabajadores incluyen en este caso las clásicas de retiro, invalidez y supervivencia, accidentes laborales y aseguramiento en



salud (el seguro de desempleo se agrega y las guarderías infantiles para los niños de los trabajadores que hoy existen en México como parte del sistema se suprimen de este pilar). En el presente, estos sistemas se aplican a los trabajadores formales que contribuyen desde la nómina salarial, junto con empleadores y, en algunos casos, existen aportes estatales para financiarlos.

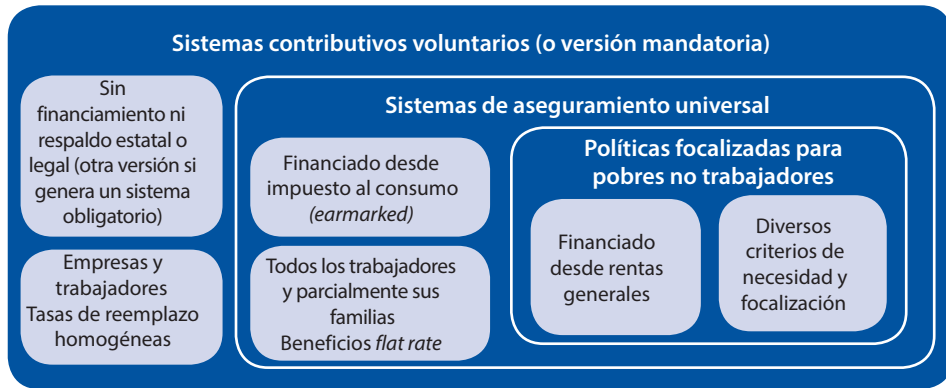
Pero por otra parte trabajadores no asalariados y asalariados informales acceden a otro conjunto menor y de menor calidad de prestaciones por la vía no contributiva, desde diferentes criterios de focalización. De esta manera, por un lado, se generan distorsiones en el mercado laboral e incentivos hacia los empleados y empleadores al evitar la formalidad y acogerse al subsidio que de hecho el Estado está proporcionando al trabajo informal. Por otra parte, debido a que muchos trabajadores formales que aportan a la seguridad social no se beneficiarán de sistemas de retiro, invalidez y supervivencia por no contar con la densidad de cotizaciones suficientes, perciben su contribución, no como un aseguramiento que los beneficiará eventualmente, sino como un impuesto.

En la raíz de la propuesta se encuentra pues una mayor búsqueda de eficiencia en el mercado laboral y un sistema más transparente de financiamiento y elegibilidad. La propuesta es simple. En base a una porción de los impuestos al consumo (o un nuevo impuesto al consumo) se financiará en forma universal estos sistemas y sus prestaciones. De manera más detallada estos sistemas serían idealmente plenamente financiados (*fully funded*) y no de reparto (PAYG), solo que será el Estado el que hace los aportes individuales por trabajador según los impuestos al consumo y al registro individual de los trabajadores.

Por otra parte, este modelo permite separar más claramente lo que será el aseguramiento universal de los trabajadores de lo que son transferencias netas para atacar situaciones de pobreza de la población. Estos sistemas no desaparecen por entero, pero solamente se atienen al alivio de la pobreza y la redistribución hacia los pobres. Asimismo sistemas de aseguramiento más exigentes y de mayor calidad también persisten y serán proporcionados por las empresas a sus trabajadores con modalidades contributivas, pero no serán sistemas respaldados legalmente por el Estado. En una versión ya operacionalizada para México, estos segundos pilares adquieren carácter mandatorio.

Este modelo posee la ventaja de presentar alternativas concretas de financiamiento y atacar una de las raíces de la dualidad de los mercados laborales latinoamericanos: los sistemas contributivos de base en la nómina salarial formal. Ahora bien, este modelo es en rigor un modelo de aseguramiento universal de los trabajadores y un modelo de focalización de los pobres, no un modelo universal puro.

Figura 17. Modelo del aseguramiento universal de trabajadores



Fuente: elaboración propia en base a Levy, 2011.

Se debe destacar que las pensiones serán universales para los trabajadores, el acceso a la salud (como seguro) también, en este modelo están orientadas a cubrir los riesgos de los trabajadores. Lo que se suprime es la distinción entre asalariado, no-asalariado y entre formal e informal. No se proponen criterios de elegibilidad que no estén basados en el trabajo. En parte ello es así porque muchos de los riesgos que se buscan cubrir se emparentan o definen como riesgos inherentes a la condición de trabajador. Esto no tiene porque ser necesariamente así. El sistema de pensiones de base no contributiva de Holanda, Nueva Zelanda y otros que dominaron las arquitecturas de los países escandinavos en sus etapas tempranas de construcción del Estado de bienestar no definen la elegibilidad a partir de la condición laboral, previa o presente, sino solamente a partir de la ciudadanía, residencia y edad. De hecho, el sistema de pensión básica del distrito federal de México es similar. La protección no es en este caso un aseguramiento frente al retiro laboral, sino una garantía de ingreso básico ciudadano.

Por otra parte, en esta propuesta la elección de la modalidad de financiamiento se ubica claramente en el impuesto al consumo, y la razón para ello es que este instrumento es el más neutro en materia distributiva (muchos lo consideran regresivo, especialmente tal y como se aplica en la región). Resulta evidente en cualquier caso que un sistema de aseguramiento universal de estas características sería potencialmente mucho más redistributivo que el sistema de nómina salarial para los trabajadores formales. Pero ello solamente indica el grado de regresividad de estos sistemas en muchos países de la región, no una vocación redistributiva explícita del nuevo sistema. Tal como lo señalan Antón, Hernandez y Levy (2012) no es razonable pedirle a un solo instrumento (el sistema de seguro universal) dos funciones: modificar los consumos en el tiempo de los individuos (su objetivo explícito) y redistribuir ingresos (objetivo que también se logra, pero derivado de la alta desigualdad de partida y de la estructura regresiva de la arquitectura de seguro social existente).

### 3.3. El universalismo básico: ciudadanía e inversión social

El universalismo básico nace como propuesta a partir del trabajo de un conjunto de técnicos independientes que se vinculan a debates que en el seno del INDES y el BID se venían desarrollando respecto a las reformas sociales de los años noventa en América Latina. Desde una posición en principio crítica tanto de los viejos modelos contributivos, como de los nuevos modelos focalizados y mandatorios de “mercado”, se propone la idea de un modelo de vocación universal básica, esto es, de garantías fundamentales de aseguramientos y servicios. Al mismo tiempo se argumenta que debe limitarse el gasto en las opciones contributivas tradicionales y moderar la apuesta a las modalidades de aseguramiento individual mandatorio con administración privada (ello es equivalente a que el Estado renuncie a corregir la miopía de los sectores de ingresos altos y medios). Finalmente esta propuesta no se opone a las políticas focalizadas que comienzan en el siglo XXI para las familias pobres con hijos u otras poblaciones vulnerables, pero lo ve como un escalón, no para pasar a sistemas contributivos como en cierta medida los hace la OIT sino para erigir luego edificios de cobertura universal o cuasiuniversal de base ciudadana.

El universalismo básico se detiene en seis sistemas claves de prestaciones y transferencias:

- Garantía de ingresos básicos a las familias con hijos.
- Garantía de ingresos básicos para la tercera edad.
- Ingresos básicos ante situaciones de desempleo.
- Cobertura universal educativa de ciclo obligatoria.
- Aseguramiento en paquete de salud básico universal.
- Servicios de cuidados y políticas familiares de tiempo universales.

Como puede verse en la propia descripción de las prestaciones básicas, el UB se aleja de la noción de modelos de seguridad social vinculados a los riesgos del trabajador (con excepción del aseguramiento básico ante el desempleo). Estas prestaciones básicas son pensadas como un sistema de aseguramiento e inversión social general, no vinculado ni al empleo formal, ni al trabajador. Si bien el UB comparte con la OIT el llamado a un piso básico universal y comparte ampliamente —y documenta—, los problemas de eficiencia y eficacia de los sistemas contributivos y no contributivos segmentados que Levy y sus colaboradores plantearían seis años más tarde, el UB va más allá. Se inscribe, o inspira, más en los modelos de salario ciudadano y en los modelos de servicios universales nórdicos, separando la garantía de bienestar básico tanto cuanto sea posible de la inserción laboral y de la capacidad de compra en el mercado de las personas y familias. Posee también un fuerte énfasis en los estilos de *welfare* productivistas y de inversión social temprana apostando a la eficiencia no solo por levantar los costos y las distorsiones de los sistemas contributivos sobre el mercado laboral, sino también por garantizar un consumo adecuado en las etapas tempranas de la vida.

Su cobertura pretende ser total para las categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas poseen o tienen altas posibilidades de poseer en algún momento de su ciclo vital. Así, todos los niños, todas las madres, todas las personas adultas mayores, todos los desempleados, todos los enfermos deberán estar cubiertos por uno o varios de los diferentes dispositivos de un régimen de universalismo básico. Los sistemas basados en la pertenencia a grupos sociales vulnerables o a situaciones de necesidad definidas por renta pueden o no formar parte de las estrategias de universalismo básico dadas las limitaciones fiscales y capacidades institucionales de los Estados en un momento determinado, pero su destino en este tipo de modelo es desaparecer u ocupar un lugar marginal en el edificio de protección social.

Existen tres atributos del UB que hacen muy compleja su operacionalización en política pública y su viabilidad política. El UB propone que para avanzar en este conjunto de prestaciones básicas los Estados deben alejarse del financiamiento de la seguridad social desde la nómina salarial, y moverse hacia rentas generales, pero ello supone también en la perspectiva del UB hacer dos muy difíciles operaciones concomitantes. Por un lado, disminuir las cargas sobre la nómina salarial pero también los gastos y por tanto las prestaciones que estos sistemas otorgan. En rigor lo que se propone el UB a largo plazo es desmontar o minimizar el peso de los sistemas contributivos estratificados o convertirlos paulatinamente en modelos de cobertura universal *flat-rate* admitiendo modelos voluntarios de mercado o solidarios pero sin participación ni sustento estatal. Es indispensable para UB esta operación porque requiere liberar a los sectores formales altos y medios de las contribuciones que hoy realizan a la seguridad social, para poder luego imponerles mayores cargas desde el impuesto a la renta y los impuestos al consumo.

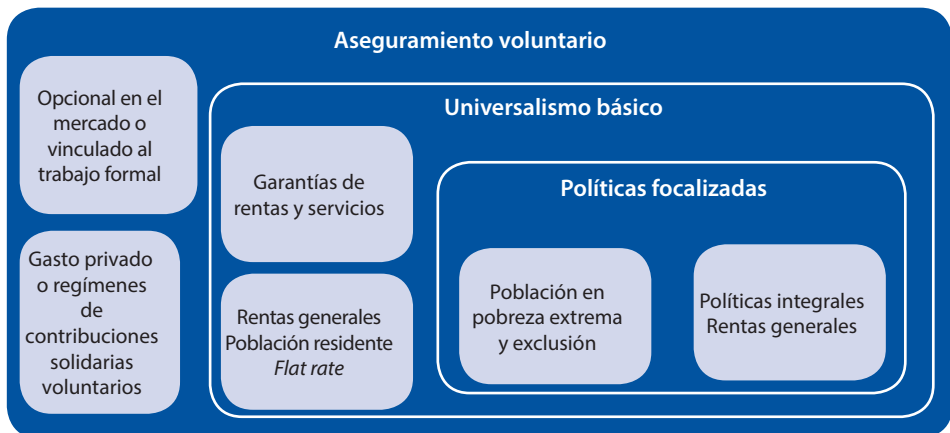
Desde estas nuevas bases fiscales, el UB monta un sistema de prestaciones a la población en general y no al trabajador. Lo hace, por otra parte, en un conjunto altamente selectivo de prestaciones y en cantidades y calidades acotadas. La operación conceptual es equivalente a la colectivización radical de riesgos básicos en formato redistributivo, la inversión básica en capital humano en la población en general y la privatización de las operaciones de suavización de las curvas de consumo estratificadas y de inversiones adicionales de capital humano. Una forma esquemática de ver el modelo puede ilustrarse en la siguiente figura.

En definitiva, la operación propuesta es simple técnicamente pero compleja políticamente: la doble función de suavizar curvas de consumo y de redistribución se redefinen y reordenan. No le compete al Estado suavizar curvas de consumo a lo largo de toda la estructura de ingresos laborales en forma homogénea, sino que pasa a hacerlo para toda la población pero fijando solamente un piso mínimo garantizado. No le compete al Estado subsidiar la inversión social en toda la cadena de estratificación de oportunidades, sino solamente en un nivel básico común. La clave de la redistribución

es inherente al sistema: recauda en forma progresiva y gasta en forma homogénea (Afonso, 2006). Por ello, la focalización es también en este modelo un instrumento marginal, cuya función está orientada a atacar situaciones de exclusión extremas, antes que a redistribuir ingresos.

Una característica adicional del UB es su fuerte sesgo generacional en términos de qué esfuerzos fiscales elige hacer y, por tanto, qué magnitud del riesgo y la inversión decide colectivizar en las diferentes generaciones, y qué parte de dicho riesgo e inversión decide dejar en manos del mercado o de la decisión de los agentes individuales. La siguiente figura muestra la tendencia estilizada que se puede leer como una estructura deseable del UB en términos de consumos garantizados, consumos dependientes de modalidades de aseguramiento contributivo y consumo al que se accede por poder de compra en el mercado. Dadas las capacidades fiscales de los países, el peso promedio de cada esfera variará (debido al PIB per cápita y la capacidad de extracción fiscal, la formalidad del trabajo y el poder de compra privado) pero no la orientación etaria de la arquitectura.

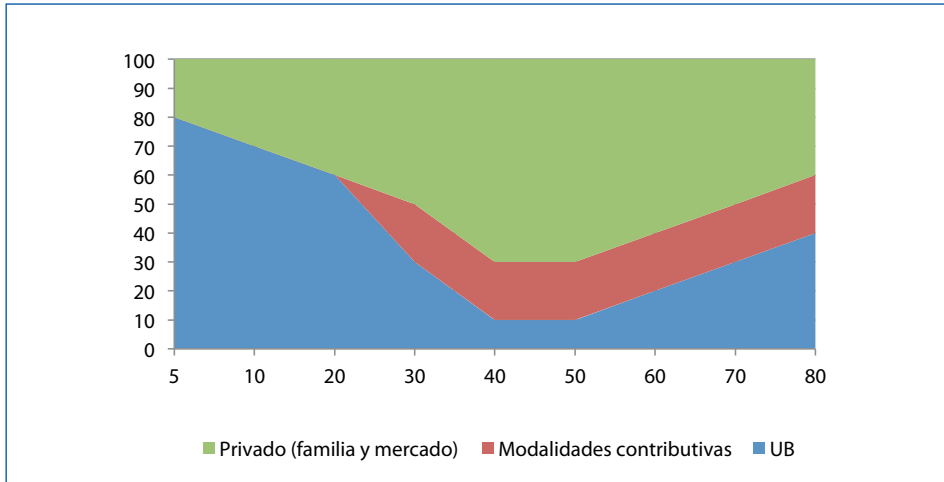
Figura 18. Universalismo Básico



Fuente: Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar, 2006.

Finalmente, el UB tiende a ser amigable con las lógicas del mercado laboral desregulado, emparentándose si se quiere con las nociones de flexiseguridad. Así de la misma manera que impone altos niveles de recaudación y gasto social, elige un sistema de regulación laboral liviano y flexible, acorde a la máxima de defender a la persona y no al puesto de trabajo. Por ello mismo, desdibuja los límites de formalidad e informalidad. O dicho de otra manera, redefine el espacio de producción y garantía de derechos sociales: del trabajador al ciudadano.

**Figura 19. Edad y peso de las diferentes lógicas en el acceso al consumo en el modelo UB**



Fuente: elaboración propia en base a Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar, 2006, y Filgueira, 2007.

#### **4. El universalismo y sus enemigos: límites de la reforma social en América Latina**

Las capacidades fiscales del Estado, las transferencias directas a las familias con hijos, los mecanismos de aseguramiento solidario, la aparición de las políticas de cuidado y su cruce con el género y la desigualdad se debaten hoy entre los diferentes modelos de Estado social que le darán rumbo, arquitectura y contenidos a los Estados sociales de la región. No existirán modelos puros, aunque sí predominará una u otra arquitectura: el universalismo de corte igualitario, el corporativismo estratificado o el modelo de focalización. Seamos claros: las tres opciones estatales, como parte de la arquitectura de un régimen de bienestar que incluye al mercado y las familias, ofrecen posibilidades de cobertura universal (aunque el Estado ni lo garantice ni lo promueva explícitamente) en materia de aseguramiento, protección e inversión social, pero cada modelo apuesta por una forma diferente para lograr dichas coberturas y admite grados diferentes de estratificación en las mismas. En efecto, un mercado laboral pujante y altamente formalizado que extiende la protección contributiva a las familias puede ser una ruta a la cobertura universal. Asimismo una economía que permita a los sectores medios niveles de ingreso que los habiliten a comprar aseguramientos, cuidados y educación en el mercado combinado con políticas focalizadas puede ser otra ruta.

Sin embargo, nos parece que ello es poco probable. La alta desigualdad, baja formalización de la fuerza de trabajo, la incorporación parcial pero incompleta de la mujer al

mercado laboral y las importantes transformaciones de la familia atentan contra estas posibilidades. Por ello creemos que es necesario un rol de aseguramiento y promoción de corte universalista básico si se quiere alcanzar efectivamente coberturas de tipo universal.

En un trabajo reciente, Jennifer Pribble (2011) propone un conjunto de criterios que estarían en la base de un modelo de corte universalista, básico e igualitario, y establece algunos para abordar una evaluación de los avances o reformas hacia dicho modelo:

- Universalidad de cobertura.
- Transparencia y derechos en la asignación (no discrecionalidad o producto de presiones distributivas).
- Calidad de servicios o magnitud de transferencias con baja segmentación.
- Financiamiento de base equitativa y sustentable.

Un modelo puro de universalismo sería aquel con cobertura universal plena (i.e. todas las familias con hijos, todos los adultos mayores, todos los desocupados, toda la población en acceso a salud), basada en criterios objetivos y sustentados en leyes que respaldan derechos básicos, calidades adecuadas y homogéneas de servicios y baja o nula estratificación de transferencias, y financiamiento desde rentas generales (con base tributaria progresiva). Dicho financiamiento debe ser por otra parte sustentable. Tornando más laxos los criterios, Pribble admite reformas y modelos que serían catalogados como de universalismo avanzado (no puro), moderado y débil. Reformas fallidas o regresivas implican que la nueva configuración de una prestación social sería menos universal en los criterios definidos por Pribble: cobertura, criterios de asignación, calidad, estratificación y financiamiento.

La realidad en la región no permite aseverar que se está en una ruta definitiva de avance hacia modelos universales puros, aunque sí resulta claro que se produce un marcado incremento del esfuerzo por parte de los Estados para avanzar en cobertura en aseguramientos y servicios a la población pobre y en algunos casos a la población vulnerable. Por otra parte, también es posible identificar esfuerzos o respuestas del Estado ante presiones sociales para mejorar la calidad o nivel de las prestaciones o transferencias. Finalmente los Estados avanzan en la variedad de prestaciones y transferencias que buscan cubrir mayores y más diversos riesgos sociales.

Sin embargo, también es un hecho que estos esfuerzos rara vez se plantean desde una perspectiva universalista clara. Más bien lo que se produce es un intento por generar programas focalizados que atacan las fisuras de los regímenes contributivos y/o la imposibilidad de ciertos sectores de acceder por la vía del mercado a ciertos aseguramientos y servicios generando cobertura ampliadas, pero incompletas y segmentada.

En efecto, dichos esfuerzos en general se plantean como medidas diferenciadas de los pilares contributivos y de los aseguramientos en base a lógicas de mercado. De esta manera a lo que asistimos es a mejoras en la cobertura y alcance de los Estados sociales, sin que ello implique una modificación sustantiva en el diseño de corte contributivo del sistema original y sus variantes mercado-céntricas y focalizadoras de los noventa. Presiones universalizantes a cargo del Estado en el marco de matrices segmentadas de los regímenes de bienestar marcan, pues, los esfuerzos recientes de los gobiernos de izquierda. Una forma de caracterizar estos esfuerzos puede abordarse con la caracterización de regímenes híbridos (Midaglia y Antia, 2007) que se ha propuesto para el caso uruguayo. Ello es particularmente cierto para los países con regímenes de bienestar maduros o más desarrollados. La economía política del giro político reciente ayuda a entender parcialmente estas dinámicas. Tres factores cabe destacar en este sentido:

#### **4.1. Las coaliciones electorales en la base de los giros políticos y de política pública**

La coalición electoral laxa que lleva al gobierno a opciones con retórica y acción redistributiva se apoya en los sectores medios y formales históricamente beneficiarios de los modelos previos a los ochenta y en los sectores excluidos de dichas protecciones, pero alcanzados parcialmente por las políticas focalizadas de los noventa. Lo que es más importante aún, este segundo grupo de población es un sector crecientemente importante en la dinámica electoral. Por su parte, el primer grupo es fundamental como base organizada de muchos de los partidos o coaliciones de izquierda que llegan al poder en el nuevo milenio. Esta combinación de bases corporativas y nuevos sectores que se hacen claves en la lucha electoral explica esta forma híbrida de reformar el Estado social y el régimen de bienestar. Así un conjunto de reformas apunta a mejorar las prestaciones de los sectores integrados al régimen contributivo, en tanto otras reformas pretenden incorporar nuevas prestaciones no contributivas a sectores históricamente desafiados. Pocas reformas procuran generar prestaciones uniformes de base no contributiva o de financiamiento mixto, que tengan como destinatarios a los sectores informales —pobres y vulnerables— y, al mismo tiempo, a los sectores medios-bajos y medios formales.

El problema con estas estrategias y sus límites en forjar coaliciones distributivas es que las mismas generan crecientemente una sensación de “injusticia fiscal” que afecta a la posibilidad de seguir fortaleciendo las capacidades fiscales del Estado. La percepción de los sectores medios de la población es que estos aportan fiscalmente a un Estado que les da pocos beneficios. Ello es en rigor falso, ya que estos mismos Estados han expandido en muchos casos más los subsidios a sus prestaciones contributivas en salud y seguridad social que a los sectores pobres en materia asistencial.

Pero los regímenes contributivos desfinanciados esconden por su propia naturaleza estos subsidios, en tanto se hacen evidentes también por su propia institucionalidad y



criterios los subsidios a las poblaciones pobres. Ello conlleva un creciente enfrentamiento simbólico y distributivo entre las bases que forjaron el arribo de las nuevas coaliciones gobernantes al poder.

#### **4.2. El efecto candado de los sistemas contributivos y el efecto veto de los sistemas privatizados y privados de prestación social**

Por otra parte en los países en donde ya existen regímenes contributivos de porte en materia de salud y seguridad social, es sumamente compleja la ingeniería institucional, fiscal y en muchos casos constitucional para redefinir parte de las prestaciones (una canasta de salud, una parte de las transferencias) como piso básico de carácter universal. Este sería el camino técnicamente adecuado. Definir prestaciones y transferencias ya existentes (parte de ellas) como piso universal y sumar cobertura integrando a los sectores no cubiertos. Esta operación requeriría redefinir los derechos de los beneficiarios de los regímenes contributivos y aplicarles nuevos criterios de garantía e indexación de parte de sus prestaciones presentes. Fundamentalmente ello implicaría limitar los subsidios al sistema contributivo estratificado y redireccionarlo hacia los sectores no protegidos o cubiertos.

No implica esto suprimir las prestaciones contributivas, pero sí ajustar la expansión de su calidad y costo a niveles actuarialmente sustentables. Chile es quien más ha avanzado en un modelo de este tipo, precisamente porque sus reformas liberales habían suprimido los regímenes contributivos de reparto y de aseguramiento solidario (vertical) en salud. Sin embargo, Chile también encuentra límites en una ruta de universalismo más marcado, debido a un nuevo actor de veto a la expansión de los derechos sociales en base no contributiva: los actores privados de las AFJP y de las ISAPRES.

Para estos actores una cobertura que compite con su "clientela" y una calidad que torna su oferta de costo-beneficio, poco atractiva, es una amenaza directa a su supervivencia. Por ello estos actores vetarán modalidades universales que vayan más allá de los sectores vulnerables y limitarán tanto cuanto sea posible la calidad de los beneficios. Un modelo focalizado a la población que no forma ni formará parte de su "cartera" a cargo del Estado, les es funcional, ir más allá hacia una desmercantilización sustantiva de los sectores medios constituye una amenaza.

#### **4.3. Los costos fijos privados y los caminos privados que estructuran el imaginario de los sectores emergentes de alcanzar el estatus de clase media**

En las sociedades más desiguales del mundo, alcanzar un bien promedio que sea atractivo para las clases medias altas es una tarea sumamente compleja. Por su parte las clases medias emularán a los sectores medios altos, buscando soluciones privadas a sus aseguramientos y servicios. Lo que es más, para las clases medias, compartir servicios con los sectores vulnerables y pobres, constituye una amenaza a su estatus.

Esto implica altísimos costos fijos de gasto privado para alcanzar un estatus medio. Si los sectores emergentes y vulnerables que han salido de la pobreza en esta década “compran” dicho modelo, la construcción de un régimen de bienestar universal y solidario se vuelve tarea casi imposible. Por otra parte, las presiones distributivas se volverán inmanejables.

La propia población que vota por una opción más redistributiva y universal es un tanto esquizoide respecto a sus preferencias: quieren más aseguramiento solidario, transferencias públicas y servicios de calidad, pero al mismo tiempo quieren más poder de compra en sus salarios y jubilaciones para poder acceder por la vía privada a patrones de consumos percibidos como los adecuados para ser sectores medios. Y ello es en parte porque consideran que los bienes públicos y colectivos garantizados o subsidiados desde el Estado son de calidad inferior a los proporcionados por la esfera privada.

Las tasas de crecimiento de la última década permitieron atender estos dos frentes (salario privado y gasto social), pero difícilmente dicha estrategia será sustentable económica y fiscalmente en el futuro.

Esto se vincula directamente o puede ser leído como una trampa de los bienes públicos. La misma puede ser formulada de la siguiente manera. Los bienes públicos son de mala calidad, lo que lleva a los sectores medios a exiliarse de los mismos tan pronto sus ingresos se lo permiten (educación privada, salud privada, segregación residencial, aseguramiento privado ante riesgos). Este autoexilio de las elites y los sectores medios altos y medios implica que los bienes públicos carecen de demandantes exigentes y poderosos en materia de calidad, lo que retroalimenta una baja provisión de bienes públicos de calidad. En una tragedia típicamente Hirshmaniana (Salida, Voz y lealtad), la sociedad se segmenta por capacidad de compra privada y los bienes públicos y colectivos se deterioran o pierden la carrera frente a la esfera privada.

En suma, el giro redistributivo en tono e ideología en América Latina se apoyó a una laxa coalición de sectores subordinados que castigaron las fallas de un proyecto de modernización conservadora que legitimó aspiraciones pero no permitió el acceso robusto a esferas que permitieran satisfacerlas. Pero esta laxa coalición interclase no es una coalición distributiva estable y no lo será de no lograrse un conjunto de bienes públicos, transferencias y servicios garantizados desde el Estado, hacia los que estas poblaciones sientan en primer lugar satisfacción en tanto consumidores y en segunda instancia lealtad.

Pero es cierto que este dilema tiene mucho de huevo y gallina. Para contar con dicha coalición distributiva se requiere de bienes y servicios de calidad, para construir dichos bienes y servicios se requiere de una coalición distributiva que sostenga en el gobierno a opciones que afectarán intereses a corto plazo, para generar bienestar agregado y más equitativo a largo plazo. De no mediar un cambio en la economía política que dio sustento a este giro político y de política pública, esta misma economía política

bien puede ser su enterrador. El empuje hacia el universalismo es una pieza importante de este deseable giro en la economía política distributiva de nuestra región.

## 5. Conclusiones

América Latina se encuentra hoy inmersa en un experimento social de magnitud tectónica. Los caminos que transitarán dependen de la economía política, los saberes técnicos y los consensos que la academia, los organismos internacionales y sus tomadores de decisión (técnicos y políticos) generen sobre las opciones posibles y deseables en la región.

Una ruta que se dibuja en el horizonte es la de un modelo social que sin modificar drásticamente su ADN agrega un componente no-contributivo estable a su menú y herramientas de combate a la pobreza. En este modelo existen tres formas de protección social que se diferencian y segmentan: una política para pobres de transferencias y servicios, un modelo contributivo restringido a los trabajadores formales de ingresos medios y a los funcionarios públicos con privilegios y un modelo privado para sus sectores altos por la vía del mercado.

Otra ruta que aparece como posible aunque menos probable es la de un sistema universal de prestaciones y transferencias básicas y un modelo adicional de corte contributivo y/o de mercado para aseguramientos y acceso a bienes y servicios adicionales. Este documento quiere sentar las bases para esta segunda opción, en el convencimiento de que la misma constituye la mejor estrategia para lograr mayores niveles de eficiencia, igualdad y cohesión social en la región.

Si la opción que ofrecen los Estados a las nuevas clases emergentes de la región es la de aumentar su poder de compra privado para acceder a adecuados aseguramientos, bienes y servicios, los pobres quedarán solos y las presiones distributivas se harán inmanejables. Si, por el contrario, el Estado logra contribuir en generar con responsabilidad fiscal un piso básico común para los sectores pobres y medios que estos valoren y defiendan, las presiones distributivas serán más moderadas y el camino al desarrollo más solidario.

Por otra parte este documento ha sugerido, pero resta argumentar en forma más robusta, la necesidad de reorientar los objetos del gasto social. Los sistemas de protección social pasivos (protección frente a la pérdida de ingresos) deben dar lugar a los sistemas de protección social activos (protección de ingresos y servicios para el consumo básico adecuado en la infancia, servicios que favorezcan la incorporación de la mujer en el mercado laboral, y educación y salud). Es en esta última orientación donde la apuesta a mínimos universales garantizados rinde su mayor provecho, generando sinergias positivas entre familia, Estado y mercado, y contribuyendo a una orientación productivista de los regímenes de bienestar.

## Bibliografía

- Anton, A., Hernández, F. y Levy, S. (2012), "The end of informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance", Final Draft, January, 2012.
- Bertranou, F. y Vezza, E. (2010), *Piso de Protección Social en Argentina*, Buenos Aires, OIT.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2012), *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*, Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibils y Eduardo Lora (eds.). Editor: BID.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011), *Protección social inclusiva: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Libro de CEPAL, 111. Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *Shaping the Future of Social Protection. Access, Financing and Solidarity*. Santiago de Chile.
- CEPAL/SEGIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Secretaría General Iberoamericana) (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile, enero.
- Cohen, E., y Franco, R. (2006), "Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina. Similitudes y diferencias". En Cohen, E. y Franco, R. (comps.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada Latinoamericana*. México DF, FLACSO México-SEDESOL.
- Filgueira, F. (2007), "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina", *Serie Políticas Sociales*, 135. Santiago de Chile, CEPAL.
- Filgueira, F., Molina, C., Papadópulos, J. y Tobar, F. (2006), "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina". En Molina, C. G. (ed.), *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Washington D.C., BID, pp. 19-55.
- Filgueira, F., Reygadas, L., Luna, J. P. y Alegre, P. (2011), "Shallow States, Deep Inequalities and the limits of Conservative Modernization: The Politics and Policies of Incorporation in Latin America". En Blofield, M., *The Great Gap. Inequalities and the Politics of Redistribution in Latin America*, University Park, Pennsylvania State University Press, pp. 245-277.
- Filgueira, F. y Hernández, D. (2012), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Uruguay*.
- Lavigne, M. (2012), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Paraguay*, Project Documents, 507 (LC/W.507), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Lavigne, M. (2013a), *Perú. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL-GIZ.
- Lavigne, M. (2013b), *Paraguay. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL-GIZ.

- Levy, S. (2011), "¿Universalización de la salud o de la seguridad social?", *Gaceta Médica de México*. Washington DC, BID.
- Midaglia, C., y Antía, F. (2007), "La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16, pp. 131-157.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), *El rol de los Pisos de Protección Social en los sistemas integrales de seguridad social en América Latina y el Caribe*. Lima, OIT.
- Pribble, J. (2013), *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Repetto, F. y Potenza Dal Maseto, F. (2012), *Argentina. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL-GIZ.
- Rodríguez Mojica (2013), "Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Panamá". Project Documents, número 526 (LC/W526), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC),
- Rossel, C. (2013), *Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina*. Serie Políticas Sociales, 179, enero, CEPAL
- Serrano, C. (2005a), "Chile: Programas de superación de la pobreza y capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile". *Seminario Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción*. CEPAL, 2005.
- Serrano, C. (2005b), "Más Región, Capital Social y Políticas Públicas". Programa Integrado de Gobernabilidad y Descentralización. Enero 2005.
- Smith, P. (2004), *Cycles of Electoral Democracy in Latin America 1990-2000*. Berkeley, Centre for Latin American Studies, University of Berkeley at California, Working Paper #6.
- Valencia Lomelí, E., Foust Rodríguez, D. y Weber, T. D. (2013), *México. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL-GIZ.



### 3. La integración territorial de la transferencia y los servicios sociales: lecciones del caso del programa mexicano Oportunidades

Carlos Barba<sup>1</sup>

#### Introducción

Durante las dos décadas recientes en varias regiones del mundo, pero sobre todo en América Latina y el Caribe (AL) y en África, los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) han logrado una gran reputación como instrumentos eficaces para lograr que las familias de los más pobres acumulen capital humano, lo que se considera determinante para la interrupción de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Su difusión en AL ha influido notablemente para que estos programas amplíen su presencia global. El Banco Mundial hablaba ya en 2008 de la “CCT wave” (“la ola de las TMC”) porque 30 países contaban con un programa de esta naturaleza. En ese contexto, AL era la región más dinámica con 17, seguida por el Sur de Asia con 6<sup>2</sup>.

Cinco años después la ola se había magnificado, el número de programas de este tipo se había incrementado y la cifra había llegado a 52. En la actualidad AL continúa siendo la región que tiene el mayor número de ellos, pues 19 países cuentan ya con ese tipo de programas<sup>3</sup>, los cuales cubren a más de 125 millones de personas<sup>4</sup>.

---

1. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigación y Estudios en Antropología Social. Profesor investigador titular “C” de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México, nivel III. Miembro del Grupo “Pobreza y políticas sociales” de CLACSO (mailto:carlosbarba66@gmail.com)

2. Datos del Informe del Banco Mundial coordinado por Fiszbein y Schandy (2009).

3. El resto se reparte de la siguiente manera: 13 en África, 6 en Asia del Este y el Pacífico, 6 en Europa del Este y Asia Central, 3 en el Medio Oriente y el Norte de África y 5 en el Sur de Asia (Banco Mundial, 2014: cuadro 1).

4. 125.271,528 personas (cálculos propios según Banco Mundial, 2014: Anexo I. Inventario de programas).

De acuerdo con datos recientes (2013), tres de los programas de TMC con mayor cobertura en el mundo pertenecen a nuestra región: el primer lugar lo ocupa Bolsa Familia de Brasil, con una cobertura de 57,8 millones de personas; el segundo Oportunidades de México que protege a 32,3 millones de personas y el tercero Familias en Acción<sup>5</sup> en Colombia que tiene 9,5 millones de beneficiarios<sup>5</sup> (Banco Mundial, 2014: Box 2).

La importancia de estos programas a nivel regional puede ilustrarse también por el porcentaje de la población cubierta por ellos: Bolsa de Desarrollo Humano cubre al 41% de la población ecuatoriana; mientras Bolsa Familia, Oportunidades, el programa Solidaridad de la República Dominicana y Mi Bono Seguro de Guatemala cubren entre el 27 y el 29% de la población (Banco Mundial, 2014: recuadro 3).

A este tipo de programas se les considera exitosos. Su éxito ha sido respaldado por evaluaciones estrictas, a través de procedimientos estadísticos rigurosos. Se han reportado de manera consistente impactos benéficos en distintas dimensiones del bienestar, sobre todo en la reducción de la pobreza, a través de la acumulación de capital humano (educación, salud y nutrición), que se expresan en el consumo de los hogares, la asistencia escolar, la salud infantil, etc. (Banco Mundial, 2014: 33-34).

No obstante, el nivel de la discusión sobre la importancia de estos programas a escala regional ha tendido a encerrarse en la evaluación de sus resultados, estableciendo parámetros refinados que han permitido medir cuánto han avanzado en los objetivos que se proponen, pero sin observarlos a partir de una perspectiva amplia e integral de la política social que tenga como eje la construcción de derechos sociales y ciudadanía, es decir, utilizando una óptica universalista.

Sabemos que la arquitectura de las TMC exige una articulación explícita entre este tipo de programas y los servicios públicos de salud y educación. Sin embargo, consideramos que es necesario analizar cuáles son las modalidades prácticas que adquiere dicha articulación en los sistemas de protección regionales y reflexionar sobre los criterios que deberían prevalecer para articular eficazmente los servicios sectoriales con los programas focalizados para incluir a los más pobres.

La experiencia europea en los campos de la salud, la educación, el cuidado y la seguridad social, que ha generado una perspectiva sobre la integralidad de la protección social fundada en una clara convergencia sistémica en la construcción de derechos sociales universales, constituye un contrapunto analítico muy útil y una excelente referencia normativa.

Consideramos que una buena estrategia de análisis es comparar la política social latinoamericana con la perspectiva universalista europea, porque permite ampliar nuestra

---

5. Solo debajo de "Pantawid" de Filipinas que cubría a 20 millones de personas y con la misma cobertura que "Janani Suraksha Yohana" de India (Banco Mundial, 2014: recuadro 2).



mirada, nos ayuda a ensanchar la perspectiva sobre los alcances que la protección social debería tener en AL y valorar adecuadamente las respuestas gubernamentales. Esto puede contribuir a cambiar el nivel de la discusión en el campo de la política social regional.

Podemos situar al universalismo como un paradigma surgido en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, que considera que todos los ciudadanos, sin distinción de clase o posición en el mercado, tienen derecho a servicios sociales que respondan a los principios democráticos de igualdad de derechos y de estatus; y que en el campo de los sistemas de bienestar garanticen los mismos beneficios sociales y los mismos estándares de calidad para todos y cada uno de los ciudadanos. Este enfoque descansa en la solidaridad interclasista, en impuestos universales y en instituciones públicas<sup>6</sup> (Barba, 2013).

Desde esta perspectiva y al margen de la gran cobertura alcanzada por las TMC, cabe formular tres preguntas: ¿si estos programas son instrumentos idóneos para apoyar una reforma que oriente nuestros sistemas de bienestar hacia el universalismo?; ¿si la aplicación práctica de estos programas es coherente con la perspectiva de los derechos sociales? y ¿bajo qué condiciones podrían las TMC funcionar como instrumentos focalizados coherente con una política universalista?

Para ello, analizaré al programa Oportunidades de México<sup>7</sup>, con la intención de reflexionar sobre la posibilidad de utilizar este tipo de programas como instrumentos útiles para lograr una mayor coherencia e integralidad de la protección social ligada a una concepción de derechos sociales.

Para realizar esta tarea, este trabajo se concentra en el impacto de este programa en el ámbito de la salud. Esta manera de acercarnos al tema es pertinente por dos razones: la primera es que la mayoría de las indagaciones acerca Oportunidades se ha orientado a analizar su impacto en el ámbito educativo; la segunda es que el sistema de salud mexicano experimentó una importante reforma en 2004, cuyo objetivo fundamental era lograr universalizar el derecho a la salud para todos los ciudadanos mexicanos a través de la creación del "Seguro Popular" (SP) y la continuidad de Oportunidades.

En este marco, nuestra intención fundamental es averiguar si el funcionamiento de Oportunidades contribuye a:

- a) Contrarrestar o a profundizar los tradicionales patrones de segmentación del sistema de salud mexicano.
- b) Fortalecer o debilitar el derecho social a la salud, establecido en la Ley General de Salud, reformada en 2004.

---

6. Para una discusión amplia de este concepto, véase Barba (2013).

7. Que puede considerarse como un caso paradigmático que ha servido de referencia para el diseño de numerosos instrumentos de TMC en todo el mundo.

Para ello, en este trabajo primero se discutirá la tensión teórica que existe entre universalismo y focalización; en segundo lugar se analizará las características del régimen de bienestar mexicano en el contexto latinoamericano; en tercero se presentarán las características, logros, limitaciones y ambigüedades de las TMC; acto seguido se analizará el papel jugado por el programa “Oportunidades” en el contexto de la reforma al sistema de salud mexicano de 2003-2004, tanto desde una perspectiva sistémica como en la operación práctica de ese programa. Finalmente, el trabajo señalará algunas lecciones que en mi concepto deben ser aprendidas.

## 1. El campo de las políticas sociales: universalismo y/o focalización

Históricamente en el campo de las políticas sociales suelen oponerse dos paradigmas, derivados de experiencias y momentos distintos en el desarrollo de las instituciones de bienestar: el universalismo y la focalización.

El universalismo surgió en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, cuando uno de temas centrales de las democracias capitalistas desarrolladas era lograr una amplia protección social para hacer frente a los enormes costos sociales de ese conflicto. En ese momento se vislumbró la posibilidad de garantizar los derechos necesarios para la independencia social de los individuos y para permitirles satisfacer sus condiciones de existencia. A lo largo del siglo XX esa aspiración se materializó en una combinación de políticas económicas eficaces, armonizadas con políticas sociales ambiciosas y amplios sistemas de protección social.

El universalismo fue un principio crucial para moldear secciones sustanciales del sistema de bienestar inglés, también para el desarrollo de los regímenes de bienestar socialdemócratas que distinguen a los países escandinavos. De acuerdo con Esping-Andersen y Corpi (1993), estos regímenes se caracterizan por tratar de construir sistemas unificados de protección social que buscan desmercantilizar el bienestar social<sup>8</sup>.

Este principio fue también una meta importante para los regímenes conservadores donde la protección estuvo ligada al empleo formal, pero en los que la expectativa fue desarrollar una protección social amplia para todo el salariado<sup>9</sup> y sus familias a través de la promoción del pleno empleo (Esping-Andersen, 1990; Castel, 1997).

---

8. De acuerdo con Esping-Andersen, podemos hablar de “desmercantilización” cuando los servicios sociales son prestados como materia de derecho y cuando una persona puede asegurar su sustento sin depender del mercado (Esping-Andersen, 1990: 21-22).

9. El concepto de “salariado” fue desarrollado por Robert Castel y se refiere a la generalización de la condición salarial más allá de la condición obrera que ocurrió a lo largo del siglo XX en muchos países europeos, particularmente en Francia, donde hacia 1998 el 86% de la PEA era asalariada (Castel, 1997, 2010).

La política social en los países de América Latina, durante la etapa de industrialización vía sustitución de importaciones, también otorgó un gran valor a los principios del universalismo y la solidaridad, pero su desarrollo fue limitado debido al pobre avance del salariado y a la fuerte segmentación institucional (Barba, 2007; Ocampo, 2008).

A partir de los años setenta, en el marco del capitalismo posindustrial global<sup>10</sup>, que se caracteriza por una competencia exacerbada, un nuevo consenso ha surgido: es posible alcanzar el crecimiento económico a pesar de retrocesos en el ámbito de la equidad social. En este contexto, los sistemas de bienestar afrontan severas críticas, así como tentativas de reforma y reducción que se basan en una perspectiva focalizada (Block, 1987; Hobsbawm, 1998; Castel, 2006: 2).

### 1.1. Universalismo en la política social

Desde una perspectiva universalista un objetivo central es lograr que todos los servicios sociales estén disponibles y sean accesibles para todos. Se busca construir un derecho democrático que permita un nivel de vida aceptable y garantizado a cada ciudadano. Esto equivale a utilizar la política social para construir una sociedad más equitativa que la que genera el funcionamiento del libre mercado. Desde esta óptica la política social debe garantizar los mismos beneficios sociales, concebidos como derechos sociales y ofrecidos con los mismos estándares de calidad para toda la población (Titmuss, 1968, 2007; Esping-Andersen y Corpi, 1993; Esping-Andersen, 1990; Skocpol, 1995; Goodin *et al.*, 1999; Molyneux, 2007).

Este paradigma promueve la equidad tanto de estatus como de derecho, sin distinción de clase o posición en el mercado. Los sistemas universalistas cultivan la solidaridad entre las clases sociales y se oponen al dualismo en el acceso a los servicios sociales, es decir, a que los pobres dependan de la asistencia pública, mientras los no-pobres puedan pagar seguros privados en el mercado<sup>11</sup> (Esping-Andersen, 1990: 25-26, 31).

### 1.2. La focalización

La focalización se basa en lo que Titmuss (1974) denominó "el modelo de bienestar residual", cuya base teórica se remonta a los primeros días de las leyes de pobres inglesas. Su premisa fundamental es que hay dos canales sociales a través de los cuales las necesidades del individuo son satisfechas: el mercado privado y la familia. Ese modelo sostiene que solo cuando estos canales se rompen, deben las instituciones de bienestar social

---

10. También denominado sociedad del conocimiento o de la información (Castells, 1999) o economía de los servicios (Esping-Andersen, 1990).

11. Esta perspectiva subraya también la necesidad de tomar en consideración otros objetivos, como: construir una política social integral que conjunte los distintos aspectos relacionados con el bienestar, fortalecer la cohesión social, modificar la estructura social para alcanzar una mayor equidad, asegurar la inclusión de los sectores de la población que son excluidos, contribuir a la construcción del Estado nacional e invertir en la formación de capital humano (Mkandawire, 2005: 7-8).

entrar en juego y solo temporalmente. Ese autor, irónicamente, concluía que en el modelo residual “El verdadero propósito del Estado de bienestar es enseñar a la gente a vivir sin él” (Titmuss, 1974: 145-146).

En décadas recientes, la perspectiva focalizadora ha llegado a ser aceptada de manera muy amplia, porque algunas evidencias indican que los programas focalizados son más costo-eficientes en la reducción de la pobreza que las instituciones universalistas. El argumento principal es que la mejor alternativa, cuando los recursos son limitados, es concentrarlos en la atención de los más pobres y los más vulnerables. Así, la focalización es presentada como el esquema idóneo para transferir recursos y servicios a los pobres manteniendo bajos niveles de gasto (Peyre, 2007; Mkandawire, 2005: 2-3).

La perspectiva focalizada pone límites a las políticas sociales y promueve que los gobiernos prefieran programas que incluyan “pagos de usuarios”, que favorezcan la creación de mercados o cuasimercados de servicios sociales o de asociaciones de proveedores de beneficios. En su versión radical, esta perspectiva ha erosionado la preocupación por la equidad que fue central en todas las experiencias exitosas de eliminación de la pobreza en Europa (Mkandawire, 2005: 2, Goodin *et.al.*, 1999: 167).

Para este paradigma la tarea principal de la política social es llegar a los más pobres, evitando distorsionar o alterar el funcionamiento del mercado, a través de una rigurosa selección de los beneficiarios de los programas sociales; esto significa, asegurar beneficios básicos a este segmento de la población, basándose en prueba de medios y condicionalidades (Peyre, 2007: iii).

Se argumenta que en lugar de transferir recursos adicionales a los que ya tienen los medios suficientes, es necesario generar una distribución de los servicios sociales favorable a los pobres, especialmente en los países en desarrollo, donde el gasto social es menor y no es recomendable aumentar la carga tributaria.

Sin embargo, basados en evidencias históricas, algunos autores como Titmuss (1968, 2007), Skocpol (1995) y Sen (1995) consideran que la política social focalizada genera dualismo porque los servicios orientados hacia los más pobres siempre han tendido a ser “servicios pobres”, de baja calidad, producto de una perspectiva social que concibe “... el bienestar social como una carga pública”<sup>12</sup> (Titmuss, 1968, 2007: 45).

Por ello, Theda Skocpol (1995) sostiene que en lugar de desarrollar programas focalizados en las personas de menores ingresos o en los pobres, se deben diseñar políticas que satisfagan las necesidades de los menos privilegiados junto con aquellas de las clases medias y de la clase obrera más estable, porque de ello depende el apoyo que esos programas recibirán por parte de los sectores medios (Skocpol, 1995: 267).

---

12. La traducción es mía.

### 1.3. Focalización dentro del universalismo

Siguiendo esa lógica, en años recientes se reconoce que la oposición entre universalismo y focalización no es tajante. Especialmente por el hecho de que los sistemas universales no alcanzan a toda la población, particularmente a algunas minorías o categorías sociales, por ejemplo a los pobres extremos, los indígenas, los niños, las personas de la tercera edad, las personas con discapacidades, los jóvenes, los migrantes o las mujeres. Por ello, no se puede negar la importancia de las acciones selectivas. Esto ha llevado a que la perspectiva universalista reconozca la necesidad de políticas focalizadas, pero no a que acepte la prueba de medios ni estándares de calidad desiguales (Baldock *et al.*, 2007: 694).

Este punto de vista implica cierto grado de fusión de los dos criterios: el universalismo y la focalización para cerrar brechas en el acceso diferencial a la utilización efectiva de los servicios sociales universales (en atención médica, mantenimiento del ingreso, cuidados, equidad de género, integración de indígenas o migrantes, seguridad social o educación) cuando por sí solos no son suficientes. Es una especie de universalismo atenuado, que presupone una gran sensibilidad hacia los contextos sociales donde las políticas impactan, pero no renuncia a la construcción de derechos equivalentes para todos, ni al establecimiento de normas o estándares compartidos por todos los ciudadanos (Baldock *et al.*, 2007: 694; Titmuss, 1968, 2007: 45-46; Skocpol, 1995; Molyneux, 2007).

Skocpol (1995) señala que es posible hablar de “focalización dentro del universalismo”<sup>13</sup>, pero el reto es diseñar métodos de discriminación positiva para asegurar que las personas menos privilegiadas no se conviertan en ciudadanos de segunda clase, ni sean discriminados ni estigmatizados (Skocpol, 1995: 253).

Parfraseando a Esping-Andersen (1990), la cuestión central no es solo cuántas personas pueden beneficiarse con la instauración de un nuevo tipo de política o programa social, sino qué tipo de derechos son establecidos y cómo se comparan con los de otros grupos de ciudadanos.

### 1.4. El universalismo básico en América Latina y la reforma en el ámbito de la salud

Recientemente, en AL algunos investigadores<sup>14</sup> han sostenido que para enfrentar los mayores déficits sociales de esta región se requiere la cobertura universal de beneficios

---

13. La traducción es mía.

14. Coordinados por Gerardo Molina, una serie de autores como Fernando Filgueira, Jorge Papadópulos y Federico Tobar sostienen que para hacer frente a los déficit sociales que arrastra América Latina hace falta una cobertura de prestaciones sociales básicas de alcance universal, con carácter de derecho de ciudadanía, cuya calidad y usufructo esté garantizado por el Estado (Molina, 2006).

sociales básicos, como un asunto de derechos ciudadanos. Afirman además que la calidad y el disfrute de dichos derechos deben ser garantizados por el Estado. En línea con la focalización dentro del universalismo, el “universalismo básico” propone usar el perfil de necesidades de los sectores medios cuando se diseñen programas focalizados. Proponen implantar un “universalismo incremental”, que ofrezca derechos sociales a todos los ciudadanos de un país, aunque no necesariamente a través de un solo sistema<sup>15</sup>. Por ello, sugieren ofrecer servicios equivalentes, que cumplan con los mismos estándares de calidad en cualquiera de las instituciones disponibles (Barba, 2010 b; Molina, 2006; Tobar, 2006).

Los defensores del universalismo básico conceptualizan la focalización como un mecanismo crucial para ofrecer beneficios universales. En particular, consideran que los programas de TMC pueden hacer real no solo el acceso a servicios sociales universales, sino la posibilidad de acceder a ellos como derechos sociales (Molina, 2006: ix; Simões, 2006: 302, 304-311).

Asumir una perspectiva universalista en el ámbito de la salud implica empezar por considerar la aguda transición epidemiológica que han experimentado los países que integran esta región. Por ello, las reformas orientadas por esta perspectiva tendrían que plantear una ampliación del espectro de problemas de salud considerados como prioritarios, limitándose no solo a enfermedades transmisibles, desnutrición y problemas de salud reproductiva, sino a factores de riesgo relacionados con enfermedades crónicas (tabaquismo, sedentarismo, dieta inadecuada, etc.), lesiones por violencia y accidentes de tránsito.

La perspectiva del universalismo, aún en una versión básica, implica lograr no solo una ampliación de la cobertura y una perspectiva progresiva, sino una cobertura universal de beneficios imprescindibles, con calidad homogénea y adecuada, que deben ser otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía (Tobar, 2006).

En ese contexto, debemos preguntarnos si programas como Oportunidades en México y Bolsa Familia en Brasil, que se aproximan a la cobertura universal, garantizan esa clase de derechos y que tanto la utilización de pruebas de medios y condicionalidades para otorgar beneficios es compatible con la visión universalista.

En este contexto, cabe preguntarse si las TMC constituyen un recurso para universalizar a los regímenes duales. Antes de intentar responder esta pregunta es necesario contextualizarla en el marco de la estructura de la protección social en AL.

---

15. Se reconoce que los recursos institucionales con los que cuenta un país se reparten actualmente entre distintos esquemas de protección: para distintos grupos de asalariados, esquemas asistenciales y esquemas de mercado. Esta situación dio origen a la idea de “pluralismo fragmentado” (Tobar, 2006).

## 2. El régimen de bienestar mexicano en el contexto de AL

En general en AL y en México los sistemas de bienestar no fueron el resultado de un proceso expansivo de derechos y ciudadanía social. Por lo contrario, estuvieron relacionados con objetivos estatales de control social autoritario y de promoción del desarrollo económico (Barba, 2003).

La construcción de estos sistemas siguió una lógica de incorporación controlada a la economía política<sup>16</sup> de grupos sociales vinculados al proyecto estatal de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI). La clase media, la clase obrera, una burguesía emergente y en algunos casos segmentos de la oligarquía decimonónica fueron los protagonistas de estos arreglos sociales. Pero en todos los casos donde esto ocurrió el Estado jugó un papel crucial en la conducción del proceso de modernización económica.

En ese contexto, a partir de 1930 y hasta los años setenta y ochenta la búsqueda pragmática de una "democracia sustantiva" fue respaldada tanto por regímenes populistas, como por grupos progresistas, que validaron prácticas autoritarias a cambio del acceso al bienestar social para importantes segmentos de los sectores dominados. La ecuación para generar legitimidad política fue intercambiar derechos corporativos y bienes y servicios públicos por lealtad política y apoyo al proyecto industrializador (Barba, 2003).

En algunos de los principales países de nuestra región, entre ellos México, durante esos años los principios de universalismo y solidaridad eran un referente ideológico importante para la política social. Ello permitió el desarrollo de sistemas de educación y salud que garantizaban prestaciones básicas para amplios sectores de la población. Sin embargo, la seguridad social tendió a limitarse a los trabajadores formales y a los sectores medios, y se caracterizó por una aguda segmentación institucional.

El autoritarismo de los regímenes políticos y la ausencia de derechos sociales universales se tradujeron en la imposibilidad de crear genuinos Estados de bienestar pero no en un impedimento para construir regímenes de bienestar<sup>17</sup>, a partir de la interacción entre el Estado, la economía y la esfera doméstica. Estos regímenes incluyeron a segmentos de la población y relegaron a otros, particularmente a los indígenas y los afrodescendientes, ambos excluidos a partir de la etapa colonial, lo que contribuyó a moldear las estructuras sociales de distintos países latinoamericanos (Barba, 2003, 2007).

---

16. A las instituciones políticas y sociales y a las políticas sociales que influyen en el comportamiento de la economía y que vinculan las relaciones de poder y las económicas (Esping-Andersen, 1990)

17. Las fuentes de bienestar social, además de las políticas e instituciones sociales, incluyen a las familias, el mercado, la comunidad y el llamado tercer sector. El concepto de "régimen de bienestar" se refiere justamente a la articulación ineludible entre estas esferas en la producción y distribución del bienestar. En la perspectiva clásica de los regímenes de bienestar los tres pilares más importantes son el Estado, la familia y el mercado (Esping-Andersen, 1990, 2002).

En el caso mexicano la cobertura de la política social privilegió a los grupos de ingresos medios, como los trabajadores industriales, los empleados del Estado y los miembros de las clases medias. Mientras el resto de la población solo recibió asistencia social o fue dejada al margen de las principales instituciones de bienestar (Barba, 2003, 2007).

Sin embargo, en la región no prevaleció un solo modelo de régimen de bienestar<sup>18</sup>, históricamente se construyeron al menos tres tipos diferentes: los universalistas, los duales y los excluyentes<sup>19</sup>, producto de distintas articulaciones entre el Estado, los mercados y los hogares<sup>20</sup>. Producto también de distintos arreglos sociales, encabezados por Estados desarrollistas<sup>21</sup>.

Desde el punto de vista del bienestar social, México no se encontraba entre los casos más exitosos, aquellos donde se construyeron los regímenes universalistas (Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica) que alcanzaron los niveles más altos de protección pública y de ampliación de la ciudadanía social<sup>22</sup>. México y otros países como Brasil, que pueden ser caracterizados como regímenes duales, desarrollaron sistemas de bienestar semejantes a los de los países ya mencionados, pero sus sistemas tendieron a concentrar su acción en las áreas urbanas y se dirigieron a los grupos de ingresos medios, que ya he mencionado, mientras los trabajadores urbanos informales y los campesinos recibieron una protección inferior y los pueblos indígenas o los afrodescendientes fueron excluidos de los sistemas de protección social<sup>23</sup> (Barba, 2003, 2007).

### 3. Las TMC: características, logros, limitaciones y ambigüedades

Pasemos ahora analizar a las TMC, exponiendo sus antecedentes, revisando sus logros y analizando sus potencialidades.

---

18. En este punto concuerdan distintos autores, véase Barba, 2003, 2007; Filgueira, 2005; Martínez, 2008.

19. Sigo la nomenclatura propuesta por Fernando Filgueira sobre “matrices de bienestar” o “regímenes de política social” en AL, que ese autor define como patrones regionales de cobertura, beneficios, condiciones de acceso y estratificación de servicios (Filgueira, 1997, 1998, 2005). Sin embargo, para acercar esa tipología a la conceptualización de los regímenes de bienestar y potenciar el análisis histórico, yo agrego dos filtros analíticos: la articulación de las prestaciones sociales y los modelos de crecimiento económico y la composición étnocultural que influyen en los niveles de desigualdad y exclusión de importantes segmentos de la población en AL (Barba, 2003, 2007).

20. Este punto será abordado detalladamente en la próxima sección.

21. El desarrollismo, ligado a la CEPAL, sostenía que los países no desarrollados requieren de Estados activos, con políticas económicas que impulsen la industrialización, para alcanzar un desarrollo autónomo.

22. En estos casos se siguió el modelo bismarckiano de seguridad social, caracterizado por ser estratificado, contributivo, por contar con un régimen de seguros múltiples y también por dirigirse a un “asegurado ideal”: varón, asalariado, con trabajo ininterrumpido en el sector formal, a lo largo de la vida, responsable de proveer los ingresos del hogar y también el aseguramiento de las personas dependientes (esposa, hijos e hijas) (Barba, 2007; Martínez, 2006).

23. Los regímenes excluyentes concentraron la protección social en una pequeña oligarquía, excluyendo a la mayoría de la población y no lograron desarrollar sistemas de bienestar (Barba, 2007).



### 3.1. Antecedentes

Tras la crisis económica de los años setenta y ochenta y a contrapunto de los procesos de ajuste y reestructuración económica<sup>24</sup>, en toda la región se reconocieron grandes deficiencias en el funcionamiento de los sistemas de protección social<sup>25</sup>, al igual que la necesidad de reformarlos.

Este escenario permitió a la mayoría de los gobiernos de la región justificar la adopción de una agenda de bienestar alternativa: focalizar la política social en los más pobres; apoyar la participación privada en la educación, la salud y los sistemas de pensiones; y también descentralizar de los servicios sociales (Barba, 2009; Filgueira, 1997, 1998; Ocampo, 2008).

Surgió un nuevo paradigma que rápidamente adquirió un perfil trasnacional, pues fue promovido por instituciones financieras internacionales (IFIs) como el BM y el BID y adoptado por numerosos países. Una de sus dos principales características fue precisamente su *deslocalización*<sup>26</sup>, la otra fue el respeto a la libertad de mercado y el atribuirle a este el papel fundamental en la generación y distribución de bienestar, aspecto que le confiere un marcado *carácter residual*<sup>27</sup> (Barba, 2003, 2007).

En este escenario, las políticas focalizadas fueron legitimadas como un medio pragmático de reconciliar la reducción del gasto social y el mantenimiento de una función social mínima por parte del Estado: otorgar protección social a los más pobres. Desde esa óptica solo se considera legítimo asignar recursos públicos a quienes, además de situarse en la pobreza extrema, están dispuestos a alcanzar su bienestar aceptando las reglas del mercado (Barba, 2007, 2010; Ocampo, 2008).

Durante los años ochenta, se desarrolló un primer ciclo de programas sociales focalizados, denominados “fondos de inversión social” (FIS) o “fondos de emergencia social”, que fueron un ingrediente indispensable en la estrategia de combate o alivio a la pobreza en casi toda AL, pero sobre todo en los regímenes duales y excluyentes<sup>28</sup>. Su

---

24. Que produjeron un gran desempleo, subempleo y la expansión del trabajo informal.

25. Tanto en los regímenes universalistas como en los duales las limitaciones de los sistemas de bienestar social para proteger a la mayoría de la población y para garantizar los mismos derechos sociales para todos fueron ampliamente reconocidas.

26. La deslocalización no se refiere exclusivamente al cambio de la escala nacional a la global, sino a la adquisición de capacidades que antes eran predominantemente estatales por parte de las IFIs, tales como: el diseño, el financiamiento y la evaluación de programas sociales. Por supuesto, esto no ha significado que las agencias internacionales monopolicen dichas funciones, sino que ahora son actores cruciales en cada una de ellas (Barba, 2007).

27. La visión *residual* considera que las prestaciones propiamente públicas se deben orientan solo a corregir externalidades de la economía, asignando recursos a los más pobres para que sean capaces de participar en el mercado y sobreponerse por sí mismos a sus dificultades (Skocpol, 1995: 7; Hill y Bramley, 1986: 10).

28. Este tipo de programas fueron apoyados financieramente por instituciones internacionales como el BM o el BID, y siguieron el modelo del Fondo Social de Emergencia creado en Bolivia en 1986. Muchos países crearon su propia versión de este modelo, culminando con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), establecido por el gobierno mexicano en 1988. Sin embargo, después de una década de existencia esta clase de programas desaparecieron (Barba, 2003; Grinspun, 2005).

propósito fundamental fue hacer frente a los costos sociales del proceso de ajuste económico que siguió a la crisis de 1982, a través de la inversión en infraestructura social, servicios públicos y sanidad. En algunos casos fueron utilizados para construir una base electoral para respaldar los procesos de ajuste estructural como ocurrió en México (Dresser, 1994; Barba, 2003).

Después de su momento de apogeo, este tipo de programas fueron criticados severamente y cayeron en desuso, fracasaron fundamentalmente porque no atendían a los más pobres, operaban de manera clientelista y se conducían con una gran opacidad<sup>29</sup> (Schteingart, 1999; Barba, 2003; Grinspun, 2005; Filgueira *et al.*, 2006).

### 3.2. El surgimiento de las TMC

A partir de los años noventa, se produjo un segundo ciclo de programas focalizados que aún no ha concluido, originado en los regímenes dualistas: los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) que cuentan con un gran apoyo multilateral, pues el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo ( BID) y donantes bilaterales importantes<sup>30</sup> respaldan a este tipo de programas<sup>31</sup> (Morales, 2007; Ravallion, 2003; Fiszbein y Schady, 2009; Standing, 2007: 11).

Como ya lo veíamos, su difusión en AL ha influido notablemente para que estos programas amplíen su presencia y cobertura global, y en la actualidad esta región continúa siendo la que tiene el mayor número de ellos.

#### Características

Esta clase de programas fueron diseñados para corregir las fallas del mercado que se consideran los factores centrales que impiden a los pobres el consumo de servicios sociales esenciales, como la educación y la salud. Su principal objetivo es garantizar que las familias más pobres sean capaces de cambiar el comportamiento de sus integrantes y abandonen “estrategias” de sobrevivencia<sup>32</sup> que impidan a sus descendientes superar la pobreza. Las TMC han sido pensadas justamente para dar un incentivo a las familias para que inviertan en el capital humano de sus hijos<sup>33</sup>.

29. Cada vez fue más claro que esta primera ronda de programas focalizados redujo la participación y responsabilidad social del Estado al desarrollar programas mínimos de alivio a la pobreza, temporales, compensatorios, de baja calidad y clientelistas. Esto, por supuesto, se tradujo en que durante esa primera etapa la política social latinoamericana contribuyó a debilitar la cohesión social (Barba, 2007; Filgueira *et al.*, 2006: 20).

30. Tales como la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, la Oficina del gobierno de los Estados Unidos para asistir a países extranjeros que enfrentan desastres naturales (Office of Foreign Disaster Assistance), el Departamento del Reino Unido para el desarrollo internacional y el Ministerio Federal Alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo (Standing, 2007: 11).

31. Esta perspectiva es apoyada también, aunque con matices importantes, por numerosos gobiernos de América Latina y aún por gobiernos locales de países desarrollados, como ocurre en el caso de la alcaldía de Nueva York (Valencia, 2008; Cepal, 2009; Morais, 2008).

32. Es difícil hablar de “estrategias” cuando no existen opciones.

33. Becas, apoyos para adquisición de útiles escolares, apoyos para comprar alimentos, etc.

Las transferencias están condicionadas al cumplimiento de reglas establecidas por los programas como: garantizar la inscripción escolar de los beneficiarios directos; comprometer la asistencia de las madres a cursos de salud y nutrición y garantizar que los hijos asistan a controles periódicos de salud. Una idea complementaria es sustituir los ingresos que la familia “pierde” al retirar a niños y jóvenes del ámbito laboral.

Las condiciones de salud y la nutrición en general requieren inspecciones frecuentes, control de crecimiento y vacunas para niños menores de cinco años de edad, atención perinatal para las madres y la asistencia de estas a conversaciones de información de salud programadas periódicamente. Las condiciones de educación general incluyen la matrícula escolar, la asistencia en el 80-85% de los días escolares y, ocasionalmente, alguna medida de desempeño. La mayoría de los programas de TMC transfieren el dinero a la madre de la familia<sup>34</sup> (Fiszbein y Schady, 2009).

Las TMC han logrado una gran legitimidad porque no implican un gran gasto social, se proponen integrar políticas de salud, educación y alimentación, son frecuentemente evaluadas y han logrado una enorme cobertura, sobre todo en Brasil y México. Por ello, en la actualidad las TMC se han convertido en el instrumento central para afrontar la pobreza en América Latina (Ocampo, 2008; Valencia, 2008).

Valencia (2008) subraya que alrededor de las TMC en un periodo muy breve se ha construido un cuerpo teórico convencional que respaldaba con entusiasmo la eficiencia administrativa, la pertinencia social y la solvencia teórica y financiera de este tipo de intervenciones para reducir la pobreza y la desigualdad, así como para promover la acumulación de capital humano e impedir la reproducción intergeneracional de la pobreza (Valencia, 2008).

El modelo convencional supone que este tipo de programas se distingue por: una focalización eficaz en la pobreza extrema, para lograr el mayor efecto al menor costo; intervenir por el lado de la demanda, para no alterar el funcionamiento del mercado; contribuir al desarrollo social; concentrar su acción en la infancia, adolescencia y juventud; promover cambios en las estrategias de los hogares pobres a través de condicionalidades en materia educativa y de salud; pagar los costos de oportunidad que genera la pérdida de ingresos familiares como producto de la asistencia de los niños a la escuela; favorecer una relación directa entre los gobiernos nacionales y los beneficiarios; gestionar evaluaciones de sus resultados e impactos<sup>35</sup> (Valencia, 2008: 503-504).

---

34. Las TMC focalizan sus intervenciones en familias en situación de pobreza alimentaria y de capacidades y la mayoría de estas se concentran en un grupo etario que incluye fundamentalmente niños, adolescentes y jóvenes en edad escolar, además de madres o jefas de hogar concebidas como administradoras de las transferencias.

35. El seguimiento de dicho modelo es parcial porque los programas han sido desarrollados en tres oleadas sucesivas, algunos de ellos han sido reformados y otros surgieron con objetivos distintos a los que suelen mencionarse cuando se describen este tipo de transferencias. Otro elemento importante para sospechar que no se trata de un solo modelo de transferencias monetarias es precisamente que este tipo de programas se han desarrollado en distintos tipos de regímenes de bienestar y se articula con diversos paradigmas de bienestar que son dominantes

### 3.3. Logros y potencialidades de los programas de TMC

Un respaldo crucial para las TMC han sido las evaluaciones que se les han realizado, que los muestra como mecanismos razonablemente eficaces para lograr mejoras en distintos campos (Villatoro, 2005; Behrman y Skoufias, 2006).

En el ámbito educativo se ha demostrado su capacidad para promover la matrícula y la asistencia de los niños y jóvenes a la escuela, mejorar la permanencia escolar de sus beneficiarios y aumentar su acumulación de años promedio de escolaridad (Skoufias, 2006; Parker, Tood y Wolpin, 2006; Adato, 2005).

En el campo de la salud se destacan sus logros en la disminución de la desnutrición infantil, y la mejora y diversificación de la alimentación familiar, en la promoción de la asistencia de los niños a los centros de salud y el descenso en las tasas de morbilidad materna, infantil y adulta. En el entramado comunitario y familiar se destaca su eficacia para fomentar la formación de capital social grupal e incentivar que las familias pobres inviertan en capital humano (Fiszbein y Schady, 2009; González de la Rocha, 2005).

También se reconoce que realizan una focalización eficiente<sup>36</sup>, evitan el paternalismo que suele caracterizar las ayudas alimentarias u otros programas basados en la transferencia de productos básicos a los pobres y reemplazan programas que se enfocan al problema de la oferta de servicios sociales (FIS). De igual forma, se les elogia por alcanzar niveles de transparencia financiera y operativa difícilmente emulables por otros programas.

En la esfera política se afirma que han logrado una amplia legitimidad entre los sectores de clase media y los votantes comunes como medios adecuados y poco costosos para redistribuir los ingresos, lo que ha redundado en que esta clase de políticas sean vistas como viables en términos políticos (Standing, 2007).

### 3.4. Limitaciones y ambigüedades

Al recuento de los logros que esgrimen los evaluadores de estos programas, así como los gobiernos y las agencias multilaterales con el propósito de justificar su implementación y continuidad, se suelen agregar éxitos que no han sido demostrados consistentemente, entre ellos: reducir la pobreza a corto y largo plazo; impedir la reproducción intergeneracional de la pobreza y crear condiciones para el ascenso social de sus beneficiarios; erradicar el trabajo infantil o juvenil; y hacer frente a la inseguridad social<sup>37</sup>.

---

en cada uno de esos regímenes (Barba, 2010).

36. Aunque según Adato (2005) cuando menos en el caso mexicano la focalización ha sido objeto de controversia porque está sujeta a decisiones políticas respecto a la cantidad de recursos disponibles y porque los miembros de las comunidades beneficiadas que no son incluidos suelen experimentar resentimientos y rechazan al programa.

37. Sobre estos temas se recomienda revisar los siguientes trabajos: Fiszbein y Schady, 2009; Standing, 2007; Soares, 2007; y Grinspun, 2005.

En lo correspondiente a su capacidad para disminuir la pobreza, las evidencias aportadas por algunos estudios concretos ponen en tela de juicio tanto la idea de que las reducciones logradas son considerables, como la idea de que las TMC son eficaces en la reducción a largo plazo de la pobreza (Cortés, *et al.*, 2007).

Respecto a su eficacia para interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza también hay muchas dudas. Autores como Morley y Cody (2003) han demostrado que una mayor escolaridad no necesariamente equivale a acumulación de capital humano cuando la calidad de los servicios educativos ofrecidos es baja. En ese sentido Valencia (2008) argumenta que las evaluaciones sobre los logros educativos de las TMC no han sido suficientemente sólidas porque los criterios que han empleado dejan de lado precisamente la revisión de los resultados en el aprendizaje y la calidad de la oferta educativa.

En relación con la movilidad ocupacional intergeneracional de un grupo de jóvenes con orígenes sociales desventajosos y con el impacto de Oportunidades en el logro ocupacional de los mismos, el excelente estudio realizado por Iliana Yaschine Arroyo (Yaschine, 2012) no deja lugar a dudas: aunque Oportunidades es uno de los pocos contrapesos con que cuenta la política social mexicana para evitar el crecimiento de la desigualdad y la pobreza en un contexto socioeconómico sumamente adverso<sup>38</sup>, los impactos positivos de Oportunidades en la nutrición, salud y escolaridad, que consistentemente aparecen en esta clase de estudios, no repercute en una mejor inserción laboral de los jóvenes beneficiarios del medio rural.

De hecho, se señala que los años de escolaridad alcanzados (secundaria incompleta) son claramente insuficientes para competir en el mercado de trabajo por un trabajo de calidad, que exige al menos educación superior, por lo que el estudio concluye que, hasta este momento, Oportunidades no tiene un impacto significativo sobre la desigualdad de oportunidades laborales o sobre el logro o estatus ocupacional de esos jóvenes, quienes continúan como mano de obra de baja calificación (Yaschine, 2012: 255-262).

Algo parecido ocurre con la idea de que las TMC son muy eficaces para reducir el trabajo infantil o juvenil. Algunas investigaciones sobre programas específicos indican que este es un tema que no ha sido resuelto, debido a la ausencia de condicionalidades asociadas al trabajo infantil en la mayoría de los programas de TMC. Hay muchos

---

38. El trabajo inicia reconstruyendo el contexto socioeconómico que genera la profunda desigualdad de oportunidades que caracteriza al México actual. El punto de partida es la aguda desigualdad que se enmarca en el modelo de desarrollo liberal vigente y que es producto en primer lugar de un sistema de protección débil, segmentado, desigual, heterogéneo en la calidad de los servicios que ofrece e incapaz de articular adecuadamente las políticas universales, los programas focalizados, la política laboral y la política económica para garantizar derechos sociales, lo que repercute en la perpetuación de las desigualdades sociales; en segundo, es resultado del proceso de precarización del mercado laboral; y en tercero de una sociedad muy estratificada y estancada en términos de movilidad social (Yaschine, 2012).

indicios de que el impacto en este rubro es muy variable, porque depende de múltiples factores, entre ellos: el monto de las transferencias, el tamaño de las contribuciones monetarias y no monetarias del trabajo infantil o las preferencias de los padres en materia educativa<sup>39</sup> (Issamu, 2008; Veras, *et al.*, 2007; Padilla, 2009).

Un ejemplo muy significativo es Bolsa Familia, el más extenso de América Latina, que ante la imposibilidad de determinar con certeza si las transferencias y la condicionalidad de asistir a la escuela son eficaces para evitar que los niños trabajen, fue reformado para incorporar a su estructura el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), que establece una jornada ampliada en la escuela (Veras, *et al.*, 2007).

En cambio hay contribuciones empíricas sólidas, que indican que en el caso del Programa Bolsa Familia las condicionalidades del programa repercuten en un incremento del trabajo doméstico realizado por las mujeres adultas y concomitantemente en una reducción en las horas que dedican al trabajo fuera de sus hogares (Texeira, 2008).

Pero aún falta por discutir un tema muy controvertido que es central en este trabajo: la posible utilización de las TMC como mecanismos para reorientar la política social regional hacia una perspectiva universalista, ese es el tema que abordaré a continuación examinando el caso de Oportunidades y su articulación con el sistema de salud mexicano.

#### **4. El caso de Oportunidades en el contexto de la reforma al sistema de salud mexicano de 2003-2004**

El gran crecimiento de programas como Oportunidades y Bolsa Familia han llevado a algunos autores a sostener que no sería descabellado utilizar estos programas, que fueron diseñados como refinados instrumentos focalizados, como recursos muy importantes para desarrollar un “universalismo básico” en América Latina (Molina, 2006; Filgueira *et al.*, 2006; Simões, 2006; Medici, 2006; Moreno, 2007).

Además de su amplia cobertura, otros aspectos están claramente en sintonía con una perspectiva universalista. Tal es el caso de la complementariedad de las intervenciones en materia de educación, salud y alimentación, que se orientan hacia una meta establecida por el universalismo: la integración de la política social. Otro objetivo importante, desde esta perspectiva, es el tema de la transparencia y la rendición de cuentas, que respalda el derecho ciudadano a la información.

---

39. En opinión de Issuani (2008), la persistencia del trabajo infantil tiene diferentes fuentes, por ejemplo: dicho trabajo puede ser visto como un mecanismo para adquirir destrezas; puede ser valorado positivamente en algunas comunidades.

El éxito de estos programas en el campo de la educación, en la promoción de la matrícula y la asistencia de niños y jóvenes a la escuela, así como en mejorar la permanencia escolar, aumentar la acumulación de años promedio y reducir las tasas de deserción escolar contribuyen también al objetivo de universalizar los servicios sociales, porque garantizan el acceso a estos servicios para quienes no pueden ser cubiertos por los sistemas universales.

De igual forma contribuyen a ese objetivo los logros en materia de salud preventiva, vacunación y alimentación, la reducción de las tasas de morbilidad y mortalidad materna, infantil y adulta, la diversificación de la alimentación familiar, así como en el fomento de un capital social en materia de salud y alimentación.

Sin embargo, hay una serie de aspectos que ponen en tensión la pretensión de utilizar a las TMC para transitar al universalismo.

#### **4.1. La tensión entre focalización y universalismo en el caso de las TMC**

Para empezar habría que señalar que la legitimación de las TMC se funda en una perspectiva focalizadora típica, ya que los discursos laudatorios enfatizan que su principal fortaleza es su capacidad y eficiencia para atender a los más pobres a través de una selección rigurosa de sus beneficiarios. Al mismo tiempo, se resalta el hecho de que estos programas hacen un uso eficiente de recursos financieros limitados (Valencia, 2008).

Por otra parte, las TMC se focalizan en los más pobres y otorgan a sus beneficiarios acceso a beneficios sociales básicos, no los mismos servicios, con estándares de calidad semejantes, a los que tienen acceso individuos de clase media o trabajadores formales<sup>40</sup>.

Además, dos de los elementos centrales de las TMC son la prueba de medios y la condicionalidad, no los derechos sociales. La carencia de capital humano no se atribuye a la falta de derechos o titularidades sociales que enfrentan los hogares más pobres, sino a prácticas familiares que impiden que las nuevas generaciones de esas familias lleguen a ser suficientemente competitivos para participar en el mercado, obtener buenos empleos o ingresos suficientes, por ello se exige a los beneficiarios cumplir con las condicionalidades de los programas para lograr cambios de conducta al interior de

---

40. Esto se evidencia, por ejemplo, en las evaluaciones realizadas a Oportunidades en 2008 en lo concerniente al componente de salud, que muestran graves deficiencias en la calidad y disponibilidad de los servicios de salud y una incapacidad creciente para hacer frente a la mayor demanda generada por los requisitos establecidos por ese programa. Estos resultados reflejan el dualismo que caracteriza al sistema de salud mexicano (Neufeld et al., 2005 y 2005a; Gutiérrez *et al.*, 2008). Esto se expresa en resultados sistémicos muy pobres como: la incapacidad para reducir la desnutrición infantil o para incrementar el peso y la talla de los niños pobres (particularmente de los indígenas) o la incapacidad para garantizar la calidad del proceso de aprendizaje de los beneficiarios (Laurell, 2001; Hall y Patrino, 2005).

las familias en relación con la educación y la salud. Este enfoque se aleja considerablemente de la idea de que cada ciudadano tiene el derecho a asegurar su sustento sin depender del mercado, es decir, del ideal universalista de la desmercantilización del bienestar social y tiende a dañar la cohesión social<sup>41</sup>.

Con frecuencia se registran valoraciones negativas por parte de los beneficiarios a los procesos de selección, que son considerados arbitrarios porque suelen excluir a personas cuyas necesidades se consideran tan apremiantes como las de quienes sí han sido incluidos (Skoufias, 2006: 2).

Trabajos como el de Veras y sus colegas (2007) ofrecen evidencias empíricas de la envergadura de estos errores de exclusión en los caso de Oportunidades y Bolsa Familia. De acuerdo con ellos, la relación de los pobres no incluidos en estos programas respecto al total de la población pobre en 2004 fue del 70% en el primer caso y del 59% en el segundo. Por lo contrario, el error de inclusión (número de beneficiarios no pobres dividido entre la población beneficiaria total) en el primer caso fue del 36%, mientras en el segundo fue del 49% (Veras *et al.*, 2007: tabla 1). Estos hallazgos indican que los programas de TMC se enfrentan a la disyuntiva de extender su cobertura o mejorar su focalización<sup>42</sup>.

En las evaluaciones realizadas a estos programas, especialmente en el caso de Oportunidades, se detectó que otro motivo general de insatisfacción de los beneficiarios fue que se sentían discriminados por las exigencias de realizar labores a cambio de los beneficios. Muchos expresaron que fueron objeto de malos tratos o se les pidió hacer cosas que ofendían su dignidad. Los participantes señalaron que no se puede hablar de correspondabilidad cuando no se les exige a los profesores que no falten a clases frecuentemente (Rivero, 2002: 4-5, citado por Molyneux, 2007).

Como señala Molyneux (2007), resulta difícil conciliar estos testimonios con la opinión de que los programas de TMC fueron diseñados para promover los derechos civiles, sociales y políticos de los participantes o como mecanismos para que logren acceder a una ciudadanía plena (Molyneux, 2007: 27-28).

Por otra parte, la orientación familiarista de estos programas, que enfatizan el rol reproductivo de las madres, de acuerdo con Molyneux (2007), muestra que las TMC están aún basadas en una visión que reproduce una estructura social desigual. Estos programas tienen el efecto de retraditionalizar los roles y las responsabilidades familiares basados en una visión patriarcal. Esto implica que a través de estos programas el

---

41. En algunas evaluaciones al programa Oportunidades resalta el hecho de que los beneficiarios consideran que las pruebas de medios genera rupturas en la comunidad, así como envidia y exclusión entre quienes no son incluidos (Skoufias, 2006: 2).

42. El programa mexicano muestra ser más eficiente que el brasileño, pero paga un precio muy alto porque excluye a muchos hogares en la pobreza. Ampliar la cobertura constituye un dilema, no solo por las limitaciones financieras, sino porque ello podría redundar en un incremento en los errores de inclusión.



Estado promueve activamente la estructuración de relaciones de género, desiguales y asimétricas (ibíd.).

## 4.2. Oportunidades y la reforma del sistema de salud en México

En México el derecho a la salud está inscrito en la Constitución Política, pero en ella no se precisa cómo garantizarlo. Las instituciones públicas dedicadas a esa tarea históricamente han estado segmentadas en dos subsistemas: los servicios de seguridad social<sup>43</sup> y los servicios para quienes no son derechohabientes, a quienes se denomina “población abierta”.

El patrón dominante en el sistema de salud mexicano ha sido designado como “pluralismo fragmentado”, concepto que enfatiza la gran heterogeneidad e inequidad en la distribución de derechos, acceso y calidad de los servicios para distintos segmentos de la población. Disparidad ilustrada en un extremo por algunos ciudadanos que cuentan con acceso a tecnología médica punta; mientras en el otro, los más pobres están condenados a servicios de muy baja calidad<sup>44</sup> (Tobar, 2006: 284; Barba, 2012).

La inequidad en materia de salud estaba vinculada con una prolongada y heterogénea transición demográfica, que sumó nuevos aspectos a los patrones tradicionales de enfermedad, discapacidad y muerte. Al finalizar el siglo XX, México había experimentado un cambio dramático: de un perfil epidemiológico asociado con la pobreza en áreas rurales al predominio de las enfermedades crónicas típicas de poblaciones urbanas y en proceso de envejecimiento. Esto no es muy sorprendente porque en México aproximadamente el 65% de la población es urbana (CONAPO, 2007).

Acorde con una larga trayectoria dual en materia de bienestar, al finalizar el siglo pasado México encaraba ya una doble carga: por un lado, una agenda inconclusa en lo correspondiente al control de infecciones, desnutrición y problemas de salud reproductiva, problemas relacionados con la pobreza; por otro, los retos emergentes representados por las enfermedades crónicas, como la diabetes o las enfermedades cardíacas o del hígado<sup>45</sup>, los trastornos mentales y el problema creciente de las lesiones y la violencia, que también afectan a los pobres (Frenk, 2007: 16).

Al finalizar el siglo XX, el sistema de salud mexicano se caracterizaba por una gran inequidad, puede describirse como tripartita porque incluía tres peldaños distintos: el más alto donde era posible la afiliación voluntaria y privada para los sectores de mayores

---

43. Que a su vez se encuentran segmentados en varios sistemas dedicados a proteger a los empleados privados, a los empleados públicos, a las fuerzas armadas, a los trabajadores de Petróleos Mexicanos, etc.

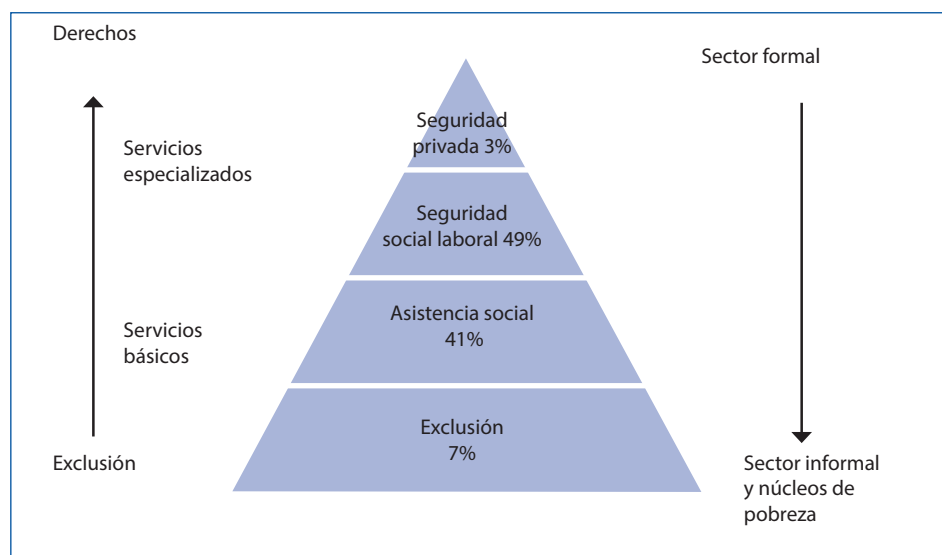
44. Que puede inducirse observando las diferencias en el gasto per cápita de las instituciones de salud. Si tomamos el gasto per cápita promedio a nivel nacional como 100, tenemos que en 1995 PEMEX tenía un gasto per cápita de 553,3, el IMSS de 99,4, el ISSSTE de 63,0, la SSA de 52,8, e IMSS-Solidaridad de 18,7. El gasto per cápita en la cúspide de la pirámide de los servicios públicos era 10 veces mayor que en la base (OCDE, 1998: figura 17).

45. Asociados con factores de riesgo como el tabaquismo, el alcoholismo y la obesidad.

ingresos; el intermedio donde coexistían diferentes modelos de protección para distintos segmentos del sector asalariado formal (asegurado a través de esquemas contributivos); y el más bajo que ofrecía asistencia social para los sectores vulnerables y pobres. Fuera de este trípode se ubicaba la población indígena situada al margen del sistema de salud (Barba, 2012; Mesa-Lago, 2007: cuadro 7.1).

En la figura 1 se observan estas características, que privaban en 1998 y en parte hasta 2003 cuando el sistema fue reformado, en lo concerniente a los servicios, los esquemas de afiliación y el acceso a derechos. En la base de la pirámide se encontraban los excluidos (los indígenas) que representaban el 7% de la población total; en el siguiente escalón se ubicaba el 41% de la población que correspondía a quienes no contaban con empleos formales y eran protegidos por los servicios asistenciales del Estado<sup>46</sup>, luego se situaba un 49% que correspondía a quienes estaban afiliados a instituciones de seguridad social<sup>47</sup> y, finalmente, en la cúspide estaba el 3% restante, con acceso a seguros privados para quienes podían pagarlos (figura 1).

**Figura 1. La vieja estratificación de los servicios y los derechos en el sistema de salud mexicano**



Fuente: Barba, 2012.

46. Este segmento del sistema de salud mexicano corresponde a los servicios de salud pública, atendidos por la Secretaría de Salud, acompañada por el programa *IMSS-Oportunidades* (antes *IMSS-Coplamar* e *IMSS-Solidaridad*) y por programas de procuración de acceso a servicios básicos de salud (Barba, 2010 b)

47. Los trabajadores del sector formal se repartían desigualmente entre las diferentes instituciones de seguridad social. Las dos instituciones con más asegurados eran el IMSS (creado en 1943) y el ISSSTE (fundado en 1959), la primera con el 80% de los derechohabientes, la segunda con el 17%; muy por debajo se encontraban el ISSFAM (establecido en 1976) y los trabajadores de PEMEX que en conjunto atendían al 3% de los asegurados (OCDE, 1998: 96; Gutiérrez, 2002: gráfica 4.2).

En relación con este tema habría que señalar que la desigualdad en el acceso a la salud generaba también grandes desigualdades regionales, expresadas en brechas insalvables entre las regiones más ricas y las más pobres de México<sup>48</sup>.

Para hacer frente a la segmentación del sistema y al nuevo perfil epidemiológico en 2004 se determinó realizar una reforma al sistema de salud.

### 4.3. Una perspectiva sistémica

La reforma al sistema de salud tuvo como antecedente la ampliación del programa Progresá (denominado Oportunidades desde 2002) a zonas urbanas. Dicha reforma se puso en marcha en 2003 y se legitimó respaldándose en el derecho universal a la protección en salud, garantizado para todos los ciudadanos. Sin embargo, la reforma reprodujo dos viejas tendencias: retomar una visión básica de la universalidad en materia de derechos sociales y ampliar la segmentación del sistema de salud. En un primer momento Oportunidades agregó un piso intermedio al sistema de salud, en el que se ofrecía de manera exclusiva un paquete de servicios básicos a los beneficiarios<sup>49</sup>. En un segundo momento, la creación del Seguro Popular (SP) agregó otro piso más al sistema y reprodujo la predisposición a ofrecer una cobertura desigual y servicios de calidad inferior para los más pobres, ubicados al margen de esquemas de empleo formales. Además, de acuerdo con datos aportados por el CONEVAL, la reforma no logró la incorporación a los servicios de salud de casi el 32% de los mexicanos (figura 2)<sup>50</sup>.

La figura 2 muestra que en 2010 en la cúspide de la pirámide del sistema de salud mexicano se situaba el 1,1% de la población con acceso a seguros privados. Después encontramos a la población derechohabiente de los seguros de salud ligados al empleo formal, en el escalafón siguiente se ubica el Seguro Popular que protege a quienes no tienen empleo formal, más abajo se encuentra Oportunidades y en la base de la pirámide la población con carencias severas de acceso a la salud.

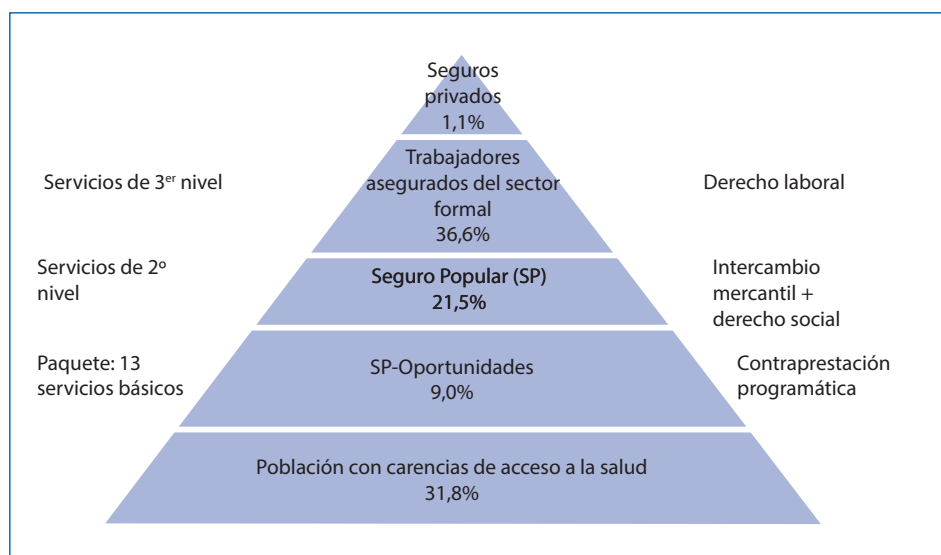
---

48. Para ilustrarlas podemos comparar a la región más rica de México con el promedio nacional y la región más pobre en 1997. Ese año el promedio nacional en el acceso a la seguridad social, que correspondía a 9 regiones del país, era del 35% de la población, con un gasto per cápita aproximado de 1.171 pesos. Esos datos contrastan agudamente con los indicadores de la región más rica, la región Noreste (la más rica) en la que el 52% de la población era derechohabientes y el gasto per cápita en salud era de 1.277 pesos; también contrasta con los indicadores de la región Pacífico Sur (la más pobre) donde solo el 16% estaba asegurado y el gasto per cápita en salud era más de 10 veces menor que en el caso anterior (583 pesos) (Gutiérrez, 2002: cuadro 2).

49. Con derecho a solo cerca de 100 intervenciones del paquete básico garantizado y poco menos de 90 medicamentos.

50. Con datos actualizados a 2012, la exclusión de personas de algún tipo de seguro en salud fue del 21% (CONEVAL, 2013).

**Figura 2. Segmentación y cobertura del sistema de salud mexicano hacia finales de los años 2010**



Fuente: Barba, 2012, gráfico 3.

La figura 2 muestra también que la estratificación continúa también en términos de los tipos de derechos implicados, que incluyen intercambios mercantiles en la cúspide, pasando por los derechos laborales a la seguridad social, derechos sociales de menor jerarquía para los que no tienen empleo formal, contraprestaciones programáticas para quienes son beneficiarios de Oportunidades y asistencia social para el resto de la población.

Asimismo, puede apreciarse que en los pisos superiores hay cobertura de tercer nivel (ofrecidos en clínicas especializadas); en la franja del SP el techo real son los servicios de segundo nivel (ofrecidos en hospitales generales); en el piso de Oportunidades los beneficiarios solo tienen acceso al paquete mínimo de servicios básicos del que ya he hablado (unidades ambulatorias) y en la base la cobertura es errática e insuficiente (figura 2).

#### 4.4. Una perspectiva práctica

Queda por dilucidar si Oportunidades, en interacción con el Seguro Popular (SP), a nivel práctico fortalece en su operación cotidiana una perspectiva de derechos sociales acorde con el derecho a la salud establecido por la Constitución mexicana. Dilucidar esto fue precisamente el objetivo de un trabajo que realizamos en 2010 Enrique Valencia

y quien suscribe<sup>51</sup> (Barba y Valencia, 2010) que incluyó un extenso trabajo de campo en cuatro localidades del estado de Jalisco en México, en una localidad metropolitana, en otra suburbana, así como en una comunidad rural mestiza y en otra indígena<sup>52</sup>. A continuación presento los hallazgos principales.

En cada localidad se visitaron los centros de salud y se recabaron los datos básicos sobre estos, también se obtuvieron los perfiles del personal de salud entrevistado, de igual forma se ubicaron las enfermedades más comunes atendidas en cada uno de ellos y los servicios que se ofrecían.

Se realizaron entrevistas al personal médico que trabajaba en dichos centros, para establecer entre otras cosas, los servicios disponibles; el conocimiento que este personal tenía sobre los servicios ofrecidos por Oportunidades y su articulación con el SP; sus opiniones sobre las obligaciones que el programa les exigía, su valoración del mismo, su percepción sobre los derechos de los beneficiarios, su valoración sobre el impacto social del programa... Además, se recabaron narraciones sobre aspectos operativos de Oportunidades y se concluyó con una dimensión valorativa personal sobre los principales aspectos del programa.

También se realizaron entrevistas a las madres de familia responsables de cumplir las condicionalidades de Oportunidades, ese instrumento sirvió para recabar datos sociodemográficos básicos de las madres y los beneficiarios. Se investigaron varios temas, entre ellos, el conocimiento que las madres tenían sobre los servicios ofrecidos por el programa, sobre sus responsabilidades; también se preguntó sobre sus opiniones acerca de la calidad de los servicios brindados, sobre su percepción sobre los derechos asociados al Oportunidades, se les pidió que realizaran una valoración sobre varios aspectos: la importancia que el programa tenía para ellas, las condiciones en que se encontraban los centros de salud, las prácticas del personal médico y el tipo de relaciones que prevalecía entre los beneficiarios y el personal mencionado.

En lo que corresponde a la estructura de los servicios de salud tanto en las comunidades rurales como en las urbanas se pudieron constatar una serie de problemas: la infraestructura física era inadecuada, había importantes deficiencias en equipamiento,

---

51. Con la colaboración del Mtro. David Foust Rodríguez en labores de edición y de la Dra. Celia Magaña García, el Mtro. Foust y el Mtro. César Padilla Altamira de la Universidad de Guadalajara, quienes participaron en el proyecto en calidad de investigadores asistentes.

52. Se escogieron dos localidades urbanas: Mesa de los Ocotes, ubicada al norte de la zona metropolitana de Guadalajara, localidad considerada por los urbanistas como una vecindario periférico y marginal; así como La Cañada, una población suburbana con antecedentes rancheros, perteneciente al municipio de Ixtlahuacán de los Membrillos que recientemente se incorporó al área metropolitana de Guadalajara. También se seleccionaron dos localidades rurales: Atemajac de Brizuela, enclavada en una zona serrana de la Región Sur de Jalisco caracterizada por altos niveles de marginación y por ser habitada por población mestiza, y Mezcala, ubicada en la Región Ciénega de Jalisco, donde prevalece la población indígena. La intención fue detectar diferencias en la operación de Oportunidades en cada una de ellas.

así como problemas de abasto de medicamentos, además la capacidad de atención era muy inferior a la requerida para hacer frente a una gran demanda de servicios de salud, que incluía a beneficiarios del SP, de Oportunidades y atención a “población abierta”<sup>53</sup>.

Se pudo constatar también una gran precariedad laboral y organizativa ya que excepcionalmente los trabajadores pagados por el Gobierno Federal o la Secretaría de Salud de Jalisco y al servicio de estos centros de salud contaban con “base”<sup>54</sup>, la mayoría trabajaba bajo un régimen de contratación temporal<sup>55</sup>, que no les ofrecía acceso a ningún sistema de seguridad social. De igual forma se nos informó que existían diferencias salariales entre quienes realizan el mismo tipo de labores porque eran contratados por distintas entidades. Los trabajadores no contaban con seguro de vida, a pesar de que diariamente recorrían grandes distancias para llegar a algunas de las localidades. En todos los casos, el personal médico consideraba que la falta de una estructura laboral clara y formal perjudicaba el funcionamiento del programa.

En lo que corresponde a la capacitación laboral para atender a los beneficiarios de Oportunidades la mayoría del personal de los servicios de salud (médicos, enfermeras, promotoras de salud) consideró que esta fue adecuada, señalaron que les fueron explicadas las reglas de operación y las funciones del programa, que se les capacitó para impartir talleres comunitarios, para ofrecer información básica de salud y para conocer los servicios considerados por el programa.

En lo que atañe a los servicios ofrecidos por los centros de salud los entrevistados señalaron que brindaban fundamentalmente servicios de primer nivel, sus actividades principales fueron: la prevención y promoción de salud, a través de pláticas de salud; la atención de enfermedades agudas (principalmente gastrointestinales y respiratorias) y la detección de enfermedades crónico-degenerativas. Los propios entrevistados señalaron que el perfil epidemiológico prevaleciente era complejo, porque prevalecían tanto enfermedades agudas<sup>56</sup> como crónicas<sup>57</sup>. Se reportó que en el caso de las enfermedades crónicas la práctica más común era referir a quienes las padecían a otras unidades de salud, frecuentemente localizadas a cientos de kilómetros de la localidad. En algunos casos incluso en el caso de la atención de partos, que forman parte del

---

53. No derechohabiente en el Seguro Popular ni beneficiaria de Oportunidades.

54. Forma de contratación por tiempo indefinido, que permite acceder a servicios de seguridad social y a derechos laborales plenos.

55. Contratos por cinco meses, que se solían renovar, pero que incluían la obligación de firmar una renuncia anticipada. Un ejemplo: en La Cañada, la doctora lleva cuatro años trabajando en la Secretaría de Salud, uno como pasante y tres con contrato como médico cirujano y partero, ya ha estado en tres centros, y se le renueva el contrato cada cinco meses y medio; la enfermera tiene antigüedad de solo un año en la Secretaría, es contratada como auxiliar de enfermería y su contrato se renueva anualmente (reporte de campo).

56. En las comunidades rurales fundamentalmente enfermedades respiratorias agudas y diarreas, también picaduras de alacrán (reporte de trabajo de campo).

57. En las comunidades rurales cada vez son más comunes la diabetes y la hipertensión (reporte de trabajo de campo).

paquete básico del programa, las pacientes eran enviadas a una maternidad privada o referidas a los hospitales civiles de Guadalajara<sup>58</sup> debido a la precariedad del equipamiento de los centros de salud.

En lo que concierne a la valoración que el personal médico hace sobre el funcionamiento de Oportunidades, la impresión generalizada era que las malas condiciones de los centros de salud y las limitaciones en los servicios cubiertos por el programa aumentaban la vulnerabilidad de los pacientes y no tomaban en consideración aspectos relacionados con la precariedad social que generaba las enfermedades<sup>59</sup>.

Algo muy importante relacionado con la operación del programa y su interacción con el Seguro Popular (SP) es la constatación de que cuando los beneficiarios de Oportunidades no eran también derechohabientes del SP recibían un trato inferior, que poco se distinguía del que obtenía la "población abierta"<sup>60</sup>. Esto refleja cómo, incluso en un centro de salud de primer nivel, se expresa la segmentación del sistema de salud mexicano y cómo las prácticas de atención reproducen la desigualdad en el acceso a los servicios de salud.

Dos cosas nos llamaron la atención en la operación de los centros de salud: aunque estos deberían ofrecer servicios 24 horas al día, los 7 días de la semana, en la práctica solo operaban entre 8 y 12 horas al día y únicamente atendían a los beneficiarios de Oportunidades de lunes a viernes, por las mañanas<sup>61</sup>.

En lo que se refiere a las prácticas y el discurso del personal médico encontramos que privaba una percepción negativa sobre los beneficiarios, veamos algunas frases de los médicos: "se ven pobres, feos, jodidos", "no cumplen con sus responsabilidades por flojera", "[esto] se ve reflejado en el machismo, el alcoholismo, mujeres golpeadas", "tienen que cambiar su actitud", "siguen iguales", "cambiar su percepción es muy difícil", "un cambio significativo yo no diría", "se les informa mucho sobre tener hijos, pero algunas siguen teniendo muchos hijos", "lo entienden, pero no lo hacen". Prevalece una visión que incluye pasividad, negligencia, defectos físicos y sociales, incapacidad para mejorar, etc., que expresa una tendencia estigmatizadora que culpabiliza a las víctimas de sus males.

---

58. Hospitales públicos pertenecientes al estado de Jalisco, ubicados en la Zona Metropolitana de Guadalajara, donde se brindan servicios hasta de tercer nivel (especializados).

59. Los siguientes testimonios ejemplifican esto: "Nosotros trabajamos con la educación, pero qué hacemos con las casas: láminas, tablitas, cocinan con leña... Esto está ligado a la situación económica, pero también cultural..." (médico de un centro de salud).

"...Podemos incidir en educación, pero cómo le decimos a la gente que se cuide del frío, que se haga tal tratamiento, nos responden: <tengo 20 pesos>... ¿Y tu apoyo? <Me dura quince días, cuando mucho>" (promotor de salud).

60. Véase este comentario: "Tener Oportunidades es como si fuera población abierta... ya si tienen Seguro Popular, ya tienen otros medicamentos y otros servicios [un ejemplo es el suministro de medicinas]... El Seguro Popular surte una vez a la semana; la Secretaría de Salud surte una vez cada mes, aproximadamente" (médico de un centro de salud).

61. De acuerdo a una habitante de La Cañada, enfermarse de noche es "una locura"; para la atención en hospitales, los cañadenses deben ir o a Chapala o a Guadalajara, y solo hay un viaje al día en transporte público desde la localidad hasta Guadalajara (entre una hora y diez minutos y una hora y media de trayecto) o hasta Ixtlahuacán de los Membrillos (camino hacia Chapala) (reporte de campo).

Con respecto al tema de los derechos de los beneficiarios de Oportunidades, el personal de salud manifestó una visión contradictoria: por una parte, afirmaban saber cuáles son los derechos de los beneficiarios; por otra, consideraban que estos no deberían recibir una mejor atención que el resto de los demandantes de sus servicios, los entrevistados pensaban que la única diferencia real era que los beneficiarios de Oportunidades tenían derecho a obtener citas previas y a no tener que esperar tanto como el resto de los pacientes<sup>62</sup>. También se señaló que los derechos de los beneficiarios de ese programa se traducían en exclusión de quienes no formaban parte de él<sup>63</sup>. Pero en cambio los médicos y las enfermeras juzgaban que los beneficiarios sí estaban obligados a cumplir con las obligaciones establecidas, no solo por el programa, sino arbitrariamente por el propio personal de los centros de salud.

Analicemos ahora las prácticas y percepciones de los beneficiarios. Varias de las entrevistadas señalaron que tenían muy claro cuáles eran sus responsabilidades y obligaciones en materia de salud dentro del programa, no así de los servicios de salud a los que tenían derecho. Aunque en las localidades urbanas hay ejemplos tímidos de exigencias de cambios en los servicios<sup>64</sup>.

Hay testimonios que valoran positivamente al programa<sup>65</sup>. Sin embargo, una percepción generalizada fue que su único derecho en materia de salud era contar con consultas gratuitas<sup>66</sup>, que ningún derecho es exigible y que si cuentan con otros derechos estos no son respetados<sup>67</sup>. Para ellas las obligaciones ya referidas son adecuadas, lo que implica que han interiorizado las reglas de Oportunidades<sup>68</sup>.

62. Las siguientes frases ilustran esta visión: "Los beneficiarios de Oportunidades sí se sienten como si tuvieran más derechos (aunque no los tienen) y a veces llegan al centro de salud exigiendo y gritando" (enfermera auxiliar), "Tienen los mismos derechos todos, excepto las pláticas. Todos son bienvenidos, pero los de Oportunidades están obligados" (promotor de salud); "Tener Oportunidades no le da derecho a que venga y exija *más de lo que se le puede dar*" (enfermera de un centro de salud).

63. Véase la siguiente frase: "Los que sienten diferencia son los que no tienen Oportunidades, porque sienten que si no tienen Oportunidades... no tienen derecho a venir a aquí" (médico de un centro de salud).

64. "... lo que seguimos *peleando* es que surtan las medicinas, porque Paracetamol y Amoxicilina es lo único que tienen... [énfasis nuestro] [Se le pregunta si han hecho alguna solicitud para que cambien o mejoren algo en el centro de salud] Sí. Primero ponemos el requisito que queremos, después ponemos si somos titulares de Oportunidades o somos simplemente ciudadanas y queremos ver si nos podían dar la permisión [sic] o el favor de hacer esto y ya lo ponemos en el buzón; vienen los de Salubridad a llevarse las peticiones que ponemos y es de la manera que nosotros nos podemos comunicar (titular de Oportunidades en "Mesa de Ocotes").

65. Un ejemplo: "A mí nunca me hablaron de planificación familiar, ni de enfermedades de transmisión sexual o para prevenir infecciones. Ahora les puedo dar consejos a mis hijos... En cuestión alimenticia, también, que ya no estén desnutridos, que uno no les dé churritos, sino más carne, sino más verduras... Nosotros comemos carne cuando llega Oportunidades; ahí es cuando aprovecho y me surto de mi mandado para todo el mes... Sí ha cambiado la dinámica familiar. Antes, en mi casa no se hablaba de relaciones sexuales, ahora mis hijos lo sacan en la plática, saben cómo prevenir para no tener familia" (titular de Oportunidades).

66. Un ejemplo: "Como derechos, nomás la consulta gratuita, consulta-enfermedad, consulta-sano, consulta-dental. Dentro del Centro de Salud, nomás eso, ¿verdad?" (titular de Oportunidades).

67. "Sí, tenemos derechos, pero no nos cumplen... vengan tal día, nos citan, y no... a veces yo tengo que acompañar a alguien de mi familia y no voy, luego llegó al Centro de Salud y nos dicen 'esto se suspende y hasta mañana' y ahí lo traen, a vuelta y vuelta" (titular de Oportunidades).

68. La siguiente cita ilustra lo dicho: "Está bien tomarlo como obligaciones porque es parte de nuestro bienestar, que se preocupen porque nuestros hijos estén sanos y que se les detecten enfermedades a tiempo; y en la alimentación, igual, cómo evitar enfermedades también. A veces nosotros como mamás o responsables de familia a veces



Algunas beneficiarias se percataban de que el SP ofrece más y mejores servicios<sup>69</sup> pero no cubre todas las enfermedades posibles y mostraban de manera descarnada la sensación de vulnerabilidad y desprotección en la que viven las personas pobres como ellas, para las que todo indica no existen los mismos derechos que para quienes no son pobres<sup>70</sup>. Otras tenían una aguda conciencia de la disparidad y estratificación de los servicios ofrecidos para la población abierta, los que ofrece Oportunidades y los que suministra el Seguro Popular<sup>71</sup>. Sin embargo, precisamente por esa conciencia de la vulnerabilidad de su familia consideraban que si Oportunidades desapareciera sí sería una gran pérdida.

Otras beneficiarias percibían con claridad la baja calidad de los servicios y los malos tratos del personal de salud para quienes son beneficiarios de Oportunidades<sup>72</sup>, hablaban de la falta de seguimiento de las enfermedades por parte de los doctores, de la falta de medicinas, de la necesidad de realizar gastos de su bolsillo para resolver sus problemas de salud<sup>73</sup>, algunas denunciaban serias anomalías en las prácticas de médicos y enfermeras<sup>74</sup>.

---

no lo valoramos. A veces no estamos de acuerdo en que nos exijan. Sí nos exigen; si no vamos a la cita al doctor, tenemos una falta y se nos quita un porcentaje de dinero a la hora que nos llega el apoyo [...] Muchas de las veces estamos acostumbradas a recibir fácil, sin que nada nos cueste. A veces no lo vemos así [como un beneficio], queremos que todo se ponga a nuestra disposición, pero hasta donde nosotros podamos llegar... como con nuestras propias reglas..." (titular de Oportunidades).

69. "Mi abuelito ya está grande. Lo atendieron de peritonitis. Lo llevaron al Hospital Civil, en Guadalajara. No tuvo que hacer pago. Lo cubrió el Seguro Popular" (titular de Oportunidades).

70. Véase este ejemplo: "Ya por medio del Seguro Popular hay cosas de enfermedades más avanzadas que no cubre; hay un límite. A veces como personas de escasos recursos, quisiera uno que todo lo cubriera, más lo que es más caro, ¿verdad?... Aquí ha habido muchas situaciones, por ejemplo de un muchacho que tiene cáncer en la cabeza, lo han intervenido como tres veces..., los medicamentos y tratamientos son muy caros. Las familias han salido adelante por medio de ayudas de algunas personas... Mejor que nos cubrieran esas enfermedades, en lugar de que nos cubriera una gripe" (titular de Oportunidades).

71. "Si va uno que no tenga Oportunidades, los servicios los tiene que pagar, una cuota... Si uno tiene Oportunidades, pero no tiene Seguro Popular, tiene uno que pagar los resultados de los análisis; hay personas que no saben que tiene uno que renovar su vigencia en el Seguro Popular y no esperar a que se le venza... Están separadas, la medicina del Seguro Popular de la del Centro de Salud" (titular de Oportunidades).

72. He aquí dos testimonios: "Mis hijos no quieren ir a consulta. Los grandes prefieren pagar por no estar ahí sentados, desesperados, tanto rato. No quieren ir por la espera, aunque a veces también por el trato... Mucha gente se ha quejado de la enfermera..." "Nos hacen falta los ecos (ecosonograma que no cubre Oportunidades ni el SP)... tiene uno que ir a Zacoalco. A mí se me murió una criatura hace ocho meses. A veces por escasos recursos uno no puede hacerse un eco" (beneficiarias de Oportunidades).

73. Otro testimonio: "No hay muchas de las medicinas. Muchas personas reclaman: ¿Qué me gano con venir a la consulta y durar dos horas aquí, y ya vengo a la farmacia y no está la medicina?... Los análisis, viene un laboratorio cada ocho días, por medio del Seguro Popular, [pero] hay estudios que no cubre el Seguro... y los tuvimos que pagar... los ecos [ecosonogramas] también tuve que pagarlos... a mi hija, por ejemplo, le dan citas en Cocula y le dan citas ahí. Tiene que pagar quien la lleve y el laboratorio, por eso a veces junta lo del eco y la ida a Cocula" (titular de Oportunidades).

74. Algunos ejemplos: "Hay que sacar ficha desde las cinco de la mañana. Nada más dan 10, y no dan más. Y si no alcanza uno, venga mañana, venga pasado. A veces las que ya tienen cita las citan más tarde. El doctor vende malteadas ahí y es por eso yo creo que no le ajusta el tiempo". "La niña tuvo una complicación respiratoria de niña como asma. Pero la medicina ahí no la tienen. La llevé con un médico particular y él fue el que le quitó el asma". "... Los doctores nos tratan bien mal... nomás nos miramos asustados. Ahí está el buzón, pero ellos mismos abren los buzones y cuando llegan los papeles a donde iban... y luego nos dicen en la junta, usted no vuelva a decir esto porque la damos de baja..." (beneficiarias de Oportunidades).

## 5. Lecciones que deben ser aprendidas

Este trabajo se propuso contribuir a dilucidar las siguientes cuestiones: ¿estos programas son instrumentos idóneos para apoyar una reforma que oriente nuestros sistemas de bienestar hacia el universalismo?, ¿la aplicación práctica de estos programas es coherente con la perspectiva de los derechos sociales? y ¿bajo qué condiciones podrían las TMC funcionar como instrumentos focalizados coherentes con una política universalista?

En términos generales, la idea era analizar hasta qué punto un programa como Oportunidades puede servir como punto de partida para impulsar la universalización de los derechos sociales en el campo de la salud; determinar si en su operación este programa ha profundizado o contrarrestado la tradicional segmentación de las instituciones del sistema de salud mexicano; y si ha contribuido a fortalecer o debilitar el derecho social a la salud.

Iniciaremos por presentar las conclusiones más específicas para llegar a la más general vinculada a la universalización y los derechos sociales. Como hemos podido apreciar, aunque Oportunidades ha permitido la incorporación de millones de personas a los servicios de salud en México, al mismo tiempo ha profundizado la segmentación tradicional del sistema de salud en México integrado en un régimen de bienestar dual.

Si previamente existían tres segmentos en el sistema de salud<sup>75</sup>, tras la Constitución y desarrollo de Oportunidades y el Seguro Popular el sistema de salud cuenta ya con cinco segmentos, con una notable diferenciación en los beneficios y en el estatus de quien está integrado a cada uno de ellos. Uno de cada 10 mexicanos utiliza los seguros privados de salud; entre tres y cuatro están incorporados en cinco seguros públicos autónomos; dos están incluidos en el nuevo SP (al menos uno de ellos es también beneficiario de Oportunidades), uno más utiliza el paquete básico garantizado de Oportunidades (los beneficiarios del programa no afiliados al SP) y al menos tres son atendidos en los sistemas de atención abierta, lo que implica no tener garantizado los servicios básicos de salud.

Es importante señalar que tres de estos segmentos son atendidos por la misma institución en el nivel primario, con beneficios estratificados y estatus diferenciados: en los centros de salud de la Secretaría de Salud coinciden los afiliados al SP<sup>76</sup>, los beneficiarios de Oportunidades, y quienes se consideran “población abierta”<sup>77</sup>. El mismo personal médico de los centros de salud debe administrar esta diferenciación de estatus y

---

75. Los seguros públicos segmentados a su vez en varias instituciones, el subsistema de atención abierta de la Secretaría de Salud, los seguros privados y la notable exclusión de la población indígena de cualquiera de estos tres fragmentos.

76. Con el derecho a más de 250 intervenciones y a 300 medicamentos.

77. Sin derecho explícito a alguna intervención ni medicamento.

beneficios al recibir la demanda de servicios médicos. En síntesis, incluso en el nivel microlocal de los centros de salud nos encontramos con la profundización de la segmentación del sistema de salud mexicano.

Sin lugar a dudas los nuevos instrumentos de atención a la salud han incorporado elementos positivos como la ampliación de la cobertura tanto del paquete básico garantizado de Oportunidades, como del conjunto de intervenciones aseguradas en el SP, en el marco del régimen de bienestar dual mexicano. En nuestra investigación en cuatro localidades del estado de Jalisco constatamos un amplio proceso de inclusión a estos servicios de salud; y los titulares de Oportunidades y el personal médico entrevistado reconocen la importancia de los servicios médicos incorporados a través de este programa y el SP. Se reconoce que la pérdida de estos servicios de salud incrementaría la vulnerabilidad de sus beneficiarios actuales, aunque sería un quebranto mayor la desaparición del SP.

Sin embargo, las titulares del programa y el personal médico mostraron de diversas maneras la inadecuación de los servicios médicos incluidos en Oportunidades y en el SP: en lo relativo a las instalaciones, el equipamiento, la precariedad laboral en la que se encuentran y que perjudica la calidad de los servicios, el suministro insuficiente de medicamentos, la demanda de servicios de salud insatisfecha, los horarios insuficientes, los gastos de bolsillo en los que tienen que incurrir los beneficiarios. Se constató que el perfil epidemiológico de las localidades es insuficientemente incorporado en los mecanismos de atención y en las titularidades de los incluidos en Oportunidades y en el SP.

Nuestra investigación muestra vulnerabilidades también en la concepción de derechos. Pudimos apreciar que tanto el personal médico como las titulares son conscientes y críticos ante las deficiencias de los servicios de salud, lo que en cierta forma es un activo subjetivo a favor de la posibilidad de construcción de instituciones universales en México. Sin embargo, en la concepción de derechos por parte del personal médico y de las mismas titulares existen limitaciones que pueden dificultar la construcción de derechos y la vigencia del universalismo: el personal médico tiene visiones contrastantes sobre lo que significa derechos y algunas veces perspectivas francamente estigmatizadoras sobre los beneficiarios, mientras que entre las titulares predomina una débil conciencia de derechos. El concepto de exigibilidad de los derechos es rechazado por el personal médico e incluso por algunas titulares.

En México hay mayor inclusión o cobertura debido a la diversificación del sistema de salud pero se ha avanzado muy poco en la unificación del sistema. El acceso segmentado a los servicios de salud genera severas desigualdades en los beneficios y en la calidad de los mismos. Esto está en franca disonancia con la pretensión de inclusión universal a los servicios de salud. De seguir esta tendencia, probablemente en pocos años, casi toda la población estará incluida en alguno de los

segmentos del sistema de salud, pero estamos aún muy lejos de la concepción integral del universalismo que implica servicios semejantes en calidad e iguales en derecho, provistos para todos los ciudadanos y financiados colectivamente; más bien nos encontramos con una amplia cobertura, con servicios desiguales y claramente estratificados. De no producirse un cambio significativo, esta situación conduciría a una más profunda institucionalización del dualismo del régimen de bienestar mexicano.

Una lección que debe aprenderse es que si se quiere utilizar a las TMC como un mecanismo para acceder a la universalización de los derechos a la salud, es necesario primero pensar en una reingeniería de todo el sistema, que permita efectivamente una focalización en un contexto universalista.

## Bibliografía

- Adato, M. (2005), "Programas de transferencias monetarias condicionadas: beneficios y costos sociales". En Boltvinik, J. y Damian, A. (coords.), *La Pobreza en México y el Mundo. Realidades y desafíos*. México, Siglo Veintiuno Editores, Gobierno del estado de Tamaulipas, pp. 348-363
- Baldock, J., Manning, N. y Vickerstaff, S. (2007), *Social Policy*. Oxford, Oxford University Press.
- Banco Mundial (1994), *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1994*.
- Banco Mundial (2014), *The State of Social Safety Nets 2014*.
- Banamex Actival (1998), *México Social 1996-1998. Estadísticas Seleccionadas*. México.
- Barba, C. (2003), *El Nuevo Paradigma de Bienestar Residual y Deslocalizado. Reforma de los regímenes de Bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales por parte de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Barba, C. (2007), *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Barba, C. (2009), "Los estudios sobre la pobreza en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, nº especial, año 71, diciembre, pp. 9-49.
- Barba, C. (2010), "Las Transferencias Monetarias (TM) en América Latina: conflictos paradigmáticos". En Barba, C. (coord.), *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionales de ingreso o universalización de la protección*. Informe técnico entregado a la Fundación Carolina de España, 27 p.
- Barba, C. (2010a), "La nueva cuestión social en el mundo y en América Latina: más allá de la pobreza", *Renglones*, 62, marzo-agosto, pp. 24-44.
- Barba, C. (2010b), "La Reforma del la Ley General de Salud en México y la creación del Seguro Popular: ¿hacia la cobertura universal?". En Valencia, E. (coord.), *Perspectivas*

- del Universalismo en México*. Guadalajara, México, Fundación Konrad Adenauer e ITESO, 87-102.
- Barba, C. (2012), "La reforma del sistema de salud mexicano: eludiendo la universalización del derecho a la salud". En Ramírez, B. y Ham, R. (coords.), *Encrucijadas, Perspectivas y Propuestas Sobre la Seguridad Social en México*. México, UNAM y El COLEF, pp. 75-93.
- Barba, C. (2013), "Universalismo y Focalização". En Anete, I. (coord.), *Dicionário 'Desenvolvimento e Questão Social'. 81 Problemáticas Contemporâneas*. Bahía, Brasil, Anablume, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Fapesb, pp. 528-533.
- Barba, C. y Valencia, E. (2010), "El programa Progres-a-Oportunidades (PROP) y la universalización del derecho a la salud: un estudio en cuatro localidades del estado de Jalisco, México". En Barba, C. (coord.), *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionales de ingreso o universalización de la protección*. Informe técnico entregado a la Fundación Carolina de España.
- Behrman, J. y Skoufias, E. (2006), "Mitigating Myths about Policy Effectiveness: Evaluation of Mexico's Antipoverty and Human Resource Investment Program". En *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 606, julio, pp. 244-275.
- Block, F. (1987), "Social policy and accumulation". En Esping-Andersen, G., Rein, M., y Rainwater, L. (eds.), *Stagnation and Renewal in Social Policy. The rise and fall of policy regimes*. New York, M.E. Sharpe, Inc., pp. 13-31.
- Castel, R. (1997), *Las Metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado*. Barcelona, Editorial Paidós.
- Castel, R. (2006), "La protección social en una sociedad de semejantes", Conferencia dictada en la Universidad ICESI de Cali Colombia.
- Castel, R. (2010), *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M. (1999), *La era de la información*. 3 T. México, Siglo XXI.
- CEPAL-Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (2009), *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago de Chile. Naciones Unidas.
- CNPSS-Comisión Nacional de Protección Social en Salud (2009), *Informe de Resultados*. México, CNPSS.
- CONAPO-Consejo Nacional de Población (2007), *Índice de Marginación a Nivel Localidad 2005*. México, CONAPO.
- CONEVAL-Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2010), *Medición Multidimensional de la Pobreza 2010*. Anexo Estadístico. México, CONEVAL.
- CONEVAL (2013), "Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México 2012". México, CONEVAL.
- Cortés, F., Banegas, I. y Solís, P. (2007), "Los pobres con oportunidades: México 2002-2005". En *Estudios Sociológicos*, 73. México, El Colegio de México, pp. 3-40.
- Dresser, D. (1994), *Salinastroika without Prinsnost: Institutions, coalition-building, and economic reform in Mexico*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctora, Universidad de Princeton

- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Gran Bretaña, Polity Press.
- Esping-Andersen, G. y Walter, C. (1993), "El modelo escandinavo: del alivio a la pobreza a los sistemas avanzados de protección". En Klinsberg, Bernardo. *Pobreza un Tema Impostergable*. México, Fondo de Cultura Económica, PNUD, CLAD, pp. 369-420
- Esping-Andersen, G. (2002), *Why We Need a New Welfare State*. New York, Oxford University Press.
- Filgueira, F. (1997), "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina". En Pérez Baltodano, A. *Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina: Tensiones y Contradicciones*. Caracas, Nueva Sociedad, pp. 67-96.
- Filgueira, F. (1998), "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada". En Brian Roberts (ed.), *Ciudadanía y Política Social*. San José de Costa Rica, FLACSO/ SSRC, pp. 71-116.
- Filgueira, F. (1998a), "Tipos de *Welfare* y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". Ponencia presentada en el Seminario *A Reforma da Administracao Pública no Brasil: Possibilidades e Obstáculos*. Fundación Joaquim Nabuco (agosto), 29p. <http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/Semi8.rtf>
- Filgueira, F. (2005), *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*. Génova, UNRISD.
- Filgueira, F., Molina, C., Papadópolos, J. y Tobar, F. (2006), "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de la vida". En Molina, G. (ed.), *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*. México, Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta Mexicana, pp. 19-55.
- Fiszbein, A. y Norbert, S. (2009), *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. Washington, The World Bank.
- Frenk, J. (2007), "Tender puentes: lecciones globales desde México sobre políticas de salud basadas en evidencias". En *Salud Pública Mexicana*, vol. 49, suplemento 1, pp. 14-22.
- González de la Rocha, M. (2005), "México: Oportunidades y capital social". En Irma Arriagada (ed.), *Aprender de la Experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 61-97.
- Goodin, R., Headey, B., Muffels, R. y Dirven, H.-J. (1999), *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Grinspun, A. (2005), "Three models of social protection", *One Pager*, UNDP, 17, octubre.
- Gutiérrez, A. (2002), *México Dentro de las Reformas a los Sistemas de Salud y de Seguridad Social de América Latina*. México, UNAM, Siglo XXI.
- Gutiérrez, J. P, Leroy, J. L., Walker, L., Campuzano, J. C., Moreno, K., Serván, E., Sosa, S. y Bertozzi, E. (2008), "Evaluación de la calidad de los servicios de atención a la salud asignados a la población beneficiaria de Oportunidades". En SEDESOL, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, Síntesis Ejecutiva, 53-63.
- Hall, G. y Patrino, H. (2005), *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*. Washington, Banco Mundial.

- Hill, M. y Bramley, G. (1986), *Analysing Social Policy*. Oxford, Blackwell Publishers.
- Hobsbawm, E. (1998), "Los años dorados" y "Las décadas de las crisis". En *Historia del Siglo XX*, Buenos Aires, Crítica, pp. 260-289 y 403-431.
- INEGI-Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2000), *Censo General de Población y Vivienda*, México.
- INEGI, IMSS- Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Instituto Mexicano del Seguro Social (2010), *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2009 (ENESS-2009)*, México, INEGI.
- Issani, G. (2008), "Cash Transfers and Child Labour: An Intriguing relationship", *One Pager*, Brasilea, *Centro Internacional de Pobreza*, 71, noviembre.
- Laurell, A C. (2001), *Mexicanos en Defensa de la Salud y la Seguridad Social. Cómo garantizar y ampliar tus conquistas históricas*. México, Editorial Planeta.
- Martínez, J. (2006), "La seguridad social en Costa Rica. Percepciones y experiencias de quienes menos tienen y más la necesitan". Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C., BID, 33p.
- Martínez, J. (2008), *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires, CLACSO.
- Martínez, J. (2008a), "Régimen de bienestar familiarista". En *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Juliana. Colección CLACSO-CROP, Buenos Aires, CLACSO, pp. 83-112.
- Medici, A. (2006), "Políticas y acceso universal a servicios de salud". En Molina, G. (ed.), *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo and Editorial Planeta, 243-281.
- Mesa-Lago, C. (2001), "Privatización' del Sistema de Pensiones en América Latina". En Franco, R. (coord.), *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia*. México, Siglo XXI, CEPAL, pp. 218-237.
- Mesa-Lago, C. (2007), *Reassembling Social Security. A Survey of Pension and Healthcare Reforms in Latin America*. New York, Oxford University Press.
- Mkandawire, T. (2005), "Targeting and Universalism in Poverty Reduction". *Social Policy and Development Programme*. Paper Number 23. Génova, United Nations Research Institute, 17 p.
- Molina, G. (ed.) (2006), *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*. Washinton, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo and Editorial Planeta.
- Molyneux, M. (2007), "Change and Continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the service of the state". Gender and Development Programme Paper 1, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD),
- Morais de Sa e Silva, M. (2008), "New York's Brand-new Cash Transfer Programme: What if it succeeds?", *One Pager*, 60. Brasilia, Brasil, International Poverty Center, julio.
- Morales, M. J. (2007), *Trabajo infantil y programas de transferencias monetarias condicionadas: el caso del Programa AVANCEMOS de Costa Rica*. San José de Costa Rica, Organización Internacional del Trabajo.
- Moreno, L. (2007), "Lucha contra la pobreza en América latina: ¿selectividad y universalismo?", *Working Paper 07-05*, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).

- Morley, S. y Coady, D. (2003), *From Social Assistance to Social Development. Targeted Education Subsidies in Developing Countries*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Neufeld, L., Sotres, D., García, R., Gertler P., Tolentino, L. y Jiménez J. et al. (2005), "Impacto de Oportunidades en el crecimiento y estado nutricional de niños en zonas rurales". En Hernández, B. y Hernández, M. (ed.), *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2004. Alimentación*. Tomo III, Cuernavaca, Mex., Instituto Nacional de Salud Pública, 15-50.
- Ocampo, J. A. (2008), "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización". En *Revista Nueva Sociedad*, 215, mayo-junio, pp. 36-61.
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (1998), *Estudios Económicos de la OCDE 1997-1998. México. Reforma del Sistema de Salud*. París, OCDE.
- OIT-Organización Internacional del Trabajo (2009), *Panorama Laboral 2008. América Latina y el Caribe*. Ginebra, Suiza, OIT.
- Padilla, C. (2009), *Las oportunidades de los Jóvenes con Oportunidades. Trayectorias laborales y educativas de jóvenes apoyados por Progres-a-Oportunidades en Atemajac de Brizuela, Jalisco, 2002-2008*. Tesis de maestría en ciencias sociales, Universidad de Guadalajara, México.
- Parker, S., Tood, P. y Wolpin, K. (2006), "Within-Family Program Effect Estimators: The Impact of Oportunidades on Schooling in Mexico". <http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/publicaciones.php>
- Peyre, A. (2007), *Successful Targeting? Reporting Efficiency and Cost in targeted Poverty Alleviation Programmes*. Paper Number 35. Génova, United Nations Research Institute, 18 p.
- Ravallion, M. (2003), *Targeted transfers in poor countries: revisiting the trade-offs and policy options*, World Bank Policy Research Working Paper, 3048, Washington, World Bank.
- Rivero, M.A (2002), *Oportunidades y derechos sociales: Un proceso de construcción social de ciudadanía*. Mexico City. Mimeo.
- Schteingart, M. (1999), "Balance de las políticas sociales para los pobres en países latinoamericanos". En Schteingart, M. (coord.), *Políticas Sociales para los Pobres en América Latina*. México, Miguel Ángel Porrúa y Global Urban Reseach Initiative, pp. 337-356.
- Sen, A. (1995), "The political economy of targeting". En Van De Walle, D. y Nead, K., *Public spending and the poor: theory and evidence*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 11-24.
- Simões, A. (2006), "Los programas de transferencia: Una complementariedad posible y deseable". En Molina, G. (ed.), *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*. Washinton, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo and Editorial Planeta, 293-311.
- Skocpol, T. (1995), *Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective*. Princeton, Princeton University Press.
- Skoufias, E. (2006), *Progres-a y su efecto sobre el bienestar de las familias rurales en México*. Research Report 139, Washington D.C., International Food Policy Research Institute.



- Soares, S. (2007), "¿Pueden todas las Transferencias Monetarias reducir desigualdades?". En *One Pager*, 36, Brasilia, Brasil, Centro Internacional de Pobreza.
- Standing, G. (2007), "How cash transfers boost work and economic security", Trabajo preliminar nº 58, octubre, UNDESA.
- Texeira, C. G. (2008), "Análise do impacto do Programa Bolsa Família na oferta de trabalho dos homes e mulheres", UNDP/IPC website. <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/27P.pdf>
- Titmuss, R. (1968) (2007), "Universalism versus selection". En *Commitment to Welfare*. Londres, Allen and Unwin, pp. 128-137, o en Pierson, Ch. y Castles, F. (2007), *The Welfare State Reader*. Cambridge, Polity Press, pp. 40-47.
- Titmuss, R. (1974), *Social Policy*. London, George Allen y Unwin.
- Tobar, F. (2006), "¿Qué es el universalismo básico en salud?". En Molina, G. (ed.), *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington, D.C., BID, pp. 283-291.
- Valencia, E. (2008), "Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates", *Annual Review of Sociology*, 34, pp. 499-524.
- Veras Soares, F., Pérez Ribas, R. y Guerreiro Osorio, R. (2007), *Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash transfer programmes in comparative perspective*. Brasilia, Brasil, International Poverty Centre, United Nations Development Programme.
- Villatoro, P. (2005), "Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina", *Revista de la CEPAL*, 86, agosto, pp. 87-101.
- Yaschine, I. (2012), *¿Oportunidades? Movilidad Social Intergeneracional e Impacto en México*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales con Especialidad en Sociología por El Colegio de México.



## 4. El segundo *welfare* entre innovación e inversión social: ¿cuáles son las respuestas a la crisis del Estado social?

Franca Maino<sup>1</sup>

### Introducción

Durante al menos dos décadas los países europeos han tratado de reformar sus sistemas de *welfare*<sup>2</sup>, moldeados a partir de estructuras económicas, sociales y demográficas ya superadas. Este esfuerzo se ha centrado en una serie de principios inspiradores comunes, elaborados en muchos casos a nivel comunitario<sup>3</sup>: sostenibilidad y eficiencia, *flexicurity*, inclusión, protección social como motor de crecimiento y desarrollo, asociación pública-privada, prioridad de las inversiones a favor de mujeres y niños y de las intervenciones con el fin de abordar los “nuevos riesgos” (Maino y Ferrera 2013; Maino y Benzi, 2014). Por lo demás, los factores que han empujado a los países a poner en discusión al *welfare* son bien conocidos: la globalización, las transformaciones del sistema productivo y familiar, el envejecimiento progresivo de la población relacionado con los cambios demográficos, y el surgimiento de nuevas necesidades a las que los sistemas de *welfare* no son capaces de dar respuestas adecuadas, en gran parte porque han nacido para enfrentar otros desafíos y son incapaces de mantenerse al paso de los cambios (Taylor-Gooby, 2004; Huber y Stephens, 2006; Greve, 2012). A todo ello debe sumarse que la crisis de los últimos siete años ha dificultado aún más poner en marcha intervenciones políticas idóneas para afrontar los retos demográficos, profesionales, sociales y económicos actuales y futuros (Bonoli y Natali, 2012). Sin soslayar el hecho, además, de que existen Estados más expuestos que otros a estos mismos desafíos, esto es, aquellos con una deuda pública más elevada, como son los países del sur de Europa.

---

1. Investigadora del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Milán. Dirige además el “Los itinerarios del segundo *welfare*” en el Centro Luigi Einaudi de Turín (Italia).

2. En adelante se utilizará la expresión *welfare* para indicar Estado o sistema o régimen de bienestar.

3. En adelante se utilizará el adjetivo “comunitario” para hacer referencia a las políticas de la Unión Europea.

Este es el escenario con el cual los gobiernos tienen que luchar en la actualidad, y que ve emerger, junto a estrategias de *retrenchment* o de recalibración, un tercer camino muy prometedor: el denominado “segundo *welfare*”. Frente a la crisis, que empuja a la reducción de los recursos disponibles y a los recortes en el gasto social, las expectativas hacia los procesos de innovación social se basan en la idea de que es posible responder a una serie de demandas sociales urgentes rediseñando las políticas públicas, a través de modelos de gobernabilidad inclusiva (es decir, vertebradas alrededor de la asociación público-privada, tanto social como con ánimo de lucro) y que favorezcan la gradual superación de la rigidez del *welfare* consolidado a partir de los años cincuenta. En este contexto se sitúan medidas, herramientas y procesos de innovación social que remiten al segundo *welfare*: programas de protección e inversiones sociales con financiación no pública, que se suman y entrelazan con el primer *welfare*, de naturaleza pública y obligatoria, y que colman las deficiencias que padece aquel en materia de cobertura y tipología de servicios (Ferrera y Maino, 2012; Maino, 2012). El segundo *welfare*, que se suele caracterizar por un marcado arraigo territorial, involucra a una amplia gama de actores económicos y sociales, tales como las empresas, los sindicatos, las autoridades locales y el tercer sector (organizaciones de la sociedad civil), creando un sistema aún embrionario pero con un gran potencial (Maino y Ferrera, 2013).

A continuación se presenta una reflexión sobre el concepto de *segundo welfare*. El análisis profundiza en el marco ofrecido por el nivel comunitario —marco que gira en torno a dos conceptos clave: innovación e inversión en el ámbito social—, dentro del cual encuentra un espacio el desarrollo del segundo *welfare*, para pasar luego a averiguar si este puede considerarse como una posible solución para proponer intervenciones y programas que se complementen y se sumen al primer *welfare*. Tras haber analizado los principales enfoques de estudio del *welfare* entre crisis y renovación, en las siguientes secciones se propone una definición de *segundo welfare*, colocándolo en la encrucijada entre nuevas necesidades, programas innovadores y nuevos protagonistas: actores privados que se asoman a la arena del *welfare*, alimentando el nexo entre *segundo welfare*, crecimiento y desarrollo. Después de haber mostrado algunos ejemplos, finalmente el artículo saca a la luz las razones por las que Italia es un terreno fértil para el segundo *welfare*, y termina identificando los posibles riesgos relacionados con su desarrollo.

## 1. La Europa social entre innovación e inversión

En estos últimos años la innovación y la inversión se han impuesto dentro de las estrategias comunitarias como conceptos clave para afrontar la crisis financiera, económica y social que estalló desde el año 2007 en todos los países europeos. La innovación y la inversión en el ámbito social, en efecto, pueden actuar como palanca para imaginar y experimentar nuevas soluciones, así como para valorar nuevas experiencias y nuevos

modelos con el fin de luchar contra las diferentes formas de vulnerabilidad y pobreza, y promover un nuevo tipo de desarrollo (Maino, 2014a).

En el documento "Empowering People, Driving Change. Social Innovation in the European Union" la Oficina de Asesores de Política Europea (BEPA) define la innovación como social "tanto en la finalidad como en los medios": nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que satisfacen las necesidades sociales de forma más eficaz que las alternativas existentes y que, al mismo tiempo, crean nuevas relaciones sociales y colaboraciones (BEPA, 2011). El proceso que subyace a la innovación social implica transformaciones tanto de los productos (servicios ofrecidos) como de los procesos (quién ofrece el servicio y con qué recursos) que se diferencian de las demás experimentaciones en el área social, por el hecho de mejorar de manera efectiva y permanente la calidad de vida de los ciudadanos. La innovación radica en la capacidad de las personas para unirse en redes y gestionar problemas complejos mediante la identificación de soluciones comunes, máxime en un momento de reducción de los recursos públicos y de contracción de fondos privados. Esto refuerza, por lo tanto, la capacidad de la sociedad de actuar y reaccionar.

Sin embargo, la inversión social se configura como una amplia estrategia para rediseñar las relaciones entre nuevas formas de los mercados laborales, diferentes estructuras familiares y constelaciones inéditas de riesgos y necesidades. En lugar de asumir como su interlocutor al trabajador estándar, la inversión social se dirige a todos los individuos (en primer lugar, las mujeres y los niños) y promueve la creación de familias con dos ingresos y doble responsabilidad parental (Giddens, 1998). El aspecto más innovador del enfoque de inversión social es el énfasis que se pone en los niños y en la educación y cuidado de la primera infancia, que contribuyen a la formación del capital humano y, por lo tanto, pueden generar un alto rendimiento económico en términos de crecimiento de la ocupación, de la base tributaria y de la reducción del gasto social como soporte a los ingresos bajos. Ambos juegan un papel esencial a la hora de aumentar el bienestar de la infancia y ampliar las oportunidades de los niños, neutralizando las diferencias de las condiciones materiales de las familias y promoviendo la movilidad social (véanse Jenson, 2010; Morel, Palier y Palme, 2011).

El sistema de *welfare* organizado según la lógica de la inversión social debe promover el desarrollo de las capacidades individuales, la educación y la formación permanente de todos los ciudadanos a través de políticas para la educación y para la infancia, con el fin de fortalecer las bases del futuro Estado social (Rajoy, 2008). Es necesario orientar muchos de los programas sociales que hoy en día todavía privilegian el canal preferencial de los riesgos de la vejez, hacia las familias y los niños, a los que aún no se les da la importancia necesaria. La necesidad de inversiones sociales a favor de los niños implica un gran desafío dentro de los sistemas de protección social existentes, lo que implica una redefinición de los equilibrios redistributivos y entre las diferentes partidas de asignación presupuestaria de los recursos disponibles. Para evitar el riesgo de

exclusión social, precisamente a partir de la infancia, la herramienta adecuada es la prestación de servicios específicos, más que la transferencia monetaria (Ferrera, 2010; Jenson, 2012). La inversión social es pues el factor más relevante de una estrategia realmente eficaz para combatir la transmisión intergeneracional de las desventajas sociales, y, por esta razón, la Unión Europea (UE) ha empleado importantes recursos para su promoción.

A partir de la Estrategia de Lisboa<sup>4</sup> del año 2000 ambos conceptos comienzan a adquirir un significado que los llevará progresivamente a colocarse en el centro del debate comunitario, así como de las agendas nacionales de reforma de los sistemas de protección social. La Estrategia de Lisboa preveía en efecto un conjunto de acciones para transformar la UE, en una década, en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de realizar un crecimiento económico sostenible con nuevos y mejores puestos de trabajo y mayor cohesión social. Todo ello sin renunciar al modelo social europeo, que debía realizarse a través de un *welfare state* “capacitante”, centrado en la idea de que el trabajo constituía la mejor garantía contra la exclusión social y la pobreza. Bajo este punto de vista, la innovación social se indicaba ya en ese momento como el camino principal para que el *welfare* se transformase de costo a motor de crecimiento y desarrollo económico y social, también a la luz del enorme potencial ocupacional del sector de los servicios en la Unión Europea (Comisión Europea, 2000).

Con el proceso de evaluación intermedia de la Estrategia de Lisboa se inicia una segunda fase de la agenda social. La Estrategia de Lisboa “renovada” otorga un papel importante a la innovación social como proceso principal para la modernización de los sistemas de *welfare*. La orientación que confirma la Comisión Europea, en particular en el 2007 con la Comunicación “Oportunidad, acceso y solidaridad: hacia una nueva visión social para la Europa del siglo XXI”, hace un fuerte hincapié en la necesidad de promover el capital humano y social, acompañando a los individuos a lo largo de las distintas etapas del ciclo de vida; enfatiza también el concepto de *welfare* como inversión (Comisión Europea, 2007), tal como se describe arriba. Los documentos oficiales posteriores al inicio de la crisis del 2007 reflejan una orientación aún más fuerte de las instituciones europeas hacia la adopción de la innovación y la inversión social como estrategias clave. Así, en 2010 aparece “Europa 2020”, donde la innovación se identifica entre los principales instrumentos para perseguir una serie de objetivos económicos y

---

4. El 23 y 24 de marzo de 2000 el Consejo Europeo acordó en Lisboa un nuevo objetivo estratégico de la Unión Europea para la década 2000-2010: apoyar el empleo, las reformas económicas y la cohesión social en el contexto de una economía basada en el conocimiento. En 2005 quedó claro que los objetivos fijados en 2000 estaban lejos de ser alcanzados. Por todo ello, los Estados miembros decidieron el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, centrandose en dos objetivos principales: el crecimiento económico y la ocupación. En 2010, cuando se cumplió el ciclo decenal de la Estrategia de Lisboa, las Instituciones europeas y los Estados miembros iniciaron el debate para la definición de una estrategia post-2010. La nueva estrategia “Europa 2020” tiene como objetivo reforzar la dimensión social y combinar de manera eficaz y coherente la estrategia para la recuperación económica, la estrategia para el crecimiento y el empleo, el desarrollo sostenible y la atención al cambio climático.

sociales, coadyuvados por siete “iniciativas emblemáticas” (Comisión Europea, 2010). Entre ellas se encuentra la “Plataforma europea contra la pobreza”, destinada a promover la innovación social para los sectores más vulnerables, ofreciendo soluciones innovadoras en el campo de la educación, la formación y el empleo en las comunidades desfavorecidas, para combatir cualquier forma de discriminación, definir una nueva agenda para la integración de los inmigrantes, evaluar la adecuación y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y de protección social, y reflexionar sobre la forma de mejorar el acceso a los sistemas de salud.

Europa 2020 también invita a todas las personas interesadas —desde los Parlamentos nacionales a las autoridades regionales y locales, pasando por las partes sociales y la sociedad civil— a que contribuyan a realizar la nueva estrategia, trabajando en partenariatado y adoptando iniciativas compartidas en los sectores de los que son responsables. Se consolida de esta manera y a nivel europeo una idea de *welfare* “facilitador” (*enabling welfare state*) que anima y a la vez apoya a instituciones, ciudadanos, sindicatos y empresas, fundaciones y organizaciones del sector terciario a ser protagonistas del cambio, experimentando nuevos procesos y servicios capaces de responder a las necesidades de la sociedad de modo más eficiente y eficaz del que son capaces, hoy en día, los sistemas nacionales de *welfare* en fuerte crisis<sup>5</sup>.

El compromiso de las instituciones comunitarias frente a la innovación y la inversión social se confirma con la asignación de recursos significativos: los fondos para el financiamiento de procesos de innovación social se han triplicado, pasando de 4 billones de euros en 2011 a los 12,5 previstos para 2013. En los últimos tres años, las perspectivas abiertas por la Estrategia “Europa 2020” han favorecido a un conjunto de intervenciones interesantes y prometedoras, estrechamente relacionadas con el desarrollo del segundo *welfare*. Es crucial el rol innovador reconocido por la UE a las experimentaciones en el campo de la responsabilidad social de empresa (CSR). Al CSR se le debe sumar el más reciente Social Business Initiative (iniciativa empresarial social) que apunta a fomentar un ambiente favorable para la empresa social, capaz de crear innovación más que cualquier otra realidad, promoviendo una economía social de mercado sumamente competitiva (Comisión Europea, 2011). Asimismo, la Comisión señaló en varias ocasiones el rol que pueden desempeñar el mutualismo en los sistemas de seguros y previsión social (como también los nuevos instrumentos de finanza social) para el mantenimiento de un sistema de *welfare* inclusivo.

Por lo tanto, el nivel comunitario, o sea de la Unión Europea, ha desarrollado y desarrolla una función impulsora y de apoyo importantísima en materia de inversión e

---

5. Véase Gilbert (2002) para profundizar en el concepto de *welfare state* “habilitante”. Aquí solo recordamos que a partir de los trabajos de Giddens (1998) y Esping-Andersen (2001) y de la noción de Social Investment State (un Estado social que realiza inversiones en capital humano y valorización de las oportunidades individuales) despegó la idea de que la intervención pública deba desplazarse de la protección a la promoción social a través de la amplia participación de los diferentes *stakeholders* que operan dentro del escenario del *welfare*.

innovación social, con miras a que los Estados miembros actúen en cinco direcciones: (1) los sistemas de protección social deben garantizar la atención y dar respuesta a los nuevos riesgos y necesidades sociales; (2) es necesario aumentar la oferta de servicios, limitando las transferencias monetarias; (3) es necesario recurrir a soluciones innovadoras desde el punto de vista social; (4) es prioritario estimular el desarrollo de capital humano; (5) cabe pensar en términos de ciclo de vida para garantizar las medidas de *welfare* en todas las etapas y dar cabida adecuada a las necesidades que puedan surgir en cada una de ellas.

## 2. El Estado de bienestar entre crisis e intentos de renovación

En este contexto, la necesidad de responder de manera efectiva a la demanda de una protección más diferenciada, replanteando los sistemas de protección social que han quedado obsoletos por los procesos de transformación y teniendo al mismo tiempo bajo control la dinámica de los costes, ha hecho emerger la exigencia de una readaptación total de los sistemas de *welfare*. Sin embargo, las numerosas reformas de los sistemas de *welfare* y de los mercados laborales en Europa en las últimas dos décadas no han sido capaces de ofrecer las respuestas adecuadas a la crisis, acabando, en algunos casos, por aumentar la fragmentación de los sistemas de seguridad social. Los programas de *welfare* han seguido proporcionando beneficios muy generosos para la protección de los riesgos ya ampliamente cubiertos, mientras han descuidado nuevas situaciones de necesidad como la no autosuficiencia y la pobreza infantil, o la conciliación entre familia y trabajo, así como el fomento de competencias laborales escasas u obsoletas y las intervenciones destinadas a situaciones de insuficiente cobertura por parte de la seguridad social (Armingeon y Bonoli, 2006).

La crisis del *welfare* —que comenzó después de los llamados *Treinta años gloriosos* y ha continuado presentándose de un modo erosivo hasta nuestros días, experimentando a partir de 2008 una de las fase más agudas— ha sido analizada ampliamente para entender su alcance e interpretada de forma diversa con el fin de comprender sus efectos. Es posible identificar especialmente tres pistas interpretativas. La primera ve en las medidas de *retrenchment* el factor medular de la crisis: el *welfare* habría sido objeto de recortes encaminados a su desmantelamiento progresivo, conservándose únicamente la cobertura de las necesidades sociales básicas (véanse Pierson, 1995; Starke, 2006). En esta perspectiva, hay quienes han llegado incluso a captar señales de un proceso de privatización para que la protección contra los riesgos sociales se elimine de la esfera pública, y termine recayendo paulatina y exclusivamente en el mercado y, por tanto, sobre los individuos (véase Hacker, 2004). La segunda se centra en el mantenimiento del *welfare* en su conjunto, a realizarse mediante medidas de recalibración destinadas a redefinir las prioridades y equilibrar los sectores y recursos, desplazando los de las personas sobreprotegidas hacia aquellas menos protegidas (véanse Ferrera y Rhodes, 2000; Pierson, 2001; Ferrera y Hemerijck, 2003; Bonoli, 2006; Bonoli y Natali, 2012).



Las soluciones que los gobiernos europeos han tratado de poner en marcha en las últimas dos décadas se refieren solo a estos dos enfoques. Los resultados, sin embargo, no han sido iguales en todas partes en cuanto a eficacia a la hora de combatir la crisis. Mientras algunos países, como los escandinavos, han logrado combinar políticas fiscales rigurosas con el mantenimiento de un *welfare* adecuado y de cuño universal, otros países, como Italia, no han logrado corregir los desequilibrios de un sistema de protección social disfuncional en términos de cobertura de los riesgos, selección de los beneficiarios y distribución de los gastos por sector. El camino de la recalibración se ha topado con la enorme resistencia de los intereses constituidos alrededor de los sistemas de seguridad basados en garantías y derechos “adquiridos”<sup>6</sup> (véase Ferrera 2010: 173), mientras que la crisis ha contribuido a reducir drásticamente la financiación para el *welfare*. La consecuencia ha sido que las respuestas a los nuevos riesgos y la atención a las necesidades de mujeres, niños, ancianos frágiles y trabajadores en situación precaria cuentan hoy con recursos públicos inadecuados.

Por último, el tercer enfoque plantea la necesidad y posibilidad de repensar el *welfare* con miras a que aflore un modelo renovado de protección social. Distintas evidencias empíricas muestran que frente al empeoramiento de los problemas derivados de la crisis se ha comenzado a ensayar nuevas soluciones y líneas de trabajo. En este contexto, se puso en marcha un amplio debate acerca del aporte que actores y recursos no públicos pueden (y podrán) ofrecer para favorecer un replanteamiento total del sistema de *welfare* europeo hacia un “*neowelfare*” (véanse Ferrera, 2013; Maino y Ferrera, 2013), que se apoye en la integración de dos esferas de intervención social: una pública y una cubierta también por entidades privadas. Por ejemplo, Trampusch (2006) identifica en el replanteo de las relaciones entre empleadores y sindicatos una estrategia prometedora para producir y garantizar a través de la negociación una respuesta a las nuevas necesidades sociales. De forma más general, la respuesta a los problemas parece estar basada en una combinación de programas de protección y de inversión con financiamientos no públicos, proporcionados por un amplio conjunto de actores económicos y sociales conectados en red y con un fuerte arraigo territorial. Se trata de programas e inversiones diversificados según los sectores de política y área de necesidad, que actúan de modo sinérgico para contener el redimensionamiento del *welfare* público y garantizar un amplio y articulado abanico de medidas e intervenciones. Bajo este punto de vista, la crisis reciente no solo pone al descubierto los problemas (más bien en gran medida los agrava), sino que puede tornarse también en un factor de cambio, aquel cambio que, como en el caso italiano, se ha invocado y evocado durante mucho tiempo, y que, sin embargo, no ha introducido elementos reales de discontinuidad en las últimas dos décadas.

---

6. Los derechos adquiridos son aquella categoría de derechos que, una vez dentro de la esfera jurídica de un individuo, se convierten en inmutables. Dicha condición permanece como tal incluso frente a eventuales cambios de la legislación.

### 3. El segundo welfare: respuesta a las necesidades y motor de desarrollo

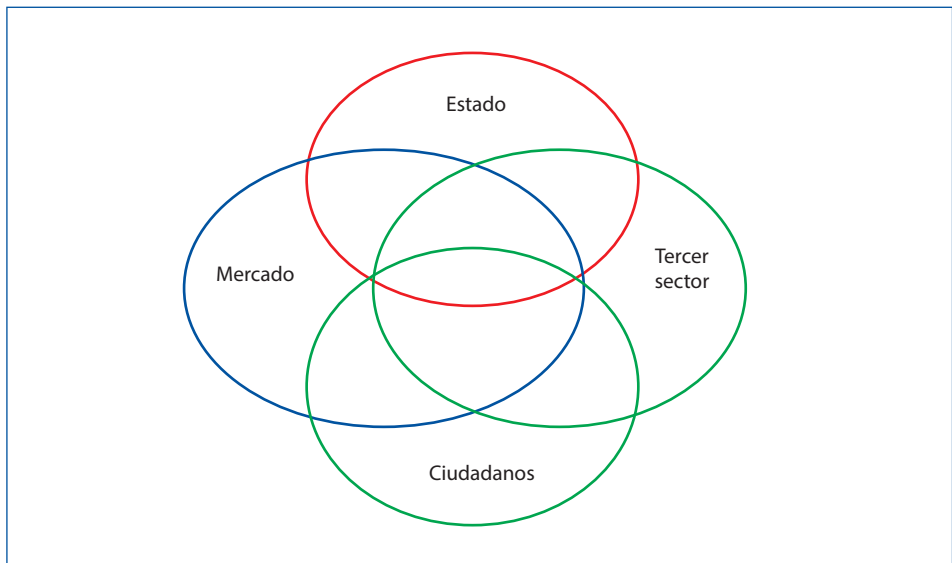
Durante décadas, el Estado ha asumido un papel cada vez más importante para asegurar protección ante los principales riesgos y necesidades, estableciendo las normas, reglas y estándares de evaluación respecto a la distribución de algunos recursos y oportunidades entre los ciudadanos. Sin embargo, los riesgos y las necesidades pueden ser atendidos recurriendo también a recursos y oportunidades relacionados con la esfera del mercado (en particular, el mercado laboral, en el que se distribuyen los ingresos), la esfera de la familia (que incluye las redes de familiares y amigos) y de las asociaciones intermedias, o bien al variado mundo del tercer sector y, en particular, las comunidades informales como el vecindario o el barrio, los grupos organizados como las asociaciones comerciales y las organizaciones de voluntariado sin fines de lucro (Ferrera, 2012a, véase también Ascoli y Ranci, 2002). Las condiciones de vida y el bienestar de los individuos dependen precisamente del lugar que ocupan dentro de las redes familiares, laborales y asociativas, de la modalidad de organización y funcionamiento de estas redes y de sus relaciones recíprocas.

Ferrera (2012a) ha llamado el “diamante del *welfare*” el cuadrilátero formado por el Estado, la familia, el mercado laboral y el mundo asociativo. El sistema de relaciones formales e informales entre las cuatro puntas del diamante se denomina, en cambio, *welfare mix*. El Estado juega un rol predominante y de orden superior dentro del diamante: por un lado, es el “contenedor” de todos los procesos de producción de bienestar formales e informales, públicos y no públicos; por otro lado, es el “regulador soberano” de estos procesos. El Estado, el mercado, el tercer sector están todos atravesados por la misma crisis y expuestos a desafíos análogos, crisis que afecta igualmente a la esfera de la familia. La hipótesis es que de la capacidad de lograr un nuevo equilibrio entre estas esferas dependa la estabilidad del sistema social, junto con la identificación de un nuevo modelo de *welfare* renovado y sostenible. Esta solución no supone más la separación entre estos cuatro ámbitos o relaciones bidireccionales entre el Estado y las otras esferas. Existen, en cambio, evidencias y señales de una compenetración y superposición entre las cuatro esferas para poner en marcha soluciones participadas y fruto de la colaboración entre los sujetos que se mueven en su interior (Maino, 2013).

Frente a los cambios que se producen y a las presiones ejercidas por la crisis se asiste, en efecto, a un acercamiento gradual de estas cuatro esferas, que, superponiéndose, tienden cada vez más a operar juntas, como se muestra en la figura 1. Emerge de ello una nueva configuración donde Estado, mercado privado, organismos sociales privados y ciudadanos colaboran para producir en modo sinérgico soluciones y respuestas para el bienestar de individuos y familias, destinatarios de las intervenciones. En esta nueva configuración coexisten sectores donde los protagonistas de las cuatro esferas actúan “solos” y sectores donde se desarrollan sinergias de tipo bilaterales hasta los

casos, cada vez más frecuentes, donde *stakeholder* que pertenecen a las cuatro esferas se mueven en “red” y, juntos, producen programas e iniciativas caracterizados por un grado más elevado de puesta en común de recursos financieros y proyectuales (como se muestra en la sección 5). El *segundo welfare* surge, por tanto, de una colaboración más estrecha entre los sujetos pertenecientes a las cuatro esferas e involucra a *stakeholder* de diversa naturaleza: empresas, sindicatos, entes bilaterales, fundaciones, aseguradoras, fondos y organizaciones del tercer sector.

**Figura 1. Estado, mercado, sector terciario y ciudadanos en el segundo *welfare***



Fuente: Maino (2013).

El *welfare* (sus recursos, su personal y sus estándares de prestaciones) no se pone en tela de juicio en su función redistributiva básica, sino que se integra desde afuera, donde existen demandas no satisfechas de protección y servicios a las personas o familias. El primer y segundo *welfare* no tienen que ser considerados como dos entidades separadas, sino como realidades fuertemente entrelazadas, que llegan a fundirse según las políticas y las áreas de riesgo y necesidad de que se trate. Su relación podría, en teoría, configurarse según tres modalidades: de sustitución, de integración (el segundo *welfare* sería integrativo de los programas existentes del primer *welfare*) y de añadidura (el segundo *welfare* propondría un abanico de intervenciones absolutamente nuevas que se suman a las del primero). El Primer Informe sobre el segundo *welfare* en Italia ha evidenciado que hoy en día no existen las condiciones para que el segundo *welfare* sustituya al primero y conduzca al desmantelamiento del *welfare* público o lo transforme en un instrumento residual. El segundo *welfare* se configura en realidad como integrativo/adicional respecto al primero: en

palabras más simples, tiende cada vez más a tapar sus agujeros<sup>7</sup> (véase Maino y Ferrera, 2013).

El traspaso de funciones tradicionalmente aferentes a la esfera del *welfare* público a la red privada del segundo *welfare* se configura como una intervención subsidiaria que contribuye a aligerar al sujeto público de las múltiples presiones actuales. El fundamento de tal intervención subsidiaria consiste en la delegación de poderes y responsabilidades desde el centro hacia la periferia, pero también, y sobre todo, desde el sujeto público hacia los organismos intermedios de la sociedad<sup>8</sup>. Confiar más responsabilidades a los privados no solo puede favorecer al Estado, que resultará aliviado, en áreas determinadas, del peso de las presiones sociales, sino que también podrá conducir a la valoración de los actores privados que integran con sus propias iniciativas las estrategias públicas de *welfare*.

Caracterizado por su mayor flexibilidad y capacidad de ajustarse a los perfiles de las personas, categorías y comunidades específicas, el segundo *welfare* parece estar desarrollándose sobre una base regulativa definida a nivel local, pero anclada, al mismo tiempo, al marco normativo nacional a la vez que al comunitario (como hemos mostrado en el epígrafe 2). Las Administraciones locales, aunque están cada vez más limitadas en sus decisiones de gasto, son candidatas a asumir un rol central en la promoción de partenariados público-privados y en la identificación de recursos adicionales. Para que esto se dé de manera virtuosa, sin embargo, el paradigma de referencia debe cambiar. Es necesario que las nuevas formas de colaboración entre público, privado y privado-social favorezcan la investigación y la innovación, antes que estar dirigidas exclusivamente al ahorro económico (véase Goldsmith, 2010). Las instituciones locales también son llamadas a contribuir a invertir la lógica de programación: las necesidades y las posibles soluciones tienen que convertirse en el punto de partida, para luego involucrar sujetos financiadores no exclusivamente públicos. El objetivo es la definición de un nuevo modelo de *gobernanza* que permita superar la crisis sin llegar al temido desmantelamiento del *welfare* público. Y esto gracias al desarrollo de soluciones y herramientas innovadoras dentro del nuevo contenedor institucional que es la red. La participación de las instituciones públicas es crucial para que la intervención no se vuelva localizada y residual y para aumentar su impacto social (AA. VV., 2011).

7. Vale la pena precisar que el adjetivo “segundo” se explica en primer lugar por razones “funcionales”. El segundo *welfare* se suma a los esquemas del primero, integra sus deficiencias, estimula su modernización experimentando nuevos modelos organizativos, de gestión, financieros y aventurándose en esferas de necesidad todavía inexploradas (y en parte inexplorables) por el sector público. En segundo lugar, asume un sentido “temporal”: se trata de medidas que se activan en el tronco del “primer” *welfare*, edificado por el Estado durante el siglo XX, especialmente durante los Treinta años gloriosos (1945-1975).

8. El principio de subsidiariedad horizontal se contempla en el ordenamiento italiano al cuarto inciso del art. 118 de la Constitución, donde se establece que “[...] Estado, regiones, ciudades metropolitanas, provincias y ayuntamientos favorecen la iniciativa autónoma de los ciudadanos, individualmente y de forma conjunta, para llevar a cabo el desarrollo de actividades de interés general, sobre la base del principio de subsidiariedad”. Esta disposición formaliza el reconocimiento de las comunidades locales y los organismos sociales intermedios y admite su autonomía.

El segundo *welfare*, allí donde se demuestra capaz de innovar, puede representar una herramienta valiosa de integración y afinación (*fine tuning*) del *welfare* en relación a las necesidades expresadas por la sociedad<sup>9</sup>. Para que esto suceda, es necesario que sus “protagonistas” tomen conciencia de su rol de innovadores sociales. Dicho rol impone sentido de responsabilidad, amplitud de miras y visión estratégica. Esto es especialmente cierto en relación con las autoridades locales, que son convocadas, en virtud de sus competencias en el sector de las políticas sociales, para contribuir a la consecución de los objetivos comunitarios de “Europa de 2020”<sup>10</sup>, asumiendo, en el segundo *welfare*, un doble desafío: el de jugar a la vez el papel de *facilitadores* de la innovación y de *garantes* de los derechos sociales existentes.

¿Pero cuáles son las prestaciones y los servicios que recaen dentro del segundo *welfare*? Para responder a esta pregunta es necesario aclarar previamente cuáles son las prestaciones del *welfare* público, asumiendo el contexto comunitario como marco de referencia.

A partir de la segunda mitad de los años noventa se ha ido desarrollando a nivel de la UE un enfoque que aun evitando una armonización reguladora desde arriba de los regímenes nacionales de protección social, ha tratado de insertarlos en una estructura institucional con dos pilares: los derechos sociales fundamentales, por una parte, y el Método Abierto de Coordinación, por otro. Con el afán de promover la convergencia entre los países miembros, el primer pilar ha tratado de identificar una lista de derechos sociales reconocidos y protegidos por el derecho comunitario, mientras que el segundo ha llegado a definir y compartir un conjunto de objetivos sustanciales<sup>11</sup> y de procedimientos estándares para su consecución, capaces de promover y apoyar los procesos de reforma a nivel nacional.

Ya la Carta de los Derechos Fundamentales (2000) había incluido por primera vez una lista de derechos sociales reconocidos por la Unión Europea, lista que, posteriormente, se introdujo en el Tratado que establece una constitución para Europa. Ambas medidas han representado un importante reconocimiento por parte de la UE de la dimensión social, al lado de la económica, si bien es cierto que bajo un perfil estrictamente jurídico su inclusión en la Carta y en el Tratado no los ha transformado en derechos

---

9. Sobre los riesgos relacionados con el desarrollo del segundo *welfare* remitimos a las consideraciones finales (sección 7).

10. Es la estrategia común de los países europeos para el crecimiento “inteligente, sostenible e inclusivo” en el periodo 2010-2020 y establece objetivos cuantitativos en las áreas del empleo, la investigación y el desarrollo, el cambio climático, la educación y la inclusión social.

11. Nos referimos aquí a la plena ocupación, la mejora de la calidad y productividad en el trabajo, el fortalecimiento de la cohesión social y la inclusión en relación con las políticas de empleo; la accesibilidad, la calidad y la sostenibilidad financiera de la asistencia sanitaria y LTC (cuidados de larga duración); la adaptación, la sostenibilidad financiera y la modernización en el ámbito de las pensiones; a cómo facilitar la participación en el empleo y el acceso de todos a los recursos, derechos, bienes y servicios; a la forma de prevenir los riesgos de exclusión; a cómo ayudar a las personas más vulnerables y a cómo movilizar a todos los actores relevantes en lo que respecta a la inclusión social.

directamente aplicables, toda vez que se les ha atribuido “solo” la forma de principios programáticos (es decir, menos vinculantes en comparación con los derechos civiles y políticos reconocidos a nivel comunitario).

Se da un paso ulterior cuando, en 2009, en el texto del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFEU) se introduce una cláusula social horizontal (art. 9), conforme a la cual la Unión se compromete a tener en cuenta, en sus políticas y acciones, los requerimientos asociados a la promoción de un nivel de empleo elevado, la garantía de una adecuada protección social, la lucha contra la exclusión social y niveles elevados de educación, formación y tutela de la salud humana. El TFEU engloba además el Protocolo 26 sobre los servicios de interés general. En su art. 1, el Protocolo establece que los valores comunes de la Unión con respecto a los servicios de interés económico general —de acuerdo con el art. 14— incluyen, en particular:

- El papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios.
- La diversidad de los servicios de interés económico general y la disparidad de las necesidades y preferencias de los usuarios que pueden resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales.
- Un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios.

Por otro lado, el art. 2 afirma que las disposiciones de los Tratados no afectarán en modo alguno a la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico.

La modificación gradual del cuadro normativo comunitario aquí sintetizada ha llevado a elaborar una noción de servicios sociales (y de salud) de interés general que determina un ámbito de *policy* “protegido” de la lógica de “apertura” (al mercado y a la competencia) del derecho de la UE. Se trata de los servicios a los que la autoridad pública competente reconoce y atribuye finalidades de interés general en materia social y/o sanitaria y que ella misma ampara o financia, a efectos de garantizar objetivos tales como altos niveles de protección social, empleo e igualdad, y que incluyen, por lo general, los regímenes de seguridad social obligatorios, que cubren riesgos como el envejecimiento, la jubilación y la invalidez, los accidentes en el trabajo o el desempleo. En principio, también los servicios sanitarios forman parte de ellos.

Todo esto, sancionado a nivel nacional e integrado en un cuadro normativo a nivel comunitario, creemos que representa el “núcleo duro” del primer *welfare*<sup>12</sup>.

---

12. Por supuesto, este concepto general debe tener en cuenta las especificidades nacionales, pero no es menos importante. Para Italia, el marco de referencia es la Constitución, y en particular sus artículos 32 inciso 1 (“La República tutela la salud como un derecho fundamental de los intereses individuales y colectivos, y garantiza la

Sin embargo, la normativa europea alista en los servicios sociales de interés general a un conjunto de otros servicios proporcionados directamente a las personas/familias (definidos también “de proximidad”), tales como los servicios para el cuidado de los hijos o de las personas dependientes o, en general, los esquemas de ayuda a los individuos en situación de necesidad. Se trata de servicios que desarrollan funciones de prevención o de promoción de la cohesión social, en la medida en que son destinados a enfrentar el riesgo de pobreza o las consecuencias por la pérdida del empleo, la presencia de deudas u otros acontecimientos trágicos. La formación profesional, los cursos de idiomas para los inmigrantes, las viviendas sociales, por ejemplo, son todos servicios sociales de interés general, a menudo ofrecidos gracias a los organismos y entidades del tercer sector sin fines de lucro o con fines benéficos. Se trata, en otras palabras, de una segunda familia de esquemas y programas sociales, externos al núcleo duro de las prestaciones del primer *welfare*, pero que desempeñan una función de interés general que remite a un conjunto de obligaciones explícitamente declaradas o reglamentadas, las mismas que incluyen, entre otros, los siguientes elementos: accesibilidad, disponibilidad, universalidad, cobertura territorial, continuidad, sostenibilidad financiera, calidad, tutela del usuario y transparencia. Se trata de un segundo segmento “mixto” de servicios: no es más primer *welfare* en sentido estricto, pero está en todo caso sujeto a la regulación pública para los criterios señalados anteriormente (desde la accesibilidad hasta la transparencia). Por último, además de este segmento encontramos todas las prestaciones y los programas de segundo *welfare* en sentido estricto. Los tres segmentos se mezclan el uno con el otro, y sus confines pueden variar en el tiempo y según el área de problemas y es ciertamente imposible una demarcación unívoca y rígida formulada a priori.

De esta manera, se definen las dos esferas del primero y del segundo *welfare*, donde operan actores diversos que cada vez más tienden a colaborar, contribuyendo al progresivo acercamiento y a la superposición de los escenarios que componen el diamante del Estado de bienestar. Los servicios prestados para enfrentar riesgos y necesidades pueden ser remitidos a los tres segmentos tal como los definimos aquí, es decir, que en el primer segmento se halla inserto el primer *welfare*, y el segundo y tercero son prerrogativa del segundo *welfare*, representando, como se decía, el fruto de las respuestas sinérgicas provenientes de los diferentes *stakeholders* públicos, privados y de la sociedad civil que trabajan en él.

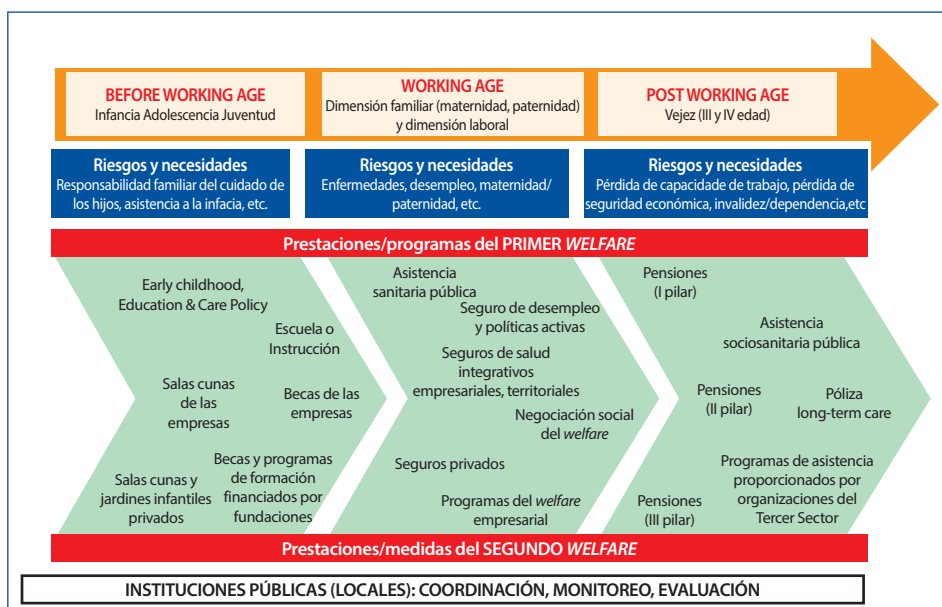
Puesto que el concepto de *welfare* tiene que ver con las condiciones de vida de los individuos y con los recursos y oportunidades disponibles en las diferentes fases de la existencia, puede ayudar —para entender a qué responde el *welfare state*, lo que es capaz de ofrecer y dónde y cómo en cambio se abren espacios para la intervención del segundo

---

atención médica gratuita a los indigentes”) y 38, incisos 1 y 2 (“Todo ciudadano incapaz de trabajar y desprovisto de los medios necesarios para vivir tiene derecho a la asistencia social. Los trabajadores tienen derecho a que se les garanticen y proporcionen los medios adecuados para sus necesidades de vida en caso de accidente, enfermedad, invalidez, vejez y desempleo involuntario”). Dichos principios fueron implementados posteriormente por las leyes ordinarias que han introducido esquemas y programas de seguridad social, el Servicio Sanitario Nacional y los niveles esenciales de las prestaciones. Cabe mencionar, por último, el marco regulatorio que desciende de la modificación en 2001 del título V de la Constitución (en particular el ya citado art. 118).

*welfare*— tomar en consideración el ciclo de vida, las fases que lo componen y los riesgos y necesidades que surgen en estas fases. Más que a la identificación de fases y eventos particulares antes definidos como importantes, la perspectiva del ciclo de vida está atenta al modo en que una vida, individual o familiar, es construida en la interacción entre las diferentes trayectorias o carreras que la conforman, y a través de la adaptación y reelaboración de las circunstancias, previstas o imprevistas que se encuentran en el camino. Se puede, por lo tanto, hablar del ciclo de vida (individual y aún más familiar) como el conjunto de trayectorias a veces paralelas y otras entrecruzadas, pero que en todo caso son interdependientes. En su interdependencia, así como en la trayectoria individual, emergen tanto el diseño total del curso de la vida como el sentido de cada evento y transición. Este enfoque ofrece una clave analítica para colocar los programas del primer *welfare* y aquellos complementarios/adicionales del segundo, en relación ya sea con el ciclo de vida o con los riesgos y necesidades específicos de cada fase. Se puede subdividir el ciclo de vida en tres fases principales: los años que preceden el ingreso en el mundo laboral, los de vida activa y los de retiro/jubilación, divisibles a su vez en subfases. En relación a estas fases podemos identificar programas y esquemas de primer *welfare*, pero también, y cada vez más, medidas e iniciativas del segundo *welfare* (algunas de las cuales se ejemplifican en la figura 2).

**Figura 2. Ciclo de vida, necesidades y prestaciones del primer y segundo welfare**



Fuente: Maino (2013).

El segundo *welfare* tiene que ver también con una ulterior dimensión: replantear el *welfare state* público dando lugar y valorando nuevos protagonistas y recursos no públicos representa un camino para crear ocupación y relanzar el crecimiento y el



desarrollo (véanse Maino, 2012; Maino y Ferrera, 2013). Bajo este punto de vista, puede pensarse en la puesta en marcha de servicios para las personas y las familias que, si garantizados, podrían responder a las nuevas necesidades (por ejemplo, aquellas de conciliación entre trabajo y vida personal) o brindar oportunidades de trabajo a los jóvenes y a las mujeres<sup>13</sup>.

Pero esta segunda dimensión se ha visto ofuscada durante mucho tiempo por el hecho de que el *welfare* fue considerado principalmente como una herramienta para responder a las demandas sociales. Sin embargo, existen países que ya desde hace algunos años han comprendido que el *welfare* puede representar un impulso para el desarrollo y han invertido en esta dirección.

Se trata de los países que han incentivado el desarrollo de un nuevo “sector de servicios sociales” para responder a las necesidades no satisfechas por el *welfare* público en los sectores sanitarios, de asistencia, institución, actividades culturales y recreativas y, más en general, en aquellos ambientes que pueden contribuir a simplificar la vida cotidiana (véase también Ferrera, 2012b), movilizando capitales privados (organizaciones con y sin fines de lucro, nacionales y hasta extranjeras, pero también el ahorro de las familias) para hacer despegar el sector<sup>14</sup>.

Los sujetos que operan en estos campos varían desde las microempresas sociales a las multinacionales de servicios, dispuestas a invertir grandes cantidades de capital. Se está hablando de un sector crucial para el crecimiento de la ocupación, capaz de generar aproximadamente el 5% de la producción económica total de Europa (28 miembros) y que emplea hoy más de 21,4 millones de personas, la mayor parte de ellas (89%) en los países de Europa de los 15 miembros más antiguos (los últimos incorporados en 1995).

---

13. Señalamos en este propósito que en Italia ha sido recientemente presentada (junio de 2014) una propuesta de ley para la introducción del bono universal para los servicios a la persona. Los bonos podrán ser utilizados por todos los que tienen necesidades de atención para pagar una niñera, un asistente de ancianos, el servicio doméstico, guarderías infantiles, centros de ancianos y también asociaciones del tercer sector acreditadas que erogan servicios de cuidado de niños, ancianos dependientes y personas discapacitadas. Los trabajadores y organizaciones que proveen los servicios podrán cobrar posteriormente los bonos en instituciones bancarias que actúan bajo convenio. Podrá haber tres tipos diferentes de bonos: bono para familias e individuos que los “adquieran” *online* para pagar los servicios de cuidado; bono provisto por las empresas a sus empleados en el ámbito de sus políticas de *welfare* empresarial (y que podrán ser totalmente financiados por las empresas o cofinanciados por los trabajadores) y bono erogado por las entidades locales en el ámbito de sus políticas de *welfare* público a favor de personas necesitadas y personas desfavorecidas con necesidades especiales o de conciliación (véase Maino, 2014b).

14. Muchas experimentaciones y acciones concretas ya están bien encaminadas. Por ejemplo en Francia el CESU, el Cheque Emploi Service Universel ha originado una oleada de nuevos consumos en el terciario social, creando unos 330.000 puestos de trabajo entre 2005 y 2010 y llegando a dar empleo a un millón y medio de trabajadores (Ciarini, 2013). Se trata, según algunos, de alrededor de un punto del PIB por año adicional.

## 4. Medidas e intervenciones del *welfare*: algunos ejemplos italianos

Son muchas las piezas que componen el *welfare*. Desde el *welfare* empresarial, apoyado cada vez más por el involucramiento de los sindicatos y por la contratación colectiva, hasta el *welfare* filantrópico que ve implicadas fundaciones de diferente tipo. Pero podemos hacer referencia también a proyectos que a partir de una necesidad determinada llaman a mancomunar recursos a los muchos y diferentes sujetos que operan dentro de un contexto territorial específico. Esto se ejemplifica con la experimentación de las redes territoriales de conciliación en la Región Lombardía desde 2011 hasta hoy. Para aclararlo mejor, ilustraremos a continuación algunas experiencias del segundo *welfare*, remitiendo al Primer Informe sobre el segundo *welfare* (así como al sitio web <http://www.secondowelfare.it/>) para una casuística más exhaustiva.

El *welfare* empresarial es hoy una “pieza” que integra recursos, prestaciones y servicios que el *welfare* público no puede asegurar<sup>15</sup>.

Tomemos como ejemplo la sede de Módena de Tetra Pak Packaging Solutions, que ofrece a más de 800 empleados una amplia variedad de beneficios y servicios. Desde el año 2009 la empresa ha puesto en marcha un amplio proceso de reorganización que ha visto involucrado también a los sindicatos. Los servicios de los que se benefician todos los empleados han sido incluidos en parte en la contratación del segundo nivel, y en parte son el fruto de la iniciativa empresarial. Se incluyen en el contrato el *Parents Program* (programa de soporte a la maternidad), la integración de la maternidad al 50% hasta el duodécimo mes de vida del niño y el plan de flexibilidad de horarios. Junto a estos servicios, la empresa ofrece un plan de subsidios que prevé para el empleado la elección, dentro de un abanico de opciones, de numerosos convenios y servicios que pueden solicitarse directamente en la empresa, además de la guardería. Dentro del plan también se prevé un paquete de seguros muy similar al que está integrado en el contrato de los dirigentes para los accidentes dentro y fuera del trabajo, las grandes intervenciones hospitalarias e internaciones. Para los gastos médicos se ha previsto una Caja que reembolsa los gastos por visitas, gafas y medicinas del empleado y del núcleo familiar, dentro de una cifra preestablecida, igual para todos los que eligen este beneficio. Otro reembolso previsto por el plan es por gastos de traslado, de hasta 300 euros al año. Por último, ha sido instituido el *Care Emergency*, un servicio para la familia que puede ser solicitado en caso de imprevistos de naturaleza laboral, pagado directamente por la empresa. El valor total del plan de beneficios introducido en la contratación de segundo nivel es de aproximadamente 2000 euros al año, a lo que se suman las iniciativas “a coste cero”, como es el plan de flexibilidad de horarios y los convenios para los servicios en empresa.

15. Véase Maino y Mallone (2012) y Mallone (2013) para una profundización del *welfare* empresarial.

Pasando a la Fundación de Origen Bancario (FOB), se trata de entidades que, con un patrimonio total de aproximadamente 43 millones de euros, juegan un importante papel en términos económicos, así como para el desarrollo de proyectos, a través de la notable contribución provista por su personal, sumamente especializado, que obra favoreciendo la infraestructuración y la innovación social en los diversos territorios (Bandera, 2013a).

Sin embargo, si las fundaciones son capaces de desarrollar un rol complementario e innovador con respecto al *welfare* tradicional, no pueden sustituir su función. Se pueden considerar como una ayuda, pero no la solución a la crisis del Estado de bienestar<sup>16</sup>, como por ejemplo muestra el proyecto Trapecio, promovido por aproximadamente unas cuarenta *stakeholder* entre las organizaciones sin ánimo de lucro, instituciones públicas y entidades privadas que operan en el territorio de Turín.

A esto hay que añadir la red interna de la Oficina Pío y la Compañía de San Paolo, uno de los dos FOB de Turín.

Se trata de una iniciativa iniciada en 2008 para prevenir la pobreza mediante un proceso de recuperación de la independencia económica de los sujetos involucrados, sujetos que se encuentran en situación de vulnerabilidad. La lógica con la cual opera el Trapecio va más allá de las transferencias, puesto que prevé también un trabajo preliminar de diseño de proyectos personalizados, y supone la participación activa de los beneficiarios y la intervención de una pluralidad de sujetos que trabajan juntos para realizar y financiar “proyectos en red”. Las intervenciones pueden ser mediante inversiones no reintegrables o bien destinadas a financiar una actividad. Las fases del proyecto son cuatro. La primera, de selección de los beneficiarios, evalúa la presencia de tres requisitos: la situación de equilibrio preexistente, la presencia de un evento desestabilizador y el riesgo relacionado con el empobrecimiento económico. La segunda fase prevé el análisis y la evaluación de la sostenibilidad del proyecto. Luego está el asesoramiento propiamente dicho, con el apoyo al diseño del proyecto y a su implementación. La fase final es constituida por el pacto, que sanciona la participación del destinatario, de la Oficina Pío y de la Compañía de San Paolo. La suscripción del pacto pone en marcha las actividades previstas, que pueden prever también un ayuda económica, el monitoreo y la predisposición de una eventual “restitución” de la ayuda.

Al lado de las fundaciones de origen bancario, se señalan también las fundaciones de comunidad, entes sin fines de lucro de derecho privado cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de la comunidad de un territorio específico y promover en su interior

---

16. Este es un punto importante que se ha reiterado en la Carta de las Fundaciones, aprobada el 4 de abril de 2012 por la Asamblea del ACRI (la asociación que agrupa las 88 Fundaciones y Cajas de Ahorro italianas). En la Carta, con referencia a la actividad institucional que las FOB están llamadas a desarrollar, se hace hincapié en el principio de que las actividades de las fundaciones no pueden ni deben nunca sustituir la intervención pública, sino que deben ser complementarias, y capaces de catalizar y movilizar recursos provenientes de terceros.

la cultura de la donación y solidaridad. A diferencia de otros sujetos sin fines de lucro, estas organizaciones no tienen como objetivo la acumulación de recursos en función de una causa precisa; apuntan más bien a favorecer la actividad filantrópica de los sujetos activos en la comunidad, ya sean ciudadanos, empresas, entes públicos u organizaciones del tercer sector. Las fundaciones de comunidad se proponen estimular financiamientos y contribuciones a favor de proyectos de utilidad social, eliminando todos los obstáculos de naturaleza fiscal, legal y administrativa que normalmente impiden a los miembros de una comunidad contribuir al desarrollo del bien común<sup>17</sup>.

El Fondo Emergencia Empleo, promovido en 2009 por la Fundación de la Comunidad de Novara, en colaboración con la Fundación Banco Popular de Novara, los sindicatos más importantes (Cgil, Cisl, Uil), la Prefectura, la Provincia, el Ayuntamiento y la Diócesis de Novara, cuenta hoy con un millón de euros de financiación y representa un claro ejemplo de lo que se entiende por segundo *welfare*, así como del rol que pueden desempeñar las fundaciones comunitarias. El Fondo responde, en efecto, a necesidades tales como la pérdida de la vivienda y/o del empleo, que resultan ser cada vez más graves debido a la persistencia de la crisis económica, sobre todo a causa de la incapacidad del *welfare* público de responder adecuadamente a las necesidades emergentes<sup>18</sup>.

En este contexto, los sujetos privados y pertenecientes al tercer sector han constituido una red para la búsqueda de un camino innovador para apoyar a la comunidad local.

La Fundación de Comunidad de la Provincia de Como, a lo largo de 2012, ha promovido el proyecto "Famigliamoci", con el afán de establecer una red de organizaciones sin fines de lucro que puedan realizar un único plan provincial a favor de las familias en dificultad, mediante la puesta en común de sus competencias y relaciones.

Esta fundación ha sido así el motor de una compleja máquina, cuyos engranajes individuales son los entes sin ánimo de lucro que se ocupan de temáticas relacionadas con la familia. La creación de lazos estables entre estas organizaciones dedicadas a problemáticas familiares, infancia y deserción escolar ha sido considerada el primer paso para proveer soluciones coherentes a las muchas emergencias presentes en el territorio, evitar la duplicación de las intervenciones, recoger fondos, conocer y sensibilizar de la manera más amplia posible a la ciudadanía. La red, pues, ha sido concebida como un elemento

---

17. Estas realidades han nacido en los Estados Unidos en el año 1900 para organizar formas de filantropía basadas en donaciones procedentes de fondos de fideicomiso administrados por los bancos, fondos creados con fines benéficos por individuos con grandes patrimonios. Solo a partir de los años noventa se comenzaron a desarrollar, con modalidades y tiempos diferentes, fuera de América del Norte, donde cumplen todavía un papel importante, dirigiendo y coordinando los recursos presentes en el territorio hacia todas aquellas entidades y actividades consideradas socialmente útiles para la comunidad.

18. Desde el 2009 hasta hoy, el Fondo Emergencia Empleo ha permitido lanzar tres convocatorias a favor de las familias que, frente a la pérdida del puesto de trabajo, se han encontrado de repente con dificultades económicas. Las primeras dos ediciones de la convocatoria han permitido a 490 familias conseguir una contribución extraordinaria de 1.000 euros para cada una. La tercera convocatoria se ha orientado en cambio a formas más específicas de apoyo, centrándose en los problemas de vivienda.

fundamental para el desarrollo de respuestas que tengan en cuenta tanto las necesidades de las familias como las posibles soluciones implementables de las organizaciones sin ánimo de lucro, mediante un sistema que ponga en relación todos los que pueden desempeñar un papel importante para ayudar a las familias en dificultad.

Otro frente en torno al cual se está desarrollando el segundo *welfare* es el financiamiento social (véase Bandera, 2013b). En este caso podemos hacer referencia a la constitución de Banca Prossim<sup>19</sup>, el único banco italiano con servicios y actividades específicamente pensados para responder a las necesidades del tercer sector. Constituido en 2007, este banco ha desarrollado un interesante sistema de evaluación *ad hoc* para evaluar la fiabilidad bancaria de las Organizaciones del Tercer Sector (OTS). Banca Prossima posee más de 23.000 clientes y ha concedido hasta ahora créditos a más de 6.000 de ellos, por un valor total de 1,5 millones de euros. El crédito *in bonis* del banco, es decir, la tasa de restitución por parte de los beneficiarios de préstamos, resulta superior al 99%. Con el paso de los años, Banca Prossima ha desarrollado servicios y modalidades operativas innovadoras en el intento de colmar las distancias existentes entre el tercer sector y el mundo bancario. Una de las herramientas más interesantes que ha hecho posible este proceso es Tercer Valor, una plataforma *online* mediante la cual los entes privados pueden prestar dinero a realidades sin ánimo de lucro, a título gratuito o acordando previamente con ellos la tasa de restitución. El banco garantiza totalmente la confiabilidad de las iniciativas promovidas a través de Tercer Valor, librando a los ciudadanos de cualquier riesgo de perder sus inversiones. De esta manera, se asegura a las OTS una afluencia de recursos con tasas de préstamo considerablemente inferiores a las que podrían ser garantizadas solo por el banco, y se permite a los prestamistas apoyar las actividades de interés social. Después de haber seleccionado proyectos y organizaciones consideradas fiables, se ofrece a los entes privados la posibilidad de aportar a ellos, a través de Tercer Valor, hasta un máximo del 67% del total<sup>19</sup>.

Por último, encontramos las Redes Territoriales de Conciliación (RTC) que se desarrollan en todo el territorio de Lombardía, la región más grande y económicamente más avanzada de Italia. Este proyecto ha apuntado a una mayor participación de los ámbitos locales para crear redes *multi-stakeholder* capaces de movilizar recursos —financieros y organizativos— no públicos, pero fuertemente arraigados en los territorios y relacionados con las necesidades de los habitantes. Ello con el fin de promover y financiar

---

19. Un ejemplo de financiación a través de Tercer Valor es el de la Fundación Cometa, que desde hace más de diez años actúa en el territorio de la ciudad de Como y hace del cuidado familiar y de la educación de los jóvenes el objetivo de sus actividades. En años recientes, los esfuerzos de la Fundación se han centrado principalmente en el proyecto “La ciudad en la ciudad” que apunta a crear nuevos espacios para alojar nuevas comunidades familiares, talleres, estructuras deportivas y una vasta área verde adecuadas para los jóvenes. La Fundación Cometa, beneficiándose de Tercer Valor, ha solicitado cofinanciar el proyecto “La ciudad en la ciudad” por un importe total de 900.000 euros. Los ciudadanos han asegurado, sin embargo, 600.000 euros, mientras que Banca Prossima ha proporcionado los restantes 300.000 euros. El uso de Tercer Valor, por lo tanto, ha permitido que Cometa se beneficiase de una tasa mucho más baja que la que habría obtenido por otras vías.

proyectos de apoyo a las empresas y capaces de experimentar buenas prácticas de conciliación de la vida personal y laboral. La constitución de los RTC ha llevado a la suscripción de 13 acuerdos de programa y otros tantos planes de acción que implican numerosas organizaciones y entes, con y sin ánimo de lucro, públicos o privados, entre ellos, sindicatos, asociaciones patronales, organizaciones del tercer sector y del privado social, empresas públicas y privadas, fundaciones bancarias, instituciones escolares, universidad y diócesis.

Cada plan de acción ha sido formulado por los sujetos promotores, a partir del análisis de las necesidades y del mapeo de los recursos presentes en el territorio. La territorialidad de los planes y la participación de múltiples sujetos deberían así permitir una lectura transversal de las necesidades expresadas y, por lo tanto, una forma innovadora de identificar la demanda, más cercana a las personas. Además, mediante las RTC, el territorio puede convertirse en un lugar de experimentación e integración de las políticas y de renovación de los modelos organizativos, mediante el intercambio, reforzando los sistemas de relación y generando recursos. Las RTC deberían además permitir experimentar herramientas de intervención diversificadas a nivel local, ofreciendo de esta manera al gobierno regional la oportunidad de realizar una evaluación comparativa de las mejores experiencias, midiendo sus efectos y evaluando qué políticas sistémicas implementar a mediano y largo plazo. En otras palabras, las RTC son vistas como potenciales laboratorios de renovación bajo un doble perfil, el de la *gobernanza* y el de las políticas (véase Madama y Maino, 2013).

## 5. Italia: un terreno fértil para el segundo *welfare*

Existen algunos elementos que explican la difusión de muchas iniciativas del segundo *welfare* en Italia. Desde 2008 hasta hoy en el debate público ha ido creciendo la conciencia de la insuficiencia del *welfare state*. La relación anual ISTAT (Instituto Nacional de Estadística) sobre la situación del país en 2014 muestra cómo, a pesar de las muchas reformas de las últimas dos décadas<sup>20</sup>, el italiano sigue siendo un modelo basado en estructuras familiares y en un rol de la mujer que ha quedado obsoleto; en desigualdades de género pero también entre generaciones; en un gasto social desequilibrado, que destina más de la mitad de los recursos a la seguridad social y muy poco a las familias y al apoyo a los ingresos. En síntesis, un modelo *welfare* que ya no es sostenible.

Italia ocupa el séptimo lugar entre los 28 países de la UE en el gasto de protección social (el 29,7% del PIB en el 2011 en comparación con el 29% de la media europea). Esto significa que las ineficiencias del sistema social italiano no se deben a *cuánto* se gasta,

---

20. Se debe pensar en las reformas del sistema de pensiones, desde la reforma "Amato" (1992) hasta la reforma "Fornero" (2012); a las reformas del sistema de salud; a la reforma del sistema de socioasistencial (Ley 328/2001); a las reformas del mercado laboral hasta la reciente introducción de la Garantía de jóvenes. Para un cuadro actualizado de los contenidos e impacto de estas reformas, véase Ferrera (2012a).

sino a *cómo* se gasta. Italia, de hecho, continúa siendo uno de los países que destina la cuota más elevada de gastos a la seguridad social (en 2011 más del 52% del gasto de la protección social, frente al promedio del 40% de la UE28), mientras invierte en la tutela de la salud el 24% de los recursos, colocándose entre las últimas posiciones en el contexto europeo. Italia ocupa la penúltima posición también en los recursos dedicados a las familias (el 4,8% frente al 8% de la UE) y en las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social (0,3%) Durante la crisis, de 2008 a 2011, las prestaciones sanitarias a cargo del sector público se han reducido, compensadas por aquellas del sector privado a cargo de los ciudadanos, con el resultado de que la accesibilidad a la atención médica es más difícil para aquellos que tienen recursos económicos escasos o inadecuados<sup>21</sup>.

Sigue disminuyendo además la dimensión de los núcleos familiares, que en 2011 alcanza los 2,4 componentes. Un núcleo más pequeño tiene menos ingresos, terminando por hallarse más fácilmente en la pobreza. También la red parental se está modificando como consecuencia de las transformaciones demográficas y sociales, mostrando ser cada vez menos capaz de proveer ayudas a sus miembros más frágiles. El envejecimiento de la población comporta un aumento de las necesidades de cuidado por parte de los adultos ancianos y para periodos de la vida más dilatados, mientras se pone al descubierto la dificultad creciente de las mujeres de mantener su rol como pilar del *welfare* familiar. En este sentido, si bien el *welfare* familiar típico del sur de Europa continúa amortiguando los golpes de la crisis, es razonable dudar de que pueda seguir haciéndolo en el futuro. De aquí la necesidad de replantear radicalmente las políticas familiares y de cuidado, toda vez que los datos muestran un progresivo empeoramiento de la conciliación de los tiempos de vida y trabajo.

Los datos ISTAT muestran cómo los ancianos son una de las franjas de población que están sobrellevando mejor los golpes de la crisis gracias a sus pensiones y, por este motivo, son cada vez más los casos en los cuales ellos ponen sus ingresos a disposición de sus familiares más jóvenes. ¿Cuáles son las consecuencias? Las pensiones contribuyen hoy más que nunca a determinar las condiciones económicas también de los otros miembros de una familia, limitando aún más la movilidad social. Los jóvenes, en cambio, conforman el grupo más afectado por la crisis (ISTAT, 2014). La tasa de ocupación del grupo 15-35 años baja del 50,4% en 2008 al actual 40,2%, mientras el porcentaje de los NEET<sup>22</sup> hasta los 29 años llega al 26% (35,4% en el Sur, frente al 19% en el Norte). Incluso cuando los jóvenes trabajan, lo hacen en peores condiciones: el trabajo atípico, donde el riesgo de desocupación es más elevado y las tutelas sociales inferiores, abarca al 25,4% de los jóvenes entre 15 y 34 años. Por esta razón muchos de ellos emigran: en 2012, más de 26.000 italianos de entre 15 y 34 años han abandonado el país, 10.000 más que en el 2008 y muchos menos de los que han vuelto.

21. En el 50,4% de los casos, quien renuncia a un servicio sanitario lo hace por motivos económicos (ISTAT, 2014).

22. NEET es el acrónimo de "Not in Education, Employment or Training" (sin estar estudiando, trabajando o formándose).

Lo que está ocurriendo entonces es un cambio de la “demanda” de *welfare* por efecto de la creciente brecha entre las necesidades y demandas de los ciudadanos y las respuestas de los diversos programas. Se exige una mayor velocidad de adaptación de la oferta a la diversificación de la demanda. La falta de adecuación de la oferta organizativa del *welfare*, constreñido entre la necesidad de realizar economías de escala y los requerimientos de personalizar los servicios, impone, por otro lado, la búsqueda de nuevos modelos de organización complementarios a los actuales. Por último, las restricciones financieras (relacionadas en particular con los niveles todavía demasiado elevados de la deuda pública italiana) hacen impracticable una ulterior expansión del *welfare* público.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en Italia el gasto social no público es igual al 2,1% del PIB: no solo es más bajo sino que también, a diferencia de otros países, ha permanecido sustancialmente estable en la última década. Por lo tanto, existen márgenes de expansión que podrían hacer fluir hacia el *welfare* algunos puntos porcentuales del PIB. No se trata de sustituir el gasto público por el gasto privado, sino de movilizar recursos adicionales para necesidades y expectativas crecientes, en un contexto de finanza pública fuertemente vinculada, y de resistencias políticas (así como de contraindicaciones económicas) a un aumento de la presión fiscal, al menos sobre las rentas del trabajo.

Si consideramos el sector sanitario, Italia destaca, entre los países europeos, por tener el más bajo porcentaje de población cubierto por un seguro sanitario privado de tipo voluntario y, contemporáneamente, por una tasa de crecimiento del gasto sanitario privado que registra un incremento total del 25,5% en el periodo 2000-2010. Este aumento ha contribuido a alimentar un gasto no reembolsable ya particularmente elevado (véase Avitabile y Jappelli, 2010). De este gasto, la parte manejada por la industria de seguros es mucho más modesta que en otros lugares y corresponde a los segmentos más ricos de la población, los que están menos expuestos a las consecuencias de la crisis. Estos datos explican la falta de desarrollo de los seguros de salud integrativos y la limitación de la oferta de servicios de cuidado de larga duración. Pero muestran también los márgenes de desarrollo existentes para el mercado de los seguros privados, sobre todo si son capaces de facilitar que se compartan los riesgos a través de la participación de las empresas, los sindicatos y otras organizaciones del sector privado<sup>23</sup>.

También en otros campos los datos muestran las dimensiones y la relevancia del segundo *welfare* bajo el perfil económico y ocupacional, así como su potencial de crecimiento. Por lo que concierne al sistema de las empresas, incluso excluyendo los planes de pensiones complementarios, presentes en casi todas las grandes sociedades, más del 80% de las empresas italianas con más de 500 empleados ha puesto en marcha

23. Un ejemplo en este sentido es el Fondo Cuidados de Larga Duración establecido en el 2005 para los empleados del sector seguros. Otro ejemplo es el Fondo Sanitario Mutualista Territorial y complementario del Sistema Sanitario Nacional, constituido en marzo de 2013 en Liguria.



alguna iniciativa de *welfare* empresarial (como se muestra en el caso de Tetra Pak) y el 43% ofrece dos o tres tipos diferentes de intervenciones de *welfare* para sus trabajadores (Pavolini, Ascoli y Mirabile, 2013; Mallone 2013). Las iniciativas de *welfare* empresarial son apreciadas por los trabajadores, que les atribuyen un “valor-extra” superior hasta del 70% con respecto de los costes realmente sostenidos por la empresa (Rizzi, Marracino y Toia, 2013).

De cara al mundo de la filantropía, en Italia operan 6.220 fundaciones, según las últimas estadísticas ISTAT (2013). Entre estos sujetos destacan, como hemos visto, las Fundaciones de Origen Bancario (FOB), cuya constitución en 1991 ha modificado el panorama filantrópico del país. En 2012 el patrimonio total de las FOB ascendía a más de 42.000 millones de euros; en el mismo año se realizaron 22.000 intervenciones a favor de sus territorios, proporcionando un total de 965,8 millones de euros (ACRI, 2013). Las FOB se encuentran entre los principales protagonistas de la innovación social y organizativa. Gracias a muchas de ellas, en los territorios están naciendo redes y colaboradores que involucran sujetos públicos y privados, institucionales y sin fines de lucro, nacionales y locales, creados para identificar las necesidades locales y las mejores opciones para abordarlas. Si las FOB no cuentan con los recursos económicos para sustituir la intervención pública, es cierto, sin embargo, que pueden iniciar acciones “demostrativas” ante quienes tienen la fuerza necesaria para afrontar a mayor escala las necesidades sociales, es decir, las Administraciones públicas. Algunas Fundaciones, además, poseen buenas capacidades para diagnosticar los problemas que emergen en los territorios, analizar las políticas vigentes (o su ausencia) e idear posibles soluciones alternativas. Además, aunque con cierta dificultad, se ha desarrollado progresivamente en las (grandes) fundaciones la cultura del monitoreo y la evaluación, tanto *in itinere* como *ex post*, en gran medida aún ausente en la Administración pública<sup>24</sup>.

Por último, cabe señalar, que el segundo *welfare* presenta elementos de continuidad con experiencias significativas de finales del siglo XIX como el mutualismo, haciendo referencia especialmente al *welfare* empresarial y al desarrollo del segundo pilar sanitario mediante las cajas de seguro, y el *welfare* mixto (véase Ascoli y Ranci, 2002). Estos elementos pueden contribuir a explicar por qué Italia representa un terreno fértil para la valoración de sujetos no públicos y para la revaloración de un *imprinting* genético presente en el sistema de *welfare* italiano. Sin embargo, es también importante evidenciar algunas diferencias significativas con respecto a dichas experiencias.

En el pasado las formas de ayuda mutua han desarrollado sobre todo un rol de suplencia respecto a necesidades que no encontraban ninguna forma de repuesta y cobertura. En cambio, hoy el segundo *welfare* no tiene los recursos y las fuerzas para sustituir al *welfare* público y opera según una lógica integrativa respecto de los programas existentes, para

---

24. Esto no quita que el sistema público debería primero dotarse de herramientas para desarrollar un eficaz monitoreo y evaluación de las políticas de *welfare*.

completar y ampliar lo que se garantiza por medio del primer *welfare*. En la fase genética del *welfare*, el mutualismo ha tenido una función de estímulo, ofreciendo a los gobiernos ejemplos y modelos donde mirar para la definición e implantación de los primeros seguros sociales obligatorios. Hoy el segundo *welfare* es llamado en cambio a una función de soporte para promover un cambio de paradigma que no lleve al desmantelamiento del *welfare*, sino a su renovación.

Respecto al *welfare mix*, el segundo *welfare* ha abierto las puertas a una mayor variedad de sujetos: su número crece y se diversifica incluyendo, como hemos visto, también empresas y aseguradoras, sindicatos, asociaciones sectoriales y entidades bilaterales. Se trata, además, de sujetos dispuestos a estar en redes, a trabajar de forma sinérgica entre sí y con las instituciones públicas del territorio, a poner a disposición recursos. En este contexto, las Administraciones locales son llamadas a desarrollar un papel importante en términos de regulación y coordinación, mientras parece redimensionarse su función como suministradoras directas de prestaciones y servicios (un proceso, por cierto, iniciado bastante antes de la reciente crisis)<sup>25</sup>. En cuanto al tercer sector, sus funciones como entidades que erogan servicios están siendo objeto de reconsideración, ya sea para valorar su rol, en particular en la fase de programación de las intervenciones), o para abrir también a sujetos privados con fines de lucro<sup>26</sup>.

## 6. Consideraciones finales

Para concluir, deben mencionarse también algunos problemas sobre los cuales es oportuno reflexionar. Si el desarrollo del segundo *welfare* debe ser considerado positivamente en la medida en que logra crear sinergias con el primero, en una lógica de integración, complemento y estímulo a la innovación, la realización de estas sinergias no puede darse por sentada. Además, por su naturaleza se expone al riesgo de generar efectos perversos. Por esto es indispensable ser conscientes, también para no crear demasiadas expectativas.

Se trata, en primer lugar, de evitar el riesgo de una ligazón “distorsionada” y oportunista entre el primer y el segundo *welfare*, con implicaciones negativas en términos de eficiencia y equidad. La difusión de iniciativas “piloto” en el contexto de los nuevos riesgos puede debilitar los incentivos para la recalibración del primer *welfare*, consolidando así la

25. Sobre la función de las Administraciones locales ante la crisis en la perspectiva del segundo *welfare*, véase Lodi Rizzini (2013).

26. Cabe señalar a este respecto que en julio de 2014, el Gobierno aprobó el Proyecto de Ley para la reforma del tercer sector y la empresa social. Dentro de seis meses, el Gobierno tendrá que adoptar uno o más decretos legislativos para la reorganización y revisión de las normas que rigen las entidades privadas del tercer sector y las actividades que promueven y realizan finalidades solidarias y de interés general, también para la producción y el cambio de bienes y servicios de valor social en la aplicación del principio de subsidiariedad. Una reforma ágil que contempla la simplificación, reorganización y promoción del tercer sector, y través de la cual se debería comenzar a reconocer su relevancia tanto en el proceso económico —en particular de la empresa social— como en el social, también en vista de una mayor participación en el planificación de las políticas sociales.

tendencia a mantener el *statu quo*, apoyada por la percepción (errónea) de que “ya se ha hecho todo” en el frente de la reformas del *welfare* tradicional, y que todo lo que falta pueda hacerse con el segundo. No es así. Existen todavía amplios márgenes de reequilibrio, racionalización y recuperación de eficiencia dentro del gasto social público, que pueden liberar recursos para ser destinados a las nuevas necesidades. La dependencia, los centros infantiles, las políticas para la familia y la inclusión no pueden encontrar respuesta solo en los recursos y los instrumentos del segundo *welfare*, independientemente de lo importante que sean las experimentaciones emprendidas y su potencial de crecimiento. Asimismo, el Estado no puede evitar la tarea de definir y monitorear los niveles esenciales de las prestaciones sociales.

Existe además el riesgo de que el segundo *welfare* acentúe y exaspere la segmentación del mercado laboral y la brecha entre los individuos integrados y los excluidos. Esto afecta sobre todo al *welfare* empresarial. Por un lado, continúan aumentando los ejemplos de grandes empresas que ofrecen a sus empleados prestaciones de *welfare* empresarial cada vez más amplias y complejas; por el otro, están las pequeñas y medias empresas (a menudo sin los recursos financieros y organizativos suficientes para introducir estos dispositivos) que tienen dificultades para alcanzar una masa crítica suficiente para conseguir condiciones ventajosas en la negociación con los proveedores. El problema cobra dimensiones relevantes si consideramos que en Italia los trabajadores de las pyme son más del 80% de los empleados, frente a una media europea del 67% (base de datos Eurostat). Las grandes empresas corren el riesgo de transformarse en “islas” de bienestar para sus trabajadores, dejando a la mayor parte de la fuerza de trabajo sin garantías adicionales.

Además, el desarrollo del segundo *welfare* no parece inmune al problema de la desigualdad y la fragmentación territorial. En Italia, por ejemplo, si el tejido económico y social del Centro-Norte permite la movilización de recursos adicionales a los públicos y favorece el desarrollo de nuevas iniciativas, incluso gracias a la presencia de entidades filantrópicas y de mayores capacidades institucionales por parte de la Administración pública, en el Sur el estancamiento económico, la debilidad de los organismos intermedios, las brechas y la falta de activismo del *welfare* público no constituye un terreno fértil para el despegue “desde abajo” del segundo *welfare*. Actualmente pocos sujetos de la sociedad meridional son capaces de activar dinámicas de desarrollo espontáneas del segundo *welfare* que sean eficaces.

Por último, debe mencionarse la debilidad de los mecanismos de monitoreo y evaluación. De todas las iniciativas del segundo *welfare*, solo algunas se han activado hacia una mayor estabilidad y un arraigo en el territorio. No puede naturalmente darse por descontado que sean las más eficientes y eficaces. De aquí surge un triple desafío: monitorear y evaluar las iniciativas que nacen y se desarrollan; entender qué iniciativas pueden pasar de la fase experimental a la de programas más estables, que puedan contar con un flujo continuo de recursos; y utilizar el monitoreo y la evaluación para

“crear y hacer sistema”, poniendo en marcha y sustentando un proceso de tipo incremental que parta “de abajo”, pero que también sea acumulativo, basado en el *benchmarking*, la difusión de buenas prácticas y el aprendizaje. Superar estos desafíos es crucial también para que la integración entre el primero y el segundo *welfare* no lleve a un retroceso de las garantías de tutela de los sujetos más vulnerables. Es al mismo tiempo funcional a la consolidación de las instituciones públicas llamadas a dirigir, valorizar y supervisar las intervenciones de las entidades con y sin fines de lucro<sup>27</sup>.

La falta de formas adecuadas de coordinación y *benchmarking* puede impedir la difusión de buenas prácticas, aumentar el costo de la innovación, llevar a la desaparición de experiencias positivas y al mantenimiento de las negativas, además de obstaculizar las sinergias. Tómese como ejemplo el *welfare* empresarial: son muchas las empresas que ofrecen paquetes de *welfare*, sin embargo, siguen siendo pocos los intentos de exportar los modelos ganadores a mayor escala, y, a menudo, parece que para alcanzar las mismas metas cada empresa vuelve a empezar de cero y no se capitalizan las buenas prácticas ya presentes y desarrolladas en el territorio. Es, por lo tanto, indispensable que exista una dirección que contribuya a una mayor difusión y replicabilidad de las prácticas que demuestran ser positivas y virtuosas, así como evitar la duplicación de experiencias similares, promovidas por sujetos que podrían, si se uniesen, colaborar entre sí.

## Bibliografía

- AA. VV. (2011), *Un altro welfare: esperienze generative*, Nucleo Valutazione e Verifica Investimenti Pubblici, Regione Emilia Romagna [<http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/ricerche-e-statistiche/ricerca-welfare.pdf>].
- Acri (2013), *Diciottesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria, anno 2012*. Roma, ACRI.
- Armingeon, K. y Bonoli, G. (2006), *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*. London, Routledge.
- Ascoli, U. y Ranci, C. (a cura di) (2002), *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. New York, Kluwer Academic.
- Avitabile, C. y Jappelli, T. (2010), “L’assicurazione sanitaria in Italia e in Europa”. En Brugiavini, A. y Jappelli, T. (a cura di), *Verso un nuovo sistema di architettura sociale per la famiglia*, Bologna, Il Mulino.
- BEPA - Bureau of European Policy Advisers (2011), *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*. Bruxelles, Commissione Europea.
- Bandera, L. (2013a), “Le Fondazioni di origine bancaria: sperimentazione e sostegno alle reti”. En Maino, F. y Ferrera, M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo*

27. Es el caso, por ejemplo, de algunas situaciones italianas donde cooperativas y organizaciones de la sociedad civil emplean a personal mal pagado y con contratos laborales precarios para prestar servicios socioasistenciales en ausencia de una dirección pública capaz de regular este mercado y de asegurar una cobertura territorial equitativa del acceso a tales servicios.

- welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 109-145.
- Bandera, L. (2013b), *La finanza sociale come leva di sviluppo e innovazione*. En Maino, F. y Ferrera, M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*. Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 215-235.
- Bonoli, G. (2006), *New Social Risks and the Politics of Post-Industrial Social Policies*. En Armingeon, K. y Bonoli, G. (a cura di), *The Politics of Post-Industrial Welfare States*. London, Routledge, pp. 3-26.
- Bonoli, G. y Natali, D. (a cura di) (2012), *The Politics of the New Welfare State*. Oxford, Oxford University Press.
- Ciarini, A. (2013), *Il welfare è un costo? Il contributo delle politiche sociali alla creazione di nuova occupazione in Europa e in Italia*, 13 luglio [www.secondowelfare.it].
- Commissione Europea (2000), *Agenda per la politica sociale*, Comunicazione COM(2000) 379 definitivo, Bruxelles, 28-6-2000.
- Commissione Europea (2007), *Opportunità, accesso e solidarietà: verso una nuova visione sociale per l'Europa del XXI secolo*, Comunicazione COM(2007) 726 definitivo, Bruxelles, 20-11-2007.
- Commissione Europea (2010), *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Comunicazione COM(2010) 2020 definitivo, Bruxelles, 3-3-2010.
- Commissione Europea (2011), *Iniziativa per l'imprenditoria sociale Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale*, Comunicazione COM(2011) 682 definitivo, Bruxelles, 25-10-2011.
- Esping-Andersen, G. (2001), "A Welfare State for the Twenty-first Century". En Giddens, A. (a cura di), *The Global Third Way Debate*. Cambridge, Polity Press.
- Ferrera, M. (2010), *From the Welfare State to the Social Investment State*, WP-LPF 1/10, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Ferrera, M. (2012a), "L'analisi delle politiche sociali e del welfare state". En Ferrera, M. (a cura di), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino.
- Ferrera, M. (2012b), "Idee e crescita: il circolo virtuoso del terziario sociale", *Corriere della Sera*, 16 aprile.
- Ferrera, M. (2013), "Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa", *Stato e Mercato*, 1, pp. 3-36.
- Ferrera, M. y Hemerijck, A. (2003), "Recalibrating European Welfare Regimes". En Zeitlin, J. y Trubeck, D. (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*. Oxford, Oxford University Press.
- Ferrera, M. y Rhodes, M. (2000), "Building a Sustainable Welfare State", *West European Politics*, 23, 2, pp. 257-282.
- Ferrera, M. y Maino, F. (2012), "Quali prospettive per il Secondo Welfare?". En Bray, M. y Granata, M. (a cura di), *L'economia sociale: una risposta alla crisi*. Roma, Solaris, 2012, pp. 125-134.
- Giddens, A. (1998), *The Third Way*, Cambridge, Polity Press.
- Gilbert, N. (2002), *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford, Oxford University Press.

- Goldsmith, S. (2010), *The Power of Social Innovation*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Greve, B. (a cura di) (2012), *The Times They Are Changing? Crisis and The Welfare State*. Wiley-Blackwell.
- Hacker, J. S. (2004), "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States", *American Political Science Review*, 98, 2, pp. 243-260.
- Huber, E. y Stephens, J. D. (2006), "Combating old and new social risks". En Armingeon, K. y Bonoli, G. (a cura di), *The Politics of Post-Industrial Welfare States*. London, Routledge, pp. 143-168.
- ISTAT (2013), *9° Censimento dell'industria e dei servizi e censimento delle istituzioni non profit. Primi risultati*, Roma.
- ISTAT (2014), *Rapporto annuale 2014. La situazione del Paese*, Roma.
- Jenson, J. (2010), "Diffusing Ideas for After Neoliberalism. The Social Investment Perspective in Europe and Latin America", *Global Social Policy*, 10, 1, pp. 59-84.
- Jenson, J. (2012), "A New Politics for the Social Investment Perspective: Objectives, Instruments, and Areas of Intervention in Welfare Regimes". En Bonoli, G. y Natali, D. (a cura di), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 21-43.
- Lodi Rizzini, C. (2013), "I Comuni: le risposte dei territori alla crisi", Maino, F. y Ferrera, M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*. Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 179-212.
- Madama, I. y Maino, F. (2013), "La conciliazione famiglia-lavoro: le Reti territoriali in Lombardia", Maino, F. y Ferrera, M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*. Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 295-315.
- Maino, F. (2012), "Il secondo welfare: contorni teorici ed esperienze esemplificative", *la Rivista delle Politiche Sociali*, 4, 2012, pp. 167-182.
- Maino, F. (2013), "Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse, innovazione sociale". En Maino, F. y Ferrera, M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*. Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 17-46.
- Maino, F. (2014a), "L'innovazione sociale nell'Unione Europea: uno stimolo per il rinnovamento del welfare", *Quaderni di Economia Sociale*, 1, pp. 10-15.
- Maino, F. (2014b), *Quale impatto per il voucher universale? Le stime del Censis*, 11 giugno [www.secondowelfare.it].
- Maino, F. y Benzi, B. E. (2014), "Nuove emergenze e risposte innovative per fronteggiare il rischio vulnerabilità", en Forum Ania Consumatori (a cura di), *La famiglia al tempo della crisi*. Milano, FrancoAngeli, pp. 81-177.
- Maino, F. y Ferrera, M. (a cura di) (2013), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro Ricerca e Documentazione Ricerca Luigi Einaudi (download al sito www.secondowelfare.it).
- Maino, F. y Mallone, G. (2012), "Secondo welfare e imprese: nesso e prospettive", *la Rivista delle Politiche Sociali*, 3, pp. 195-212.
- Mallone, G. (2013), "Imprese e lavoratori: il welfare aziendale e quello contrattuale". En Maino, F. y Ferrera, M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*. Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 49-81.

- Morel, N., Palier, B. y Palme J. (a cura di) (2011), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol, Policy Press.
- Pavolini, E., Ascoli, U. y Mirabile, M. L. (2013), *Tempi moderni*, Bologna, Il Mulino.
- Pierson, P. (1995), *Dismantling the Welfare State?* Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2001), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press.
- Rajoy, M. (2008), "Demographics Trends in Southern Europe: Rethinking the Welfare State", *European View*, 7, pp. 195-202.
- Rizzi, F., Marracino, R. y Toia, L. (2013), *Il welfare sussidiario: un vantaggio per aziende e dipendenti*, McKinsey & Company per Valore D.
- Starke, P. (2006), *The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review*, "Social Policy & Administration", 40, 1, pp. 104-120.
- Taylor-Gooby, P. (2004), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Trampusch, C. (2006), *Industrial Relations and Welfare States. The Different Dynamics of Retrenchment in Germany and the Netherlands*, "European Journal of Industrial Relations", 2, pp. 121-133.





## 5. La coordinación de las políticas de protección social en Europa

Francesco Maria Chiodi<sup>1</sup>

### Introducción

Este trabajo ilustra y analiza las modalidades por medio de las cuales los países europeos procuran coordinar sus políticas de protección social. El objetivo de la coordinación es acercar enfoques, instalar un lenguaje común y establecer un espacio colaborativo, con el fin último de alentar la mayor convergencia posible de las políticas nacionales. Se hará referencia, en primer lugar, al proyecto de integración europea que enmarca los dispositivos de coordinación. A continuación, se describirá el llamado Método Abierto de Coordinación en el área social, evidenciando sus aciertos y limitaciones. Luego, se describirá la evolución más reciente de la coordinación en el contexto de la Estrategia 2010-2020 para el crecimiento de la Unión Europea (en adelante, también UE), deteniéndose, en particular, sobre el Semestre Europeo<sup>2</sup>, el ciclo de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias nacionales y columna de la gobernanza europea. Se pondrá de relieve el efecto de desplazamiento que el Semestre Europeo ha tenido sobre la relevancia política de la dimensión social, ocasionando también un repliegue del Método Abierto de Coordinación. Por último, se focalizará la atención en la política europea para la cohesión social, económica y territorial, que constituye otro importante ámbito de articulación y en el cual resalta el rol coordinador del órgano ejecutivo de la UE, la Comisión Europea (en adelante, también CE). En las conclusiones, se propondrá una sistematización de los principales puntos destacados y algunas reflexiones que pueden resultar de interés para los procesos de integración en América Latina.

---

1. Instituto Italo Latinoamericano, coordinador del área protección social, empleo y educación del programa de la Unión Europea EUROsocial. Este artículo se ha elaborado a partir de intervenciones realizadas en el curso taller "Coordinación de políticas de protección social en América Latina" (Brasilia, 14-18 de octubre de 2013) y en el "I Foro Centroamericano de Gerencia Social" (La Antigua Guatemala, 13-15 de abril de 2015).

2. El Semestre Europeo es el ciclo de coordinación económica de la UE y no debe ser confundido con la presidencia rotatoria de la UE que los veintiocho Estados miembros ejercen por turno por un periodo de seis meses.

## 1. La integración europea como contexto de la coordinación

La coordinación de las políticas nacionales de protección social se asienta en el proceso de integración de los países que se han adherido a la Unión Europea. Representa un corolario de su compenetración en el plano económico y surge por la necesidad de conciliar ciertos objetivos sociales con la creciente movilidad en el espacio europeo de los factores de producción (personas, bienes, servicios y capitales). Más precisamente, en el año 2000, cuando la Unión Europea se dota de un horizonte estratégico común para el crecimiento económico, se extiende al sector social el método de coordinación que ya se había implementado en el campo de las políticas de empleo y económicas.

Cabe recordar que la construcción de la unidad europea no es una obra acabada. Durante su andadura a lo largo de los últimos sesenta años ha evolucionado de forma ininterrumpida y gozado de un indudable prestigio, tanto en el plano local como internacional. Pero, paradójicamente, este proceso ha sufrido su primer serio revés cuando se estrenó la unión monetaria y estalló una crisis económica ante la cual la institucionalidad europea no estaba preparada. Esta crisis se ha transformado también en crisis de legitimidad del proyecto europeo por la forma en que ha sido gestionada. Una parte importante de la ciudadanía no se identifica con los propósitos de unidad europea, atizada también por los movimientos populistas y nacionalistas.

Parece extraviada la memoria del aliento inicial que inspiró el proyecto de una Europa unida. Este empieza a concretarse después de la Segunda Guerra Mundial como reacción a la larga y dramática historia de conflictos armados entre los países del continente. Según los padres fundadores, la causa desencadenante de la guerra fue la soberanía absoluta de los Estados nacionales. La primacía de la condición soberana había llevado a la voluntad de dominio porque cada Estado se sentía amenazado por la potencia de los otros y asumía que su “espacio vital” correspondía a la sujeción de territorios cada vez más vastos. La solución drástica y de algún modo ineludible era desterrar la soberanía de carácter exclusivista para apagar la propensión a transformar en disputas bélicas el conflicto entre las distintas soberanías nacionales. Así lo expresa, por ejemplo, el *Manifiesto de la resistencia europea*, elaborado en julio de 1944 por los delegados de varios movimientos nacionales de resistencia al nazifascismo: “La paz europea es piedra angular de la paz del mundo. En efecto, en el espacio de una sola generación, Europa ha sido el epicentro de dos conflictos mundiales que, ante todo, han tenido como origen la existencia sobre el continente de 30 Estados soberanos. Es importante poner remedio a esta anarquía por medio de la creación de una ‘Unión federal’ entre los pueblos europeos”.

Esta línea de reconstrucción de los fundamentos del proceso de integración pone su énfasis en el deseo de los europeos de dejar de hacerse la guerra. Se trata de una idea estrechamente emparentada con el postulado kantiano de la “paz perpetua”, que aboga por una confederación libre como medio para poner fin al estado de barbarie en

que se encuentran los pueblos. Otra línea argumentativa de la unidad europea destaca más bien la imposibilidad de los europeos de hacerse la guerra, toda vez que el fin del segundo conflicto mundial sella su división y subordinación a las esferas de influencia de las dos grandes potencias mundiales que emergieron después de 1945. Bajo este punto de vista, la integración europea tendría también carácter defensivo.

Sea como sea, el ideal federalista resultó ser pronto poco viable, por lo menos en toda su magnitud. El primer paso para forjar la integración europea fue la propuesta de una comunidad de defensa, pero esta encontró el rechazo del Parlamento francés, bajo la presión de los socialistas, que veían en ella una excesiva contigüidad con el militarismo. Se aprobó en cambio, con el Tratado de Roma del 1957, la Comunidad Económica Europea (CEE), con la misión de impulsar la formación de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros. Uno de los supuestos que la animaba era que poco a poco, los países, al estrechar sus lazos económicos, se habrían acercado cada vez más los unos a los otros, también en términos políticos. En otras palabras, se pensó en una integración gradual y creciente (*ever closer integration*) a partir de la esfera económica.

¿Cuál es el estado actual de la situación? Sin duda alguna hay grandes avances del proceso de integración económica y monetaria, así como en otros campos. En 1993, la CEE se transformó en Comunidad Europea y a esta le sucedió, en 2009, la Unión Europea, fusionándose todas las instituciones preexistentes. Pese a ello, la unidad política sigue siendo una perspectiva lejana. La UE se asemeja a un híbrido entre una federación de estados y una organización internacional<sup>3</sup>. Tiene algo de las dos formas. Estos antecedentes permiten introducir una importante distinción: entre la política "única" y la política "común" de la UE. La primera refleja un grado más avanzado del recorrido hacia la federación; la segunda, una forma de compromiso entre las dos tendencias predominantes de los últimos sesenta años de historia europea: por un lado, la búsqueda de unidad, por otro la voluntad de los Estados (y de los pueblos) de mantenerse independientes, retrasando su confluencia en una comunidad mayor o bien limitando la injerencia de la UE en los asuntos internos. Esta última tendencia se ha visto legitimada con más fuerza a raíz de las ampliaciones sucesivas de los miembros de la UE, que se han ido sumando al primer núcleo inicial de seis países. En 2004 se incorporaron diez miembros de una sola vez. Al presente, conforman la UE 28 países muy diferentes entre sí, con tradiciones y sistemas económicos peculiares que difícilmente pueden llegar a armonizarse en poco tiempo en una comunidad única y cohesionada.

---

3. La UE está siendo protagonista de un camino integracionista único en el mundo, que ha garantizado la paz por más de 60 años. Un camino no exento de cuestionamientos, y que incluso puede ser difícil de entender desde afuera. Por ejemplo, no todos los 28 países se han adherido a la moneda única (el euro), sino solamente 19. Igualmente, la UE cuenta con un Alto Representante para los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, pero este no ocupa un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, donde están únicamente los representantes de Francia y Reino Unido.

Es también por estas razones que la etapa actual de la unión de los países europeos está basada en un Tratado<sup>4</sup> —forma típica de una organización internacional— mientras que el proyecto de Constitución ha sido abandonado tras el rechazo de Francia y Holanda en los referéndums convocados para tal efecto. El contenido del Tratado evidencia el mayor adelanto de la integración económica y monetaria y el complejo equilibrio alcanzado en otros terrenos sobre la distribución de poderes entre la UE y los Estados miembros (en adelante, también EEMM), dejándose a estos últimos una amplia autonomía.

## 2. Las competencias de la UE y los Estados miembros en materia social

La repartición de competencias entre la UE y los EEMM en materia social deja clara constancia de la lógica de pesos y contrapesos que se ha impuesto para dirimir la espinosa cuestión de los poderes de la UE. De acuerdo con el Tratado, existen 3 tipos de competencias de la UE: exclusivas, compartidas, de apoyo (véase anexo 1). El sistema de reparto ha sido definido a partir del principio de atribución, mientras que el ejercicio de las competencias de la UE se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (artículo 5 del Tratado de la Unión Europea-TUE). El principio de atribución establece que “la Unión actúa únicamente dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros” en unos ámbitos determinados. En virtud del principio de subsidiariedad, “en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”. Por último, el principio de proporcionalidad regula el ejercicio de las competencias de la Unión Europea: el contenido y la forma de la acción de la Unión deben limitarse a lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. En otras palabras, deben guardar proporción con la finalidad que se persigue.

Las políticas sociales se mantienen básicamente bajo la responsabilidad de los Estados nacionales. La UE, sin embargo, “podrá tomar iniciativas para asegurar la coordinación de las políticas sociales de los EEMM” (art. 5 del Tratado de Funcionamiento; en adelante, TFUE). Asimismo, la UE “apoyará y completará la acción de los Estados miembros” en diferentes ámbitos relacionados con la seguridad social y la protección social de los trabajadores, la integración de las personas excluidas del mercado laboral, la igualdad de género, la lucha contra la exclusión social y la modernización de los sistemas de

---

4. Conocido como Tratado de Lisboa por la ciudad donde fue firmado por los representantes de los EEMM, el 13 de diciembre de 2007, cuando Portugal ostentaba la presidencia de turno de la UE. El Tratado, entrado en vigor en 2009, ha reformado el funcionamiento de la UE mediante la modificación del Tratado de la UE (Maastricht, 1992) el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (Roma, 1957).

protección social, entre otros (art. 153 del TFUE). La intensidad y consistencia de la labor de apoyo de la UE dependen, por lo tanto, de los espacios que los EEMM quieran dar o conceder en cada caso y según los momentos.

En otro orden de cosas, es importante subrayar que el Tratado de Lisboa confiere valor jurídicamente vinculante a los derechos sociales recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (que es parte del mismo Tratado). El TFUE, además, contiene la llamada cláusula social horizontal (art. 9), según la cual “en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.”

### **3. El Método Abierto de Coordinación (MAC/Social)**

A partir del año 2000, en el ámbito de las políticas comunes, cada inicio de década los países europeos establecen objetivos y compromisos compartidos. Con este acto, deciden su programa estratégico como comunidad plurinacional y los ejes de trabajo para lograrlo en los diez años siguientes. La primera estrategia, llamada Estrategia de Lisboa —por el lugar donde se aprobó en marzo de 2000 con una reunión extraordinaria de jefes de Estado y de Gobierno— tenía como telón de fondo la preocupación por el insatisfactorio desempeño de las economías europeas en un mundo cada vez más globalizado. Otros elementos de contexto son dos acontecimientos que marcarían profundamente la historia europea: la unión monetaria (1 de enero de 1999) y la inminente ampliación de la UE, la de mayores proporciones de su trayectoria. Pocos años después (2004), en efecto, iba a culminar el proceso de incorporación de diez nuevos países, ocho de los cuales de la Europa Central y Oriental, poniendo fin al fraccionamiento de Europa resuelto sesenta años antes por la Conferencia de Yalta.

La Estrategia de Lisboa tenía como propósito general para la década 2000-2010 hacer de Europa “la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”. Para ello, entre otras líneas de reforma acordadas, había que modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social. La Agenda de Lisboa se sustentaba en el enunciado de la complementariedad e interdependencia entre los tres vértices de un “triángulo virtuoso”: el crecimiento económico, el empleo y la cohesión social, asumiéndose esta última como un importante agente de competitividad.

Es en este marco cuando se codifica el Método Abierto de Coordinación en el ámbito social (en adelante, también MAC). Se trata de una forma de cooperación voluntaria y de carácter no vinculante. Sus deliberaciones no tienen fuerza prescriptiva: cada país

las hace propias (o no) libremente y en las formas que le convengan. La aplicación de los acuerdos tomados en el MAC, por ende, no está sometida a control judicial, no hay poder sancionatorio en caso de incumplimiento. Como se anotó antes, esta modalidad había sido ensayada anteriormente para la estrategia común de empleo. También en el campo económico ya existían mecanismos de coordinación entre los países, producto del acuerdo suscrito en 1997 (*Pacto de Estabilidad y Crecimiento*) para garantizar la disciplina fiscal de la zona euro.

La adopción del Método Abierto de Coordinación “es motivada por la exigencia de reforzar la dimensión social del proceso de integración [...], contrabalanceando al mismo tiempo los efectos —actuales o potenciales— de la unión monetaria sobre los regímenes de bienestar nacional [...]” (Sacchi, 2006: 16). Sin embargo, el MAC aparece también como una “reacción a las rigideces del método comunitario<sup>5</sup> [...], y en particular a los aspectos de constitucionalización [a nivel nacional] del ordenamiento jurídico comunitario [...] y a sus consecuencias sobre las capacidades regulatorias nacionales” (ídem). En otras palabras, el MAC se vio como un sistema más apto para minimizar la pérdida de control por parte de los gobiernos nacionales en asuntos políticamente sensibles, restringiendo el poder de decisión de la UE y evitando que las instituciones comunitarias se superpusieran a las nacionales.

El MAC se aplica desde el 2000 a diferentes sectores, entre ellos, el social, como método para coordinar las políticas nacionales. Reiterando lo dicho anteriormente, el MAC constituye una forma típica de *soft law*, es decir, un sistema de *governance by persuasion* alternativa a la *governance by regulation*, opción que responde a la voluntad de preservar la autonomía de los Estados nacionales en materia social, habida cuenta de la pluralidad de concepciones y regímenes de protección social (todos con un alto grado de estructuración), junto con la dificultad —y falta de voluntad— de reformarlos según un modelo único. El objetivo de fondo del MAC es promover un proceso de convergencia a través de la definición, puesta en común y libre adopción de enfoques, modelos y políticas innovadoras. Uno de sus postulados es que se puede procurar el acercamiento de los sistemas nacionales mediante la fijación de objetivos comunes y el intercambio entre los países. El intercambio juega un rol central en el MAC como plataforma colaborativa y está basado en dos hipótesis: se supone, por un lado, que promueve la imitación y aproximación colectiva a los estándares más elevados del continente y, por el otro, que induce un efecto correctivo a través del señalamiento negativo (*naming and shaming*) de los Estados que no se adecúan a dichos estándares. En tal sentido, el MAC representa también una forma de presión entre iguales.

El MAC/Social abarca tres áreas, unificadas a partir del año 2006:

- Pobreza y exclusión social (desde 2001).

---

5. Por comunitario/a se entiende las acciones o iniciativas tomadas por y/o en el marco de la Unión Europea.

- Sistemas de pensiones adecuadas y viables (desde 2002).
- Asistencia sanitaria y cuidados de larga duración, accesibles, de calidad y viables (desde 2006).

El método se despliega en torno a 4 pasos articulados entre sí:

1. La definición y aprobación de objetivos comunes por parte del Consejo de la UE<sup>6</sup>, junto con la hoja de ruta para conseguirlos.
2. La identificación de indicadores cuali-cuantitativos y de parámetros de referencia (*benchmarks*) entendidos como herramientas para comparar las mejores prácticas (la primera batería de 18 indicadores fue aprobada por el Consejo Europeo de Laeken del 2001, revisada luego en 2006).
3. La trasposición de esas orientaciones comunes a las políticas nacionales a través de planes nacionales de acción, sustituidos, a partir de 2006, por *Informes sobre las Estrategias Nacionales de Protección Social e Inclusión Social*. Se trata de documentos a la vez programáticos e informativos sobre el estado de la situación y elaborados, en principio, con la colaboración de los actores sociales y de los gobiernos locales.
4. Una actividad periódica de monitoreo, comprobación y evaluación comparativa entre pares (aprendizaje recíproco). El análisis de los informes nacionales da lugar al *Informe conjunto de la Comisión y el Consejo sobre la Protección Social y la Inclusión Social*.

Hasta el 2013, las actividades de aprendizaje entre pares se llevaron a cabo a través del Comité de Protección Social (véase más adelante) y del programa comunitario PROGRESS (2007-2013), instrumento financiero de la CE dirigido a apoyar el desarrollo y la coordinación de diferentes ámbitos de política pública<sup>7</sup>.

---

6. También conocido como Consejo, es el foro donde se reúnen los ministros de los países de la UE para adoptar la legislación y coordinar políticas. No debe confundirse con el Consejo Europeo (la institución de la UE conformada por los jefes de Estado y de Gobierno) ni con el Consejo de Europa, que no es un organismo de la UE. El Consejo es una única persona jurídica, pero se reúne en diez formaciones diferentes, dependiendo del asunto que se aborde. En este sentido, no hay miembros como tales. En cada reunión del Consejo, los países envían al ministro correspondiente al ámbito del que se debate. Una de sus formaciones es Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO).

7. Desde 2014, PROGRESS ha sido absorbido en el *Programa Europeo de Empleo e Innovación Social (EaSI)*. Este programa se articula en tres ejes: el primero y más relevante financieramente es PROGRESS, los otros son EURES (red europea para la movilidad laboral) y el programa Microfinanciación y Emprendimiento Social. Respecto a PROGRESS, para el periodo 2014-2020 se han confirmado las anteriores líneas de acción: desarrollo y difusión de conocimientos analíticos comparables a escala europea, apoyando el intercambio de información, el aprendizaje mutuo y el diálogo, y asistiendo financieramente a los Estados miembros y a otros países participantes para desarrollar sus políticas y aplicar la legislación de la UE. Proporciona igualmente apoyo financiero a las organizaciones no gubernamentales, en particular para fomentar la inclusión social y la reducción de la pobreza. El programa destina también sus ayudas para ensayar innovaciones y planes piloto en las políticas sociales y del mercado de trabajo, con especial hincapié en la metodología y la financiación. El objetivo de este apoyo a la experimentación es extender y generalizar las innovaciones sociales que ofrezcan una respuesta innovadora a las necesidades sociales de los EEMM. El programa apoya la recopilación de pruebas sobre la viabilidad de las innovaciones sociales y laborales que ofrezcan respuestas políticas.

Cabe señalar que para los intercambios y las actividades de monitoreo y evaluación el MAC se sirve también de análisis independientes. En este marco, han sobresalido el *Network of Independent Experts on Social Inclusion* y el *Analytical Support on the Socio-Economic Impact of Social Protection Reforms*, unificados desde 2014 en el *European Social Policy Network – ESPN*. Estas redes trabajan sobre los informes sociales nacionales, así como sobre otros tópicos específicos, aportando valoraciones autónomas, recomendaciones y propuestas. Finalmente, deben mencionarse también los eventos organizados bajo la Presidencia de turno de la UE y aquellos promovidos por las *redes europeas de actores no estatales*, financiadas por la CE a través del programa PROGRESS<sup>8</sup>.

Los actores principales del MAC Social son los siguientes:

- El Consejo de la UE, que reúne a los ministros sectoriales del área (Consejo EPSCO- Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores).
- La Comisión Europea.
- Los Estados miembros.
- El Comité de Protección Social.

El Comité de Protección Social (CPS) es el cuerpo institucional central del MAC, previsto por el Tratado de la UE (art. 160). Se trata de un órgano consultivo conformado por dos representantes de cada Estado miembro y por dos de la Comisión Europea. Actúa como una herramienta de trabajo conjunto entre la CE y los EEMM para cumplir las siguientes tareas:

- Producir informes de monitoreo de la situación social de Europa y las políticas de protección social.
- Definir los indicadores sociales para monitorear los avances de los EEMM hacia los objetivos comunes (para ello, se ha conformado un subgrupo *ad hoc*, véase Social Protection Committee Indicators Sub-group, 2015).
- Producir los insumos (análisis y revisiones) para el Informe Conjunto CE-Consejo (como se verá más adelante, a partir de 2010 el informe ha tomado la forma de recomendaciones específicas a los países en el marco del Semestre Europeo).
- Preparar las reuniones del Consejo sobre protección social y las recomendaciones a los EEMM
- Emitir opiniones cuando se lo soliciten la Comisión y/o el Consejo.

Actualmente, el CPS está teniendo un perfil importante como grupo que aboga para que se preste mayor atención a la dimensión social en la Estrategia Europa 2020. Ello porque, como se analizará más adelante, la agenda económica de la UE y la prioriza-

---

8. En 2009, por ejemplo, se apoyaron 12 redes: Caritas Europe, COFACE-EU (familias), EAPN (pobreza), Eurochild, Eurocities, FEANTSA (personas en situación de calle), entre otras.



ción de la estabilidad de la zona del euro están arrojando un retroceso de los objetivos sociales y, consiguientemente, de la coordinación a través del MAC.<sup>9</sup>

En cuanto a los resultados del MAC, es oportuno hacer presente que existe una vasta literatura sobre su experiencia (Barcevičius *et al.*, 2014; Lelie y Vanhercke, 2013; Agostini *et al.*, 2013, De la Porte y Pochet, 2012). Por lo general, se subrayan tres tipos de contribuciones de esta gobernanza no coercitiva: (a) cambios de enfoque de las políticas nacionales (cambios cognitivos); (b) cambios en las agendas políticas nacionales (cambios políticos) y (c) cambios en políticas nacionales específicas (cambios programáticos).

#### Ejemplos de resultados (PPMI 2011)

- En Dinamarca, el proceso del MAC —especialmente los resultados presentados en la revisión entre pares financiada por PROGRESS— ha sido el detonante de la formulación de una estrategia nacional para el período 2008-2011 para las personas en situación de calle.
- En Bélgica, las pensiones mínimas de los empleados (GRAPA) han sido aumentadas al nivel del umbral de “riesgo de pobreza”.
- En Polonia, el MAC ha contribuido a la reforma de los esquemas de jubilación temprana (ej. el esquema de “pensiones puente” o el Programa 50+), la aprobación de medidas de apoyo al empleo de personas con discapacidad y el rediseño de instituciones de cuidado de larga estadía.
- En Alemania, el MAC ha contribuido a la sensibilización y discusión sobre pobreza (asunto ampliamente ignorado hasta los años '90) y especialmente con respecto a la niñez, las minorías étnicas y los adultos mayores que están en riesgo de pobreza debido al cambio de los patrones de trabajo a lo largo del ciclo de vida.
- En España, el gobierno se ha referido al MAC para impulsar iniciativas (controvertidas) para promover la igualdad de género y la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

Los principales y más evidentes son los primeros, ya que a través del MAC enfoques y categorías conceptuales “europeas” han impregnado el discurso político nacional de gran parte de los países. Gracias a este método, se ha cristalizado un marco cognitivo común que induce a los países a seguir los mismos principios y orientaciones. Otros aportes significativos son los siguientes:

- Estímulo a la participación e involucramiento de los gobiernos locales y la sociedad civil (en grado muy diferente según los países).
- Aprendizaje recíproco y la difusión de modelos innovadores.

---

9. Se utiliza esta expresión como sinónimo de Estado del bienestar.

- Conformación de una masa muy considerable de datos, informaciones, estudios y análisis (a menudo de carácter independiente) que antes no eran disponibles, así como incremento de las capacidades estadísticas, de monitoreo y evaluación.
- Promoción y financiamiento de redes sociales europeas, así como de investigadores/expertos a nivel transnacional.
- Uso a nivel nacional de los compromisos contraídos en la UE para legitimar posturas políticas controvertidas, explotando el alto valor simbólico de la UE.

Sin embargo, el MAC no ha sido decisivo para determinar cambios de las políticas nacionales. Por lo general, la literatura coincide en apuntar sus efectos reducidos, observándose, en particular:

- Escasa incidencia de la cooperación y del aprendizaje recíproco en la definición de reformas concretas y en la convergencia a nivel europeo de las políticas y sistemas nacionales de protección social.
- Presencia de objetivos acordados a través del MAC demasiados amplios o neutrales y, por tanto, poco concluyentes, debido a la dificultad de subsanar diferencias y generar una adhesión en torno a compromisos comunes.
- Poca efectividad a la hora de perseguir un mayor equilibrio entre las dimensiones económica, ocupacional y social de la Estrategia de Lisboa (y, por ahora, de la siguiente).

El MAC, en síntesis, dista mucho de haber favorecido la gestación de un *welfare* europeo. Sus limitaciones se adscriben a la dificultad de coagular alrededor de proposiciones comunes los consensos políticos necesarios. Aún más, se deben a la ausencia de poderes normativos de este método de gobernanza. Es importante subrayar esto último ya que el Tratado de la UE sanciona un desbalance entre las tres dimensiones a las que, en cambio, la Estrategia de Lisboa concedía igual peso. El art. 2 del TFUE hace explícito que “Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas y de empleo según las modalidades establecidas en el presente Tratado, para cuya definición la Unión dispondrá de competencia”. Por otra parte, el art. 5 señala que “Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión. Con este fin, el Consejo adoptará medidas, en particular, las orientaciones generales de dichas políticas. Se aplicarán disposiciones particulares a los Estados miembros cuya moneda es el euro. La Unión tomará medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo las orientaciones de dichas políticas”. En cambio, como ya se dijo, en relación con los asuntos sociales el mismo artículo reza que “La Unión *podrá* tomar iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros”.

Pese a todo lo anterior, es opinión difundida que el MAC debe ser valorado como recurso para el diálogo político y el acercamiento. En virtud del alto grado de imbricación de las sociedades y economías europeas se ha convertido en un elemento irrenunciable: puede ser mejorado, pero no eliminado.

## 4. La Estrategia Europa 2020 y el Semestre Europeo

Entre el cierre de la Estrategia de Lisboa (2000-2010) y la formulación e inicio de la sucesiva (2010-2020), la dimensión social ha sufrido una pérdida de relevancia. Paralela y consecuentemente, también la coordinación supranacional de los asuntos sociales se ha visto afectada. Esta tendencia ya se había iniciado con la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa (2004), a pesar de las declaraciones oficiales en sentido contrario y de dos intentos (2005 y 2008) de relanzar la “agenda social europea” (EC 2005; EC 2008). La segunda fase de Lisboa (2005-2010), en efecto, se centra en el crecimiento y el empleo, dando por terminado el “triángulo equilátero” en el que se sustentaba la agenda originaria de Lisboa, es decir, la igual importancia de los objetivos económicos, ocupacionales y sociales.

El debilitamiento de la dimensión social y del MAC encuentra explicación en dos factores concatenados:<sup>10</sup> por un lado, en el medio de la crisis económica que sacude al Viejo Continente desde el 2007-2008, se refuerzan las posiciones políticas que llaman a reformar los sistemas de protección social en el sentido de comprimir el gasto público y hacerlo más eficiente y sostenible, con el afán de controlar el déficit público y la deuda; por otro, se reforma el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* suscrito en 1997, endureciéndose los mecanismos de supervisión multilateral de las políticas fiscales nacionales con el fin de garantizar el mantenimiento de la disciplina de las cuentas públicas.

Para contextualizar estos cambios, hay que tener en cuenta que la crisis somete a dura prueba la integración de las economías europeas, en particular en el área que ha adoptado la moneda única. Con el agravamiento de la situación económica y de las asimetrías entre los países de la zona euro, vuelve a plantearse con fuerza el problema del gobierno de las economías de Europa. Uno de los problemas es que los países del euro no han conferido a la UE las atribuciones para desarrollar una política presupuestaria común. De aquí la necesidad de reforzar la coordinación. Así, bajo la presión de Alemania, la CE y otros actores, se revisa la arquitectura de *governance* de las políticas presupuestarias macro y microeconómicas, con reglas y vínculos paulatinamente más rígidos tendientes a evitar comportamientos divergentes y asíncronos de los gobiernos nacionales.

Este escenario influye en el diseño de la nueva estrategia decenal de la Unión Europea —la Estrategia Europa 2020 (en adelante UE 2020)—, que se concentra precisamente en el enfrentamiento de la crisis y la reactivación del crecimiento económico. Si bien la UE2020 abraza también objetivos sociales, estos parecen funcionales a la recuperación de la economía, además de apuntar a paliar los efectos de la crisis

---

10. Es un acuerdo de los EEMM para asegurar la estabilidad económica del área euro evitando que el déficit presupuestario excesivo de un Estado penalice a los otros. Se basa en dos pilares centrales: la supervisión multilateral de la disciplina fiscal de cada país y el procedimiento de déficit excesivo, que prevé sanciones en contra de aquellos países incumplidores.

sobre las condiciones de vida de la población. No sorprende, por lo tanto, que el nuevo sistema de gobernanza económica puesto en funcionamiento con la crisis se haya convertido en el pilar de la coordinación supranacional de toda la UE 2020<sup>11</sup>.

### Nuevos instrumentos que refuerzan la gobernanza económica en la UE

1. Ayudas financieras para los EEMM en dificultad, sujetas a condicionalidades acordadas a través de *Memorándum de Entendimiento*.
2. *Mecanismo Europeo de Estabilidad*, con un fondo *ad hoc* ejecutado bajo la supervisión de la CE, para la asistencia financiera a los EEMM en situación de crisis.
3. Reforma del *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* a través de los llamados *Six Pack* (reforzamiento de la coordinación ex ante de las políticas presupuestarias y macroeconómicas) y *Two Pack* (fortalecimiento de la supervisión, en particular previendo que la CE exprese su opinión sobre los proyectos de ley de presupuesto, para comprobar su coherencia con el Pacto y las recomendaciones previas formuladas por la propia CE). En este marco, se consolidan aún más los mecanismos preventivos y correctivos, que comportan sanciones financieras en caso de no respetar los vínculos del Pacto (las propuestas de la CE son aprobadas por el Consejo salvo que este no decida rechazarlas por mayoría simple o calificada). El proceso de reforma se completa con el *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria* (conocido como Pacto fiscal), aprobado en 2012 por todos los EEMM, con la salvedad del Reino Unido y la República Checa. Es un tratado intergubernamental que establece un conjunto de reglas vinculantes en la UE en aras del equilibrio presupuestario, denominadas “reglas de oro”:

11. Las negociaciones para definir el nuevo marco estratégico ocurren en un escenario distinto al que había alumbrado la Estrategia de Lisboa. Si en el año 2000 la prioridad era la competitividad de las economías europeas en un mundo crecientemente globalizado, en el que Europa miraba a los determinantes de las ventajas comparativas de Estados Unidos (desregulación y flexibilidad del mercado laboral, mayores inversiones en formación e investigación, etc.), diez años después la preocupación principal es la búsqueda de soluciones para superar la crisis que afecta tanto a Europa como a Estados Unidos. En este contexto, se confirma la priorización de los imperativos económicos que ya había connotado la segunda fase de la Estrategia de Lisboa (2005-2010). Lo que cambia, sin embargo, es la posición relativa de las tutelas sociales dentro de las políticas para el crecimiento. La evaluación intermedia de la Estrategia de Lisboa había dejado un balance extremadamente crítico. De acuerdo con el informe “Hacer frente al problema: la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo” (2004), lejos de alcanzarse los resultados previstos en materia de crecimiento, productividad y empleo, se constataba la ausencia de acciones políticas comprometidas, así como la incapacidad de completar el mercado interior de bienes y crear el de servicios. El informe criticaba también una agenda de trabajo sobrecargada, la falta de coordinación y la incompatibilidad de las prioridades. En este contexto, la CE empujó una reorientación de la estrategia hacia las acciones que reputaba necesarias para el crecimiento y el empleo. Entre ellas, políticas macroeconómicas dirigidas a la estabilidad y políticas presupuestarias sanas; políticas que incitasen a los trabajadores a permanecer activos y disuadirlos a abandonar prematuramente el mundo laboral; reformas de los sistemas de protección social con el fin de lograr un mejor equilibrio entre seguridad y flexibilidad; mejoras de la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas y aumento de la flexibilidad de los mercados de trabajo; mayores inversiones en capital humano mediante la mejora de la educación y las cualificaciones. En el ámbito de la gobernanza, se decidió reunir tres procesos de coordinación que estaban marchando en paralelo: el de las políticas del mercado del empleo (proceso de Luxemburgo), de las reformas microeconómicas y estructurales (proceso de Cardiff) y de las medidas macroeconómicas y presupuestarias (proceso de Colonia). Las líneas principales de reforma de la Estrategia de Lisboa traspasaron al diseño de la Estrategia UE 2020, con algunas variaciones más de método que de enfoque.

- contención de déficit público estructural dentro del 0,5% del PIB (1% para los países con una deuda pública inferior al 60% del PIB);
  - compromiso de mantener el déficit público por debajo del umbral del 3% del PIB; en caso contrario el EEMM será sometido a sanciones semi-automáticas;
  - obligación de los países con una deuda superior al 60% del PIB a retornar dentro de este límite en un plazo de 20 años;
  - obligación de los países de producir correcciones automáticas en plazos determinados cuando no pueden lograr los objetivos presupuestarios acordados;
  - compromiso de insertar las nuevas reglas en la legislación nacional (preferentemente de tipo constitucional).
4. *Pacto Euro Plus* (integrado en la gobernanza económica de la UE), acordado por los países del área euro y otros seis. Se aplica a cuatro sectores y afecta a la protección social: (a) Competitividad: revisión de los acuerdos salariales y del nivel de centralización de la negociación y de los mecanismos de indexación (salvaguardando la autonomía de los interlocutores sociales en el proceso de negociación colectiva); garantía de que la fijación de salarios en el sector público contribuya a los esfuerzos de competitividad en el sector privado; liberalización de los sectores protegidos para eliminar restricciones a los servicios profesionales y al comercio al menudeo; mejora de los sistemas de educación, investigación, desarrollo e innovación; etc. (b) Empleo: reformas del mercado laboral para fomentar la “flexiseguridad”, la reducción del trabajo informal y el aumento de la tasa de actividad; educación permanente; reformas fiscales, tales como la reducción de la presión impositiva sobre las rentas del trabajo; medidas para facilitar el doble ingreso por trabajo en los hogares; (c) Sostenibilidad de las finanzas públicas: ajuste del régimen de pensiones a la situación demográfica nacional; limitación de los planes de jubilación anticipada e incentivos para emplear a trabajadores de más edad; traducción en legislación nacional de las normas presupuestarias de la UE establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento; (d) Refuerzo de la estabilidad financiera: compromiso de los EEMM de legislar sobre resolución bancaria, respetando el acervo comunitario (se efectuarán periódicamente pruebas rigurosas de resistencia bancaria, coordinadas a escala de la UE).

La finalidad general de la UE 2020 es un “crecimiento inteligente, sostenible e integrador”: inteligente, a través de inversiones más eficaces en educación, investigación e innovación; sostenible, gracias al impulso decidido a una economía baja en carbono; e integrador, poniendo el acento en la creación de empleo y favoreciendo la cohesión social y territorial. Los progresos en esta dirección tienen que ser medidos con arreglo a las siguientes metas específicas en cinco ámbitos:

1. Empleo:
  - Empleo para el 75% de las personas de 20 a 64 años.
2. Investigación + Desarrollo (I+D):
  - Inversión del 3% del PIB de la UE en I+D.

3. Cambio climático y sostenibilidad energética:
  - Emisiones de gases de efecto invernadero un 20% (o un 30% si se dan las condiciones) menores a los niveles de 1990.
  - 20% de energías renovables.
  - Aumento del 20% de la eficiencia energética.
4. Educación:
  - Tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 10%.
  - Al menos un 40% de las personas de 30 a 34 años de edad deberán completar estudios de nivel terciario.
5. Lucha contra la pobreza y la exclusión social:
  - Reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.

Esta plataforma irradia todas las acciones de la UE. Igualmente, cada Estado tiene que contribuir a los objetivos comunes con una cuota nacional de resultados. El instrumento a través del cual los objetivos comunes encuentran traducción en las políticas nacionales es el *Programa Nacional de Reforma* (PNR), documento con el que los países, entre otras cosas, declaran cuáles son sus metas individuales dentro de las metas de la UE 2020 (porcentaje de crecimiento del empleo, número de personas fuera del riesgo de pobreza y exclusión social, etc.). Puesto que las reglas de coordinación prevén que los PNR se presenten todos los años, los gobiernos están también obligados a informar sobre las acciones realizadas y los avances conseguidos.

A pesar de lo que se ha comentado más arriba, es cierto que el objetivo “pobreza y exclusión social” de la UE 2020 tiene la misma dignidad de los otros objetivos. Esto es producto también de las presiones desplegadas durante el diseño de la Estrategia para devolver estatus a la dimensión social (forzosamente sacrificada en la segunda fase de la Estrategia de Lisboa). El debate ha sido intenso y ha costado acercar posturas por la oposición de algunos gobiernos a que se añadiera este objetivo. Incluso la elección de tres indicadores diferentes para medir los avances en el campo de la pobreza, es una manifestación de las dificultades de alcanzar una posición común, si bien indudablemente esta tríada enriquece la comprensión de la pobreza al tomar en cuenta su carácter multidimensional<sup>12</sup>.

---

12. El riesgo de pobreza o exclusión social se define a través de tres indicadores (las personas están en riesgo de pobreza o exclusión social si se encuentra en alguna de las tres situaciones): 1. *Renta por debajo del umbral de pobreza*: personas cuyos ingresos son inferiores al 60% de la renta mediana disponible equivalente (después de transferencias sociales). 2. *Carencia material severa*: población que vive en hogares que carecen al menos de cuatro conceptos de los nueve siguientes: a) no tener retrasos en el pago del alquiler, hipoteca, recibos relacionados con la vivienda o compras a plazos; b) mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos; c) hacer frente a gastos imprevistos; d) una comida de carne, pollo o pescado cada dos días; e) ir de vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año; f) un coche; g) una lavadora; h) una televisión a color; i) un teléfono. 3. *Baja intensidad de trabajo*: personas de 0 a 59 años que viven en hogares en los que los adultos han trabajado menos del 20% de su potencial total de trabajo en el año anterior al de la entrevista (periodo de referencia de los ingresos). Se estima el número de meses en los que los miembros del hogar han estado trabajando durante el año de referencia y, por otra parte, el total de meses en los que teóricamente esos mismos miembros podrían haber trabajado. Se calcula el ratio y se determina si es inferior al 20%.

Sin embargo, no puede pasar desapercibido que la dimensión social de la UE 2020 queda acotada a tres metas: la reducción del riesgo de pobreza y exclusión social, junto al crecimiento del empleo y a la mejora de las tasas de abandono escolar prematuro y de finalización de los estudios de nivel terciario. No es poco, su presencia puede ser interpretada como un progreso frente al carácter más genérico de la anterior Estrategia de Lisboa, sobre todo por la novedad de los parámetros cuantitativos, pero no se hace mención de los otros temas del MAC/Social (pensiones, salud, cuidados), lo cual estaría indicando que la protección social como un todo no encuentra plena cabida en de las políticas comunes para promover un equilibrio entre crecimiento y desarrollo social. Por otra parte, la suma de las metas nacionales declaradas para la reducción de la pobreza y exclusión social es 5-8 millones inferior al *target* acordado conjuntamente y 9 EEMM han elegido definiciones propias para estimarlas, alejándose de los indicadores comunes (Copeland, 2015).

Otra limitación que pone de relieve el sentido restrictivo atribuido a la dimensión social se evidencia en las diez *Directrices Integradas* emanadas por Consejo de la UE. Estas directrices consignan los principales aspectos a tomar en cuenta para la consecución de los objetivos de la Estrategia UE 2020 y ofrecen orientaciones a los Estados miembros. Las primeras seis están dedicadas a las políticas económicas y las otras cuatro a las políticas de empleo: la directriz relativa a la inclusión social y la lucha contra la pobreza ha quedado incorporada en el grupo de las directrices para el empleo. Aunque esta directriz hace referencia a uno solo de los tres pilares del MAC, el texto que la describe menciona a los otros dos, aludiendo especialmente a la necesidad de reformar los sistemas de protección social para asegurar un apoyo adecuado a la renta y el acceso a los servicios, mientras se mantenga su sostenibilidad financiera.

Como se dijo, el comienzo de la implementación de la UE 2020 ha significado una interrupción del MAC/Social. Se suspendió la actividad de presentación de los informes sociales nacionales y del informe anual conjunto de la Comisión y el Consejo sobre la protección social y la inclusión social. La razón principal fue que según la CE no tenían que ejecutarse procesos paralelos de coordinación fuera de la EU 2020: los informes nacionales y de la UE debían ser encauzados exclusivamente dentro de los procedimientos del Semestre Europeo (Zeitlin y Vanhercke, 2014: 29), del que se hablará a continuación. Aunque al comienzo de la UE 2020 no estaba claro si el MAC sería abandonado, se podía vislumbrar claramente una tendencia a reemplazarlo con la *Plataforma contra la Pobreza y la Exclusión Social*. La Plataforma es una de las siete iniciativas emblemáticas<sup>13</sup> de la Estrategia concebidas para que la UE y las Administraciones nacionales aúnen esfuerzos en torno a los cinco objetivos del ciclo 2010-2020. Provee un marco de acción común y apunta a desarrollar formas de coordinación, extendiendo la participación a actores de la sociedad civil que trabajan en la lucha contra la pobreza. Se trata de un “paraguas” para una amplia gama de actividades, pero en realidad se ha

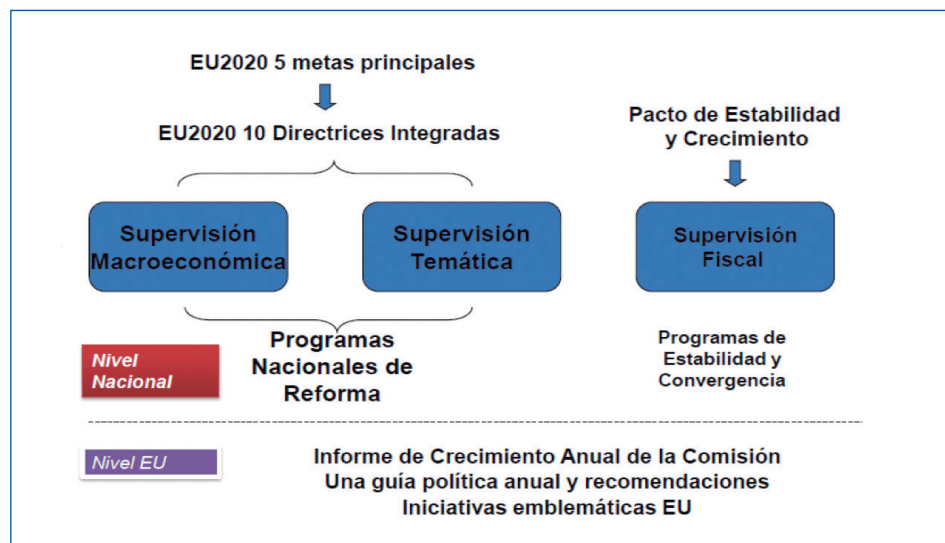
13. Las otras grandes iniciativas emblemáticas son: (1) Una agenda digital para Europa; (2) Unión por la innovación; (3) Juventud en movimiento; (4) Una Europa que utilice eficazmente los recursos; (5) Una política industrial para la era de la mundialización; (6) Una agenda de nuevas cualificaciones y empleos.

tornado en un mero espacio de intercambio y debate entre responsables políticos, *stakeholder* y otros actores del sector. Pese a las buenas intenciones iniciales, los resultados de la Plataforma han sido escasos (EC 2014a; Sabato y Vanhercke, 2014; Agostini *et al.*, 2013). No solo no se han precisado los mecanismos para enlazar la coordinación social con la coordinación de los asuntos económicos y financieros (Zeitlin, 2010, 2014), la Plataforma tampoco cuenta con recursos adecuados. En ausencia de una institucionalidad propia, actualmente se le conoce sobre todo como un encuentro anual a nivel continental.

Ahora bien, aun sin restarle valor a la introducción en la UE 2020 de una meta relativa a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, los antecedentes brevemente comentados ponen al descubierto la función secundaria de la dimensión social en las políticas comunes de la presente década. Por todo esto no debe extrañar que el Método Abierto de Coordinación haya llegado a diluirse dentro de la gobernanza económica de UE 2020; y que esto condujera a un desgaste de su identidad y especificidad.

En términos esquemáticos, el sistema de gobernanza de la UE 2020 está conformado por los siguientes componentes y fases:

Figura 1. Gobernanza EU2020 (2010-2011)



Comisión Europea, 2010, *Governance, Tools and Policy Cycle of Europe 2020*, Bruxelles, Comisión Europea.

El sistema alinea dos procesos: (1) los Programas Nacionales de Reforma (PNR), con los que los EEMM informan sobre los avances de la UE 2020 y definen su marco de reformas estructurales para el crecimiento “inteligente, sostenible e integrador”; (2) los Programas



de Estabilidad o Convergencia (PS), que contienen las medidas nacionales para sanear o mantener en orden las finanzas públicas. Ambos procesos representan el corazón del llamado Semestre Europeo, periodo en el cual se coordinan *ex ante* las políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales de los países, o sea antes de aprobar las leyes nacionales de presupuestos generales del Estado. Se define “semestre” porque sus pasos decisivos se realizan básicamente en los primeros seis meses del año. El Semestre Europeo incorpora los vínculos a los que están sometidos los países en materia de finanzas públicas y reformas estructurales, bajo la vigilancia de la institucionalidad supranacional, particularmente de la Comisión Europea. Dicho de otra forma, reúne en un único ciclo anual de coordinación de las políticas un amplio abanico de instrumentos de gobernanza con diferentes bases jurídicas y poderes sancionatorios (véase arriba el cuadro ‘Nuevos instrumentos que refuerzan la gobernanza económica en la UE’). Está estructurado de la siguiente manera (véase también anexo 2):

- **Noviembre-diciembre:** el Semestre se inaugura con la adopción, por parte de la CE, del *Estudio Prospectivo Anual* (en la gráfica anterior denominado informe de crecimiento anual), que establece las prioridades comunes para reforzar y apoyar la recuperación económica y la creación de empleo. El estudio gira alrededor de tres grandes pilares: inversión, reformas estructurales y consolidación presupuestaria responsable y favorable al crecimiento. La CE publica también el *Informe sobre el mecanismo de alerta*, cuyo objetivo es detectar y corregir los desequilibrios que dificultan el correcto funcionamiento de las economías de los EEMM (o de la economía de la UE en su conjunto) y que pueden poner en peligro el funcionamiento adecuado de la Unión Económica y Monetaria.
- **Marzo:** el Consejo Europeo<sup>14</sup> pasa revista a la situación general y los avances hacia los objetivos de Europa 2020 y emite orientaciones sobre reformas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales. La CE publica un estudio por cada Estado en el que analiza su situación económica, sus planes de reforma y —si se considera necesario a la luz del Informe sobre el mecanismo de alerta— los posibles desequilibrios a los que se enfrenta.
- **Abril:** los Estados presentan sus planes para conseguir unas finanzas públicas saneadas (*Programas de Estabilidad o Convergencia*), así como sus reformas y medidas para alcanzar los objetivos de la UE 2020 (*Programas Nacionales de Reforma*).
- **Mayo:** la CE evalúa estos programas y propone, en su caso, *Recomendaciones específicas para cada país* (*Country-specific recommendation —CSR—*). El Consejo debate estas recomendaciones y, a continuación, el Consejo Europeo las aprueba. De este modo, los Estados miembros disponen de ellas antes de dar los últimos toques a sus proyectos de presupuesto para el año siguiente.
- **Junio-julio:** el Consejo adopta oficialmente las recomendaciones específicas para cada país. Si los EEMM hacen caso omiso de las recomendaciones y no toman medidas en el plazo establecido, pueden recibir advertencias. En caso de desequilibrios

14. Véase la nota 7 sobre las diferencias entre Consejo y Consejo Europeo.

macroeconómicos y presupuestarios excesivos, también se puede recurrir a incentivos y sanciones.

- **Otoño:** en octubre los gobiernos presentan sus proyectos de planes presupuestarios para el año siguiente; en noviembre la CE emite un dictamen sobre cada uno. La Comisión evalúa si el proyecto de plan presupuestario cumple las obligaciones del *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*.

Como se puede observar, la arquitectura de gobernanza está dominada por las prioridades de orden económico y fiscal. Los mismos Programas Nacionales de Reforma (PNR), aun debiendo abarcar los cinco objetivos de la UE 2020, por lo general están focalizados a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. Los PNR engloban, por cierto, también el objetivo “inclusión social” de la UE 2020, pero este no ha sido uno de sus focos principales. Por otra parte, no se ha establecido la forma de lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas y, al mismo tiempo, preservar la cohesión social. Como señala Costamagna (2013: 12): “El Semestre Europeo tiene la capacidad de extender sus brazos a todo el espectro de las políticas económicas y sociales de los Estados miembros. Esto habilita a las instituciones europeas a hacer ejercicio del poder de formulación, supervisión y guía sobre asuntos tales cuales la provisión de servicios sociales o la regulación de los mercados laborales, que recaen dentro de las competencias nacionales. [...] El nuevo marco no es una mera suma de los pasados procesos de *soft law*, toda vez que las actividades de coordinación ahora se llevan a cabo a la sombra de las medidas de *hard law* [...]”.

No obstante lo anterior, después de una primera fase de implementación de la UE 2020 caracterizada por el escaso peso de los temas sociales en los PNR y en las Recomendaciones específicas por país (CSR), a partir de 2013-2014 hay indicios de una inversión de tendencia (Agostini *et al.*, 2013; Frazer y Marlier, 2014; Zeitlin y Vanhercke, 2014). Al comienzo, imperaba probablemente la convicción de que la crisis habría sido breve y que el crecimiento y el empleo habrían mejorado los indicadores sociales. Por otro lado, los dispositivos institucionales para coordinar las políticas sociales, ya de por sí laxos, se vieron desplazados por el sistema de gobernanza supranacional de las políticas económicas y financieras instalado con el Semestre Europeo. Al cabo de algunos años, sin embargo, se entendió que la recuperación económica iba a ser un proceso más largo y complejo de lo que se había esperado, sobre todo en los países más castigados por la crisis. Al mismo tiempo, la destrucción del empleo y de muchas empresas, así como el deterioro de las condiciones de vida de millones de personas (véase anexo 3) obligaron a tener en mayor consideración la cuestión social en la agenda. Este cambio obedece también al fuerte descontento de la ciudadanía y al desprestigio de las instituciones europeas, acusadas a menudo por las mismas fuerzas de gobierno (y de oposición) de algunos países de imponer medidas inicuas y contraproducentes de recorte del gasto público. La palabra “Europa” ha pasado a representar para una parte de la ciudadanía un gobierno ajeno a los intereses nacionales y reo, con sus decisiones, de causar el aumento de la exclusión social. Jessuola (2015: 5) señala además que el renovado interés por

la cuestión social se ha originado también por la reacción, en el interior de la Comisión Europea, de los órganos institucionales mayormente orientados a esta dimensión de la UE 2020, órganos que intentaron devolver jerarquía a los temas sociales y se hicieron intérpretes de la preocupación por las consecuencias de la crisis y de las políticas de ajuste.

Una expresión de esta nueva tendencia son algunas nuevas iniciativas de la CE. En el 2013, lanzó una comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo para potenciar la dimensión social de la unión económica y monetaria (EC 2013a). Entre el 2012 y el 2013, se aprobaron tres “paquetes”, es decir, un conjunto de documentos integrados que aportan orientaciones y directrices respectivamente sobre las políticas de empleo, el empleo juvenil y la inversión social (EC 2012; EC 2013b; EC 2013c). Este último paquete, particularmente, ha adquirido la mayor distinción como nuevo paradigma comunitario de las políticas sociales. Plantea el marco estratégico y los sectores prioritarios de intervención de las políticas sociales, haciendo hincapié en la formación, conservación y desarrollo del capital humano. Asume como horizonte de acción el curso de vida de las personas, es decir, una inversión especialmente dirigida a las fases cruciales de la existencia (primera infancia, transición al mundo laboral, etc.), consiguiendo la alta capacidad de prevención (y, por ende, de reducción del gasto) de las políticas sociales. Bajo este concepto, el “paquete” las identifica como la mejor inversión para que las sociedades crezcan saludables y fuertes<sup>15</sup>.

El conjunto de los elementos reseñados, aunado al recrudescimiento de los problemas sociales, ha ayudado también a una parcial revitalización del MAC/Social. Los cambios positivos, sin embargo, guardan relación sobre todo con una mayor atención a los temas sociales en los Programas Nacionales de Reforma y en las Recomendaciones específicas para cada país. Por otra parte, se ha reanudado el proceso de elaboración de los Informes Sociales Nacionales sobre los avances conseguidos para el cumplimiento de los objetivos de la UE 2020. En principio, estos informes se presentan al mismo tiempo que los Programas Nacionales de Reforma y proveen los insumos al Comité de Protección Social para su informe anual sobre la situación social de Europa. Otro elemento en evidencia es la mayor participación del Comité de Protección Social en las actividades del Semestre Europeo, en particular para el análisis de los aspectos relativos a la

---

15. Según la Comunicación de la CE, “Los sistemas de bienestar cumplen tres funciones: inversión social, protección social y estabilización de la economía. La inversión social implica el fortalecimiento de las capacidades actuales y futuras de las personas. En otras palabras: las políticas sociales, además de efectos inmediatos, también tienen repercusiones duraderas, pues ofrecen rendimientos económicos y sociales que se prolongan en el tiempo, concretamente en cuanto a perspectivas de empleo o rendimientos del trabajo. En particular, la inversión social ayuda a ‘preparar’ a las personas para enfrentarse a los riesgos de la vida, más que simplemente a ‘reparar’ las consecuencias. La modernización de las políticas sociales requiere que las decisiones de financiación se orienten sistemáticamente a priori hacia los resultados y que el papel de las políticas sociales en las diferentes fases de la vida tenga un enfoque igualmente sistemático: desde la educación, pasando por el trabajo o el desempleo, hasta la enfermedad y la vejez. Las políticas sociales tienen a menudo dos o incluso las tres funciones mencionadas, y estas pueden reforzarse mutuamente. Es característico que la función protectora durante los periodos de adversidad permita preservar las inversiones previas en capital humano”.

protección y la inclusión social en el *Estudio Prospectivo Anual* de la CE (paso inicial del Semestre Europeo). Asimismo, el Comité participa en la revisión tanto de los Programas Nacionales de Reforma como de la implementación de las recomendaciones específicas para cada país.

Junto al análogo Comité de Empleo, el Comité de Protección Social ha elaborado en 2014 una revisión intermedia de la UE 2020, que se extiende también a la evaluación del Semestre Europeo (Council EPSCO, 2014). Entre las principales conclusiones (adoptadas por el Consejo), destaca el llamado a interrelacionar nuevamente los tres pilares de la UE 2020, el económico, el ocupacional y el social. Recomienda también que el Semestre Europeo atienda a todos los objetivos de la UE 2020 y tenga mayormente en cuenta los impactos sociales y ocupacionales de las reformas. En línea con el enfoque de la inversión social, el informe reitera finalmente las altas tasas de retorno de las políticas sociales en términos de productividad de la sociedad.

Las señales promisorias de cambio aquí registradas aún no son suficientes para afirmar que se están integrando equilibradamente los tres ejes de la UE 2020. Además, como ya se recordó, la simetría de estos tres ejes es también parte de una retórica discursiva: la Estrategia tiene el indudable mérito de haber instalado lo social como una cuestión clave del desarrollo de las economías europeas, pero, al mismo tiempo, lo circunscribe a algunos objetivos en las áreas de la educación y el empleo y a la disminución de las personas en situación de riesgo de pobreza y exclusión social<sup>16</sup>. La responsabilidad fiscal sigue siendo considerada como la premisa indispensable para el mantenimiento del modelo social europeo, y las recomendaciones a los EEMM apuntan fundamentalmente a asegurar la eficiencia y la sostenibilidad de los sistemas laborales y de protección social (Costamagna, 2013: 16). El documento más reciente —las Recomendaciones 2015 a los EEMM, acompañadas por una Comunicación de la CE (EC 2015)— hace hincapié nuevamente en el binomio reformas estructurales-crecimiento sostenible. La Comunicación, en particular, está centrada en las siguientes cuatro prioridades: (a) inversiones para favorecer la sostenibilidad del crecimiento futuro; (b) reformas estructurales en productos, servicios y mercados laborales para contribuir a aumentar la productividad, la competitividad y las inversiones; (c) equilibrio entre estabilización en el corto periodo y sostenibilidad en el largo; (d) mejoramiento de las políticas de empleo y protección social con el fin de activar, apoyar y proteger a la población y asegurar una mayor cohesión social, entendidos como componentes claves de un crecimiento económico sostenible. Sobre este último punto, la Comunicación ofrece también algunas pautas para continuar con las líneas de reforma, entre ellas la eliminación de reglas rígidas para los despidos (que perjudican las nuevas contrataciones y la movilidad

---

16. Que se reduce ulteriormente, por lo visto, a la hora de sumar las metas nacionales declaradas por el conjunto de países en sus PNR.

profesional y alientan los contratos temporales), la disminución de los impuestos sobre el trabajo y la alineación de los salarios a los niveles de productividad de las empresas y de los sectores productivos. La Comunicación llama finalmente a incrementar la eficiencia y efectividad de los sistemas de enseñanza técnico-profesional y de formación, a mejorar los servicios públicos de empleo y a enfrentar el desempleo de larga duración combinando asistencia social con medidas que refuercen la empleabilidad.

Lo anterior consigna la visión ya comentada en estas páginas según la cual la educación y el empleo aportan al crecimiento económico y este genera los recursos necesarios para promover la inclusión social. En este contexto, el sistema de coordinación de las políticas sociales sigue adoleciendo de falta de visibilidad e incidencia. El MAC opera actualmente a dos niveles (Barcevičius *et al.*, 2014: 24): por un lado, continúa como un mecanismo independiente (con su agenda, instrumentos, productos, etc.); por otro, está incorporado en la gobernanza de la UE 2020, situándose, sin embargo, y por ahora en un segundo plano. Aún no se divisan objetivos de mayor calado que le confieran al MAC un nuevo mandato ni el propósito de empujar la convergencia a nivel europeo de los sistemas nacionales de protección social.

## 5. Las políticas de cohesión económica, social y territorial

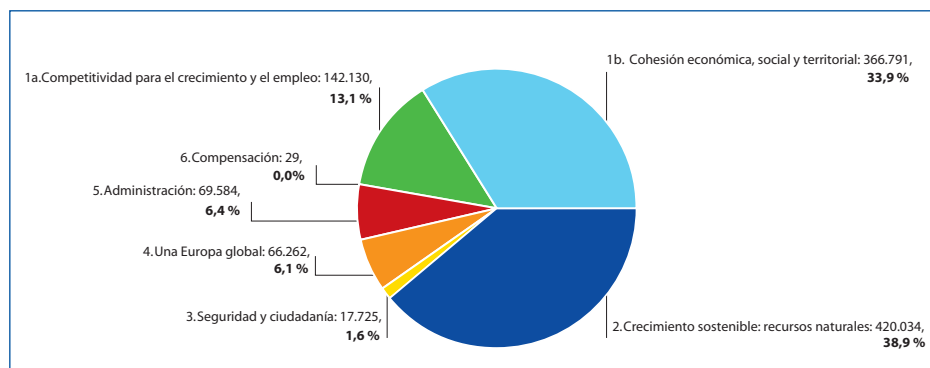
Para completar el abordaje de la coordinación de las políticas sociales no puede dejarse de considerar otra pieza fundamental de la acción comunitaria: la política de cohesión económica, social y territorial. Destaca en este caso el liderazgo de la Comisión Europea, órgano ejecutivo de la UE que representa los intereses de los países europeos en conjunto. La CE es la institución supranacional a la que los países han transferido algunos poderes y delegado la función de administrar recursos financieros comunes.

De cara a la UE 2020, las acciones de la CE están volcadas a apoyar los EEMM para el logro de sus objetivos a través de la puesta en marcha de programas comunitarios (véase anexo 4) y de la conducción de la política de cohesión económica, social y territorial. Esta política consume casi un tercio de los recursos de la UE. Es importante señalar que el presupuesto de la UE se aprueba cada 7 años a través de un largo e intenso ejercicio de concertación entre los Estados y la participación de las diferentes instituciones comunitarias. El presupuesto global asciende a más de 1.000 billones de euro para el ciclo 2014-2020, aproximadamente el 1% del PIB<sup>17</sup>.

---

17. 12 países aportan más recursos de los que reciben. Los costes administrativos solo representan el 6%.

**Figura 2. Marco financiero plurianual 2014-2020: créditos de compromiso**  
 (= compromisos jurídicos de proporcionar financiación en determinadas condiciones):  
 millones de euros (precios corrientes)



Fuente: Comisión Europea.

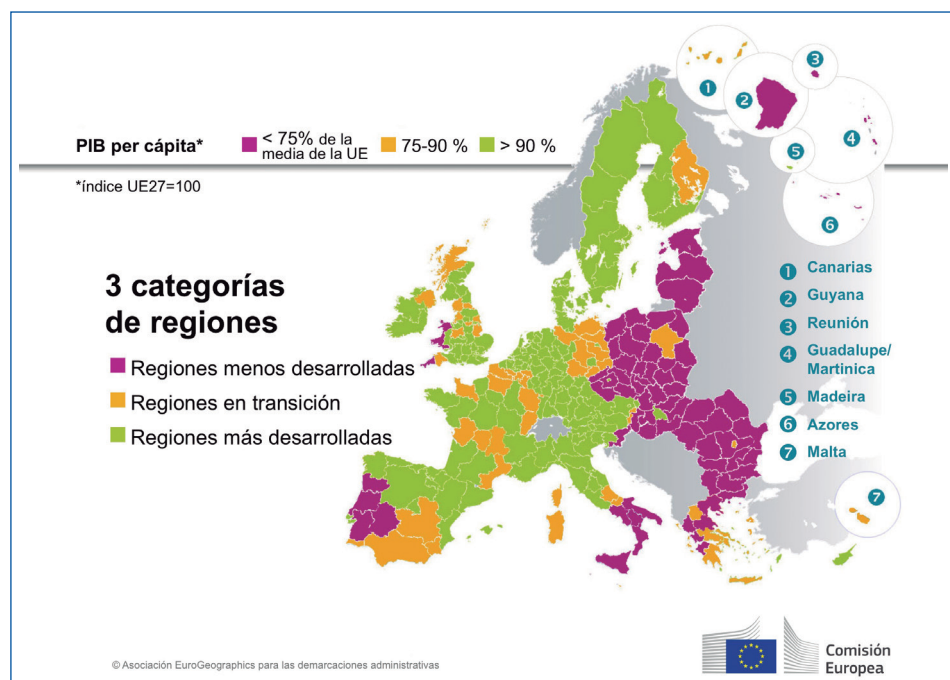
La política de cohesión económica, social y territorial constituye una expresión de la solidaridad entre los Estados y las 268 regiones que conforman la Unión Europea. Su finalidad es reducir las brechas de desarrollo entre los diferentes territorios del espacio europeo con el fin de promover la igualdad de oportunidades de todas las personas. Se le conoce también como política regional y se financia con los recursos de los EEMM transferidos a la CE, que los reparte de manera solidaria, o sea según el nivel de desarrollo de las diferentes regiones (clasificadas en más desarrolladas, en transición y menos desarrolladas). Los fondos fungen también como catalizadores de otras inversiones, estimulando la participación privada y obligando a una cofinanciación adicional a cargo de los presupuestos nacionales. Sus áreas de intervención son el desarrollo económico, las infraestructuras, el empleo y la inclusión social, entre otras. La política de cohesión se despliega a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) y, en particular, con tres de ellos<sup>18</sup>: (a) Fondo Social Europeo (FSE); (b) Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y (c) Fondo de cohesión (solo para los países cuya renta nacional bruta per cápita es inferior al 90% de la renta media de la UE).

A efectos de no desviarse del interés central de este trabajo, no se ahondará en el rol que han tenido los fondos en la historia reciente europea, limitándose al sistema de gobernanza que rige el funcionamiento de la política de cohesión. Sin embargo, puede ser útil mencionar su fuerte impacto en países como España o Italia, por poner dos casos, donde han financiado gran parte de las políticas de empleo y formación profesional y han contribuido al desarrollo de las infraestructuras. Una reciente publicación de la CE (EC 2014b) informa de que en el último ciclo de programación (2007-2013),

18. Los otros dos fondos EIE son el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

gracias a la política de cohesión, los ingresos de las regiones más pobres de la UE han mejorado con un aumento del PIB per cápita desde el 60,5% de la media de la UE en 2007 hasta el 62,7% en 2010. Asimismo, se han creado unos 594.000 nuevos puestos de trabajo entre 2007 y 2012 y se concedieron ayudas a la inversión directa a 198.000 pequeñas y medianas empresas. Se ha facilitado también apoyo a 77.800 empresas de nueva creación y se generaron 262.000 puestos de trabajo en el sector de las pyme.

**Figura 3. Un sistema justo para todas las regiones de la UE (simulación de admisibilidad)**



Los fondos europeos representan tal vez la experiencia histórica de mayor envergadura de articulación de las políticas nacionales en torno a un norte común. Se guían por un reglamento general y reglamentos específicos de cada fondo, que son objeto de concertación previa entre los EEMM y la Comisión y que son aprobados por el Parlamento Europeo y el Consejo. En la etapa 2014-2020, estos reglamentos establecen el alineamiento de los fondos a las prioridades de la Estrategia UE 2020, además de las modalidades operativas para su implementación. Los fondos son ejecutados por los diferentes Estados (Administraciones centrales y subnacionales), pero en el marco de un complejo mecanismo de negociación con la CE y de supervisión de esta durante las fases de actuación. En síntesis, para el periodo 2014-2020, la planificación se ha estructurado en las siguientes fases:

1. La CE ha elaborado un Marco Estratégico Común<sup>19</sup> a todos los fondos y definido 11 Objetivos temáticos comunes.
2. A continuación, los países han establecido sus prioridades y compromisos con arreglo a lo dispuesto por el Marco Estratégico Común. Después, cada Estado ha negociado y suscrito con la CE un Acuerdo de Asociación. Se trata de un documento estratégico que partiendo de un diagnóstico sectorial y territorial expone la estrategia nacional, las prioridades y las disposiciones para utilizar los diferentes fondos.
3. Una vez aprobado el Acuerdo, cada país ha preparado sus programas operativos nacionales y regionales, que abarcan los siete años del ciclo 2014-2020, y son analizados con la CE.
4. Tras su aprobación, se ha pasado a la fase de cofinanciamiento, ejecución, monitoreo y auditoría (a cargo de la CE y de los propios EEMM). En cada país hay una Autoridad de Gestión que actúa como responsable final de la gestión y selección de las iniciativas a financiar.

De los 11 objetivos temáticos, 3 guardan relación con las políticas sociales (en cursiva en la figura), entre los cuales el noveno se refiere a la inclusión social y la lucha contra la pobreza. Cada objetivo, a su vez, está articulado en *prioridades de inversión*, sobre las cuales se pone un ejemplo más abajo.

#### Objetivos temáticos apoyados por los Fondos EIE

- 1) potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación;
- 2) mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación y el acceso a las mismas;
- 3) mejorar la competitividad de las pyme, del sector agrícola (en el caso del fondo FEADER) y del sector de la pesca y la acuicultura (en el caso del fondo FEMP);
- 4) favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores;
- 5) promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos;
- 6) conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos;
- 7) promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales;
- 8) promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral;
- 9) promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación;
- 10) invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente;
- 11) mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública.

19. El Marco establece unos principios rectores estratégicos para facilitar el proceso de programación y la coordinación sectorial y territorial de la intervención de la Unión con cargo a los Fondos EIE y con otros instrumentos y políticas europeas pertinentes, en consonancia con las metas y los objetivos de la Estrategia UE 2020, teniendo en cuenta los retos territoriales clave para distintos tipos de territorios.



Un punto importante es que el 20% del Fondo Social Europeo (FSE) tiene que estar reservado a medidas en el campo de la inclusión social. Otras prioridades del FSE son el empleo juvenil y los sistemas de educación y formación.

Cada país ha desarrollado su programación pasando por un ejercicio de consulta y participación colectiva realizado con la colaboración de los gobiernos locales y los actores sociales y económicos. En Italia, por ejemplo, este proceso se dio a través de distintas mesas temáticas correspondientes a los 11 objetivos del Marco Estratégico Común. El punto de arranque de la programación ha sido el *Position Paper* elaborado por la Comisión en 2012 para cada Estado miembro.

Los resultados de los diferentes ejercicios nacionales han confluído en las propuestas del Acuerdo de Asociación que se presentaron a la CE y que han sido suscritos entre esta y los EEMM después de un diálogo en el que la CE ha expuesto sus observaciones y solicitado cambios.

Los programas operativos, por su parte, desglosan los contenidos de los acuerdos de asociación en planificaciones más específicas por fondo<sup>20</sup> (se pueden dar también programas plurifondos). Al igual que en el caso de los Acuerdos, la CE ha formulado observaciones sobre estos programas y los ha autorizado tras su recepción por parte de los EEMM. A continuación, los EEMM y sus regiones han empezado a ejecutar los programas. Esto implica la selección, implementación, seguimiento y evaluación de proyectos acordes a las prioridades y objetivos consensuados con la CE<sup>21</sup>.

Dentro del complejo sistema de planificación y gobernanza de la política de cohesión, se han establecido algunas condicionalidades *ex ante* que los EEMM deben cumplir como prerrequisito para la aprobación de los fondos. La importancia de estas condicionalidades radica en que los países que carecen de ellas están impelidos a formular políticas o marcos estratégicos nacionales. Tal como para los pasos anteriores, también en este caso la Comisión es el interlocutor central de las Administraciones nacionales.

---

20. Por ejemplo, la política de cohesión en España (Gobierno de España 2014) cuenta con 36.450 millones de euros que se invertirán en 45 programas operativos (PO): (a) 3 PO nacionales cofinanciados por el FEDER (Iniciativa PYME; Crecimiento Inteligente; Crecimiento Sostenible) y 4 PO nacionales cofinanciados por el FSE (Empleo, Educación y Formación; Empleo Juvenil; Inclusión Social; Asistencia Técnica); (b) 19 PO regionales del FEDER y 19 PO regionales del FSE (dos para cada región); (c) 1 PO y 17 PO regionales de desarrollo rural (cofinanciados por el FEADER) y un programa en el ámbito de la pesca (cofinanciado por el FEMP).

Objetivos nacionales en el marco de la UE 2020: (a) aumento del 45,6% (2012) al 60% en 2020 del gasto en I+D cofinanciado por el sector privado. El 25% de las empresas españolas (+ de 10 empleados) habrán realizado innovaciones tecnológicas en 2020, frente al 13,22% del periodo 2010-2012; (b) 100% de la población con cobertura de Internet de 30 Mbps (en comparación con el 59% en 2013). De esta cantidad, el 50% de los hogares españoles tendrán acceso a Internet de 100 Mbps en 2020 (solo el 0,4% en 2012); (c) reducción significativa del consumo de energía en los edificios y en las empresas y reducción del 20% en el consumo de energía primaria en 2020; (d) tasa de empleo: del 59,3% (2012) al 74% (2020); reducción del abandono escolar prematuro: del 24,9% (2012) al 15% (2020); pobreza y exclusión social: reducción en 1,5 millones de personas.

21. Este trabajo lo organizan las autoridades de gestión de cada país y/o región de acuerdo con el principio de gestión compartida y subsidiariedad. Las normas de ejecución exigen una concentración en los resultados, que deben medirse, seguirse y publicarse durante todo el periodo de ejecución.

Así, por ejemplo, el objetivo temático “inclusión social y lucha contra la pobreza” define las siguientes prioridades de inversión y condiciones *ex ante* para los dos fondos principales de la política de cohesión (Fondo Social Europeo y Fondo Europeo de Desarrollo Regional):

Prioridades de inversión del objetivo Inclusión Social y Pobreza		Condiciones <i>ex ante</i>
Fondo Social Europeo	Fondo Europeo de Desarrollo Regional	
1. Inclusión activa, también con vistas a promover la igualdad de oportunidades y la participación activa y mejorar la empleabilidad.	1. Inversión en infraestructura social y sanitaria que contribuya al desarrollo nacional, regional y local, reducción de las desigualdades sanitarias; fomento de la inclusión social mediante un acceso mejorado a los servicios sociales, culturales y recreativos y la transición de los servicios institucionales a los servicios locales.	Existe y se aplica un marco estratégico nacional para la reducción de la pobreza, que tiene por objeto la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral a la luz de las orientaciones para las políticas de empleo.
2. Integración socioeconómica de las comunidades marginadas, tales como los gitanos.	2. Apoyo a la regeneración física, económica y social de las comunidades desfavorecidas de las zonas urbanas y rurales.	Existe un marco estratégico nacional de inclusión de los gitanos.
3. Lucha contra todas las formas de discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades.		
4. Mejora del acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad, incluidos los servicios sanitarios y sociales de interés general.		Existencia de un marco estratégico nacional o regional en materia de salud.
5. Fomento del emprendimiento social y de la integración profesional en las empresas sociales, así como de la economía social y solidaria, a fin de facilitar el acceso al empleo.	3. Ayuda a las empresas sociales.	
6. Estrategias de desarrollo local a cargo de las comunidades locales.	4. Inversiones en el contexto de estrategias de desarrollo local comunitario.	

## 6. Conclusiones

En las páginas anteriores se han resumido los rasgos principales de los espacios colegiados europeos para abordar de forma colaborativa y coordinada temas de política social. Las modalidades principales se pueden agrupar en tres grandes tipos:

1. El primero, que sería más correcto definir de *cooperación e intercambio estructurado* —el MAC—, apunta a la convergencia a través del aprendizaje recíproco y la definición de estrategias comunes, pero sus decisiones no son vinculantes: el MAC no cuenta con poderes de imposición y sanción, aunque constituye una herramienta para influir en las agenda nacionales a partir de la presión entre pares y la difusión de enfoques y conceptos.
2. El segundo, de *coordinación* propiamente dicha, está asociado a la Estrategia UE 2020 y al mecanismo del Semestre Europeo y pone de manifiesto el rol interventor que ha ido asumiendo la CE. Es muy condicionante desde el punto de vista de las obligaciones de los EEMM en el campo de las políticas económicas, mucho más blando para acercar los sistemas de protección social y, más en general, las políticas sociales. Sin embargo, las decisiones adoptadas repercuten directamente sobre los sistemas de *welfare*.
3. El tercero, finalmente, relativo a las políticas de cohesión, pasa por la *delegación de poderes y el traspaso de recursos financieros* a una instancia supranacional —la Comisión Europea— con poderes fuertes para orientar y marcar pautas de actuación de los Estados nacionales.

La tipología anterior se entiende a la luz de la diferencia fundamental entre políticas comunes (de los países que conforman la comunidad europea), políticas únicas (como conjunto organizado o federado) y políticas nacionales. Sin embargo, a raíz de la reforma del sistema de gobernanza económica de la UE, las diferencias entre políticas únicas y comunes están tornándose más difuminadas.

El MAC ha contribuido a que la mayoría se guíe por paradigmas compartidos, sin sentar las bases de un régimen de bienestar europeo ni lograr una aproximación de los sistemas nacionales de protección social. Pese a sus escasos resultados, al momento el MAC es un mecanismo irremplazable para el diálogo y la cooperación entre países que puede ser perfeccionado. Los impedimentos para que sea más efectivo radican en la ausencia de poderes normativos. Esta falta es imputable a la voluntad de los Estados nacionales de resguardar su autonomía, tal como se refleja en el reparto de competencias establecido por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Como se ha visto, el Tratado reserva a la esfera nacional las políticas de protección social, limitando las intervenciones del nivel supranacional. La evolución futura del MAC, por tanto, seguirá siendo supeditada a las tendencias contrapuestas que caracterizan todo el proceso de integración de la Unión Europea: por un lado, la dicotomía entre unidad federativa de los países y conservación de amplios márgenes de soberanía nacional, por otro, la preminencia de las dimensiones económica y ocupacional *versus* un mayor equilibrio entre estas y la dimensión social.

Sin menoscabo de lo anterior, la necesidad de reforzar la coordinación de las políticas sociales se aceptará mayormente a medida que avance el proceso de integración europea. Incluso al margen de la consideración de los derechos de ciudadanía europea,

¿es pensable que una unión económica y monetaria deje completamente en manos de los países —sin consecuencias— las políticas de *welfare*? Como señala Tangorra (2013: 76), la perfecta movilidad de los factores de producción, de los bienes y servicios empuja hacia una “carrera a la baja”, con perjuicio de las prestaciones sociales superiores al mínimo. Si en una economía cerrada un Estado puede fijar libremente un nivel de protección social (y, consiguientemente, el nivel de imposición fiscal correspondiente), difícilmente se puede hacer lo mismo en una economía abierta. Dos fenómenos bien conocidos desalientan la disonancia de los regímenes de protección social: el *social dumping* y el *social shopping*, es decir, la disminución de los impuestos (y, con ello, de las garantías del *welfare*) para atraer más inversiones, por un lado, y el desplazamiento de trabajadores y contribuyentes en aquellos países con mayor ventaja competitiva, por el otro. Más allá de estas razones contundentes, “las recientes crisis financiera global y de la deuda soberana ha demostrado una vez más —tanto en sentido positivo como negativo— no solamente la importancia crítica de un moderno *welfare state*, sino también la necesidad de que la UE juegue un rol activo en la coordinación y el apoyo a las respuestas nacionales dirigidas al mismo tiempo a la recuperación económica y la equidad social” (Hemerijck, 2013, en Barcevičius *et al.*, 2014).

A partir del recorrido efectuado hasta aquí se pueden desprender algunas enseñanzas de interés también para la reflexión sobre el porvenir de los procesos de integración que se desarrollan en América Latina:

- a) La coordinación supranacional es más eficaz cuando está orientada a concertar pactos políticos al más alto nivel y establecer compromisos para que todas las partes los cumplan. Es el caso, por ejemplo, del objetivo “inclusión social y lucha contra la pobreza” de la UE 2020, que obliga los Estados a traducirlo en metas nacionales concretas (cuota de reducción de la pobreza en el marco de la meta común de 20 millones de personas), debiendo también prever los recursos presupuestarios correspondientes y destinarle por lo menos el 20% del Fondo Social Europeo.
- b) La coordinación entre países de sus políticas sociales sería mucho más efectiva si estuviera guiada por un objetivo “alto” de armonización de los sistemas nacionales de protección social basada en el reconocimiento de un piso de derechos y prestaciones mínimas para todos los ciudadanos de una comunidad de naciones, más allá de su residencia y de su pertenencia a un país u otro. Esto implicaría confiar mucho menos en una convergencia a nivel supranacional por la vía de la *moral suasion* y el intercambio (una vía lenta y que difícilmente conduce a resultados significativos), transformando más bien la coordinación en un mecanismo deliberativo con efectos vinculantes. La coordinación de los asuntos económicos y fiscales en Europa es más eficaz porque los Estados tienen que acatar las decisiones tomadas dentro de las reglas de gobernanza en este ámbito.
- c) Aunque se exprese reiteradamente que los tres pilares del desarrollo —económico, ocupacional y social— se complementan y refuerzan mutuamente, lo que sucede en concreto es que tarde o temprano puede imponerse una jerarquía de prioridades

en detrimento del gasto social, bajo el supuesto de que una economía sana y en expansión acarrea más puestos de trabajo y, con ello, se solucionan gran parte de los problemas sociales. La realidad nos muestra cuán falaz puede ser esta creencia. Parece cuanto menos optimista pensar que una cosa abona a la otra mecánicamente. En Europa se observa la difícil coexistencia entre políticas sociales nacionales e integración económica liderada por la Unión Europea. La dimensión social nunca alcanzó el mismo estatus que la económica y el MAC es un instrumento frágil no solo en comparación con la unión económica y monetaria, sino también en relación con las políticas de empleo (Saraceno, 2013). Las secuelas de la crisis y las políticas de ajuste han implicado una contracción de los servicios de protección social, por lo menos en los países afectados por la recesión económica. En este sentido, para que la coordinación de los asuntos sociales no sufra retrocesos y pérdidas de relevancia es importante: (a) dotarla de una institucionalidad propia y autónoma y (b) anclarla, al mismo tiempo, a la gobernanza supranacional de las políticas económicas y fiscales. Más allá de la proclamación de principios, sin mecanismos y procedimientos que definan cómo debe funcionar el triángulo desarrollo económico-ocupacional-social, el riesgo es que la compleja interacción entre políticas de crecimiento económico y control de las finanzas públicas se convierta en la premisa de sacrificios en el ámbito de las inversiones sociales.

- d) La coordinación puede ser más eficaz cuando la implementación de sus decisiones se sirve de una institución supranacional a la cual se transfieren poderes y recursos. Esto es posible en la medida en que los países asociados abracen una política común. La política de cohesión social, económica y territorial europea es un claro ejemplo de políticas comunes. Se sustenta en el principio de la solidaridad, con el afán de lograr que las regiones europeas más rezagadas lleguen a equipararse a los niveles de los países más desarrollados. Pero, más allá de la solidaridad, la política de cohesión encuentra su origen y justificación en el proyecto de integración económica europea. En el momento en que el ejercicio de coordinarse apunta a una integración de las partes que se coordinan y/o a llevar a cabo políticas comunes, parece inevitable ceder una parte de las atribuciones de gobierno a una instancia supranacional, por supuesto proporcionándole los instrumentos financieros para que pueda operar. Como vimos, la CE cuenta con un presupuesto estable que proviene de las aportaciones que los Estados le destinan para la implementación de políticas comunes, implementación sujeta a reglas controladas por la misma CE.
- e) En este trabajo se ha utilizado muy poco la palabra "gobierno", y mucho más la palabra "Estado". Los periodos de gobierno son muy cortos y los compromisos que se toman a nivel supranacional no pueden depender de los gobiernos de turno, mucho menos de los vaivenes electorales. Sustraer la coordinación y las decisiones que ella genera de estas condicionantes resulta ser un elemento clave no solo para el horizonte estratégico que ellas precisan, sino también para que cada gobierno se vea exigido a cumplir los compromisos de Estado. De aquí el efecto positivo, en Europa, de la apuesta a una visión de largo plazo, determinando en ciclos de diez años la Estrategia que ha de modelar la agenda política común y cada siete años el presupuesto de la Unión Europea. Sin un proyecto de integración asumido a través de una fuerte voluntad política, es muy

poco probable que se pueda avanzar hacia una coordinación orientada a la convergencia. Es ineludible alienar una parte de soberanía nacional para que esto sea posible. En Europa la complejidad es extraordinaria: 28 países, 24 lenguas, con historias, tradiciones y sistemas muy diferentes. América Latina podría estar en mejores condiciones de hacer lo que Europa ha llegado a hacer en 60 años. Las afinidades y similitudes entre sus países autorizarían a concebir con optimismo un proceso de integración más acelerado y con enormes beneficios para todos los latinoamericanos.

## Bibliografía

- Agostini, C., Sabato, S., Jessoula, M. (2013), *Europe 2020 and the fight against poverty: searching for coherence and effectiveness in multilevel policy arenas*. Torino, Centro Einaudi.
- Barcevičius, E., Timo Weishaupt, J., Zeitlin, J. (eds.) (2014), *Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination*. Palgrave Macmillan.
- Copeland, P. (2015), *Poverty and Social Exclusion within Europe 2020*, paper presented at Social Cohesion Days Conference, Reggio Emilia, 4-6 June 2015, en <http://www.socialcohesiondays.com/>.
- Costamagna, F. (2013), *The European Semester in action: strengthening economic policy coordination while weakening the social dimension?*, Working Paper-LPF n. 5 Torino, Centro Einaudi.
- Council EPSCO, 3339th Council meeting Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs, Luxembourg, 16 October 2014, endorsement of the Joint contribution from the Employment Committee and the Social Protection Committee n.13809/14.
- De la Porte, C. y Pochet, P. (2012), "Why and how (still) study the Open Method of Co-ordination (OMC)?", *Journal of European Social Policy*, vol. 22 (3).
- European Commission (2005), Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union*, Brussels.
- European Commission (2008), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Renewed social agenda: Opportunities, access and solidarity in 21st century Europe*, Brussels.
- European Commission (2010), Communication from the Commission *EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2010) 2020.
- European Commission (2012) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Towards a job-rich recovery*, COM(2012) 173 final.
- European Commission (2013a) Communication from the Commission to the European Parliament and Council, *Strengthening the social dimension of the economic and monetary union*, COM (2013) 690.

- European Commission (2013b), Communication from the Commission to the European Parliament, to the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *Working together for Europe's young people A call to action on youth unemployment*, COM(2013) 447 final.
- European Commission (2013c), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM(2013) 83 final.
- European Commission (2014a), *Taking stock of the Europe 2020 Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2014) 130 final/2
- European Commission (2014b), *An introduction to EU Cohesion Policy 2014-2020*, Brussels.
- European Commission (2015), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, *2015 European Semester: Country-specific recommendations*, COM(2015) 250 final.
- Frazer, H. y Marlier, E. (2014), *Assessment of progress towards the Europe 2020 social inclusion objectives: Main findings and suggestions on the way forward A Study of National Policies*. Brussels, Network of Independent Experts on Social Inclusion & European Commission.
- Gobierno de España (2014), *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*, Madrid.
- Hemerijck, A. (2013), *Changing Welfare States*. Oxford, Oxford University Press.
- Jessuola, M. (2015), "Europe 2020 and the fight against poverty: beyond competence clash, towards 'hybrid' governance solutions?", *Social Policy and Administration, Europeanization of welfare regional Issue*, vol. 49, 4 (próxima publicación).
- Lelie, P. y Vanhercke, B. (2013), "Inside the Social OMC's Learning Tools: How « Benchmarking Social Europe » really Worked", *OSE Paper Series, Research Paper No. 10*, February 2013.
- Public Policy y Management Institute (2011), *Evaluation of the effectiveness and impact of the Social OMC since 2006 (Deliverable 7), Suggestions for improvement and strengthening of the effectiveness and impact of the Social OMC (deliverable 8)*, Vilnius, PPMI.
- Sabato, S. y Vanhercke, B. (2014), *About the baby and the bathwater: assessing the European Platform against Poverty*, Working Paper 2014.09. Bruxelles, European Trade Union Institute.
- Sacchi, S. *Il metodo aperto di coordinamento. Origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali*. URGE Working Paper 8/2006, Milano.
- Saraceno, C. (2013), "The undercutting of the European Social Dimension", *LIEPP Working Paper* January 2013, 7, Sciences Po / LIEPP.
- Social Protection Committee Indicators Sub-group (2015), *Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress Towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion*, Bruxelles, European Union.
- Tangorra, R. (2013), "Modello sociale europeo? Integrazione europea e politiche sociali all'epoca della moneta unica", *Rivista delle Politiche Sociali*, 3-4, Roma, Ediesse.
- Zeitlin, J. (2010), "Towards a stronger OMC in a more social Europe 2020: a new governance architecture for EU policy coordination". En Marlier, E. y Natali, D. (eds.), con Rudi Van Dam, *Europe 2020: Towards a More Social EU?* Brussels, PIE-Peter Lang.

Zeitlin, J. y Vanhercke, B. (2014), *Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020*. Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies.



## Anexo 1. La repartición de las competencias en la Unión Europea

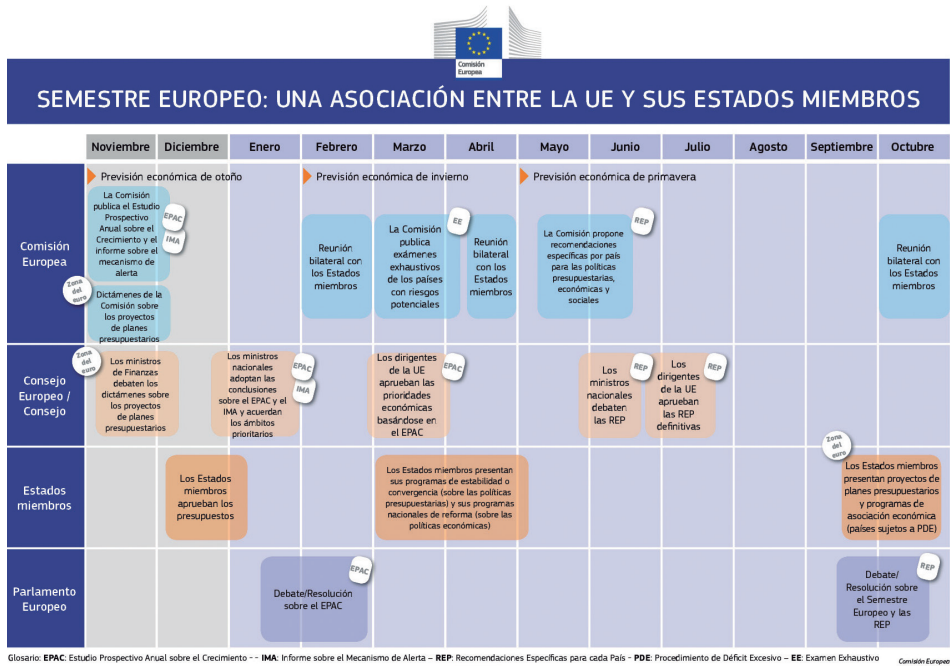
Tipología de competencias:

- **Exclusivas:** solo la UE podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes (los Estados únicamente podrán hacerlo si son facultados por la UE o para aplicar actos de la UE).
- **Compartidas:** la UE y los Estados podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. Los Estados ejercerán su competencia en la medida en que la UE no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercer la suya.
- **De apoyo:** competencia de la UE para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados.
- Otras de coordinación

Exclusivas (art. 3 TFUE)	Compartidas (art. 4 TFUE)	De apoyo: la UE sostiene, coordina y completa la acción de los EEMM (art. 6 TFUE)	De coordinación (art.5 TFUE)
La unión aduanera.	El mercado interior.	La cultura.	Los EEMM coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión. Con este fin, el Consejo adoptará medidas, en particular las orientaciones generales de dichas políticas.
Establecimiento de normas sobre competencias necesarias para el funcionamiento del mercado interior.	La política social en lo referido a los aspectos definidos por el Tratado.	La industria.	La UE adopta medidas para asegurar la coordinación de las políticas de empleo de los EEMM (en particular la definición de las orientaciones).
La política monetaria de los Estados cuya moneda es el euro.	La cohesión económica, social y territorial.	La protección y mejora de la salud humana.	La UE puede tomar iniciativas para asegurar la coordinación de las políticas sociales de los EEMM.
La conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común.	La agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos.	La educación, la formación profesional, la juventud y el deporte.	
La política comercial común.	Ambiente.	El turismo.	
	Protección de los consumidores.	La protección civil.	
	Transportes y redes transeuropeas.	La cooperación administrativa.,	
	Energía.	UE sostiene y completa la acción de los EEMM (art. 153).	
	El espacio de libertad, seguridad y justicia.	Condiciones de trabajo, seguridad social, protección en caso de desempleo, igualdad de género, exclusión social, modernización sistemas protección social, entre otras.	
	Los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública.		

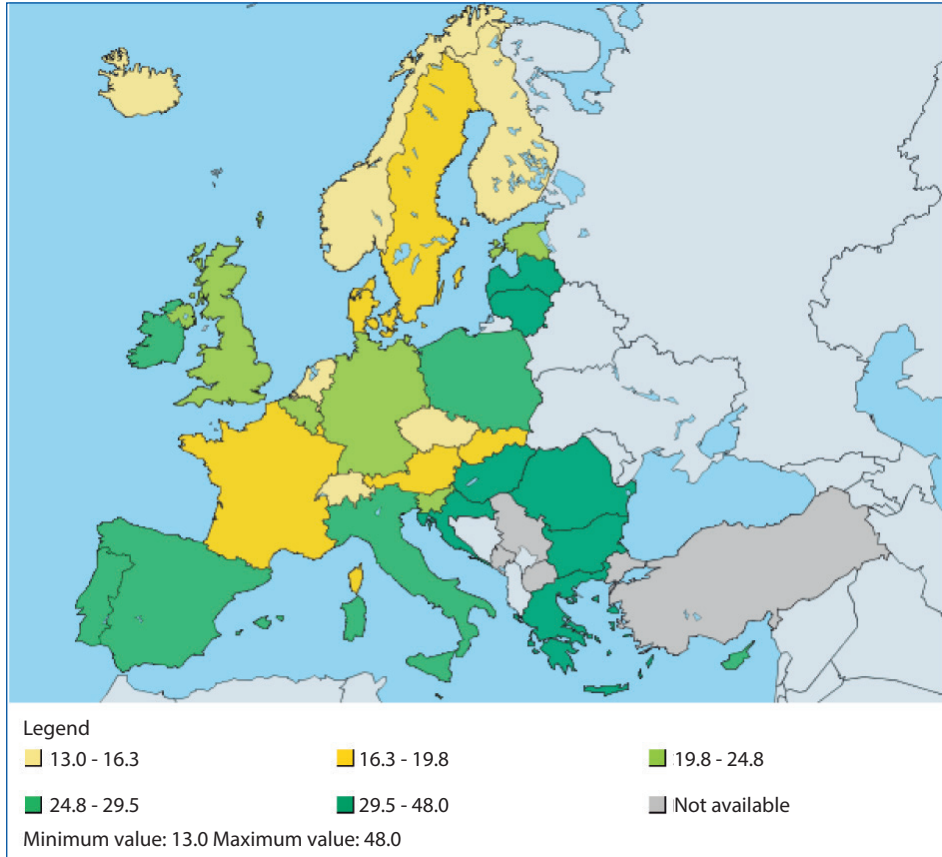
## Anexo 2. Semestre Europeo

Semestre Europeo: periodo en el que se coordinan las políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales de los Estados antes de tomar las decisiones presupuestarias nacionales.

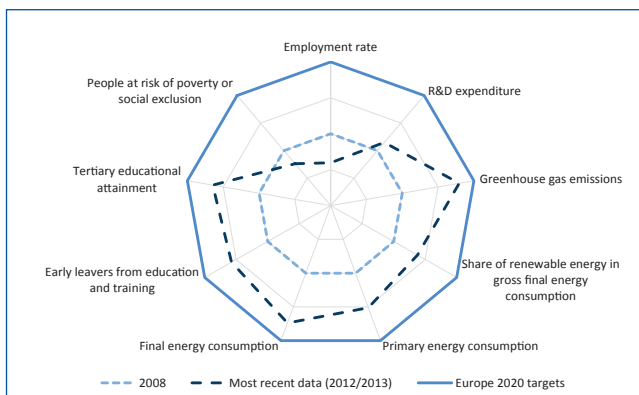


## Anexo 3. Situación social

People at risk of poverty or social exclusion (% and 1 000 persons - 2013. Percentage of total population)



### Europe 2020 headline indicators: target values and progress since 2008



Since 2008 substantial progress has been made both in the area of climate change and energy (through the reduction in greenhouse gas emissions and the increase in the use of renewable energy sources) and in the area of education (through the increase in the rate of tertiary educational attainment and the reduction in the number of early leavers from education and training).

Progress has been more limited for R&D expenditure, while the distance to the employment and poverty targets has increased.

**People at risk of poverty or social exclusion**

% and 1 000 persons  
Thousand persons

geo	time	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU (28 countries)								118,007	121,314	124,060	122,897	
EU (27 countries)			124,339 (a)	123,051 (a)	119,360	116,584	114,560	116,686	119,930	122,676	121,626	
Euro area (18 countries)			69,271	70,725	70,641	70,642	70,359	70,521	75,130	76,608	75,827	
Euro area (17 countries)			68,245	69,798	69,876	69,902	69,551	70,723	74,309	75,872	75,125	
Belgium	2,257	2,338	2,247	2,261	2,194	2,247	2,145	2,235	2,271	2,356	2,286	
Bulgaria			4,734	4,663	4,663	3,421 (b)	3,511	3,719	3,693	3,621	3,493	
Czech Republic			1,988	1,832	1,613	1,566	1,448	1,495	1,598	1,580	1,508	
Denmark	880	921	896	905	887	962	1,039	1,007	1,057	1,057	1,059	
Germany			15,022	16,444	16,760	16,345	16,217	15,962	16,074	15,909	16,212	
Estonia	352	347	293	293	291	312	289	307	307	311	313	
Ireland	1,007	1,038	991	1,005	1,050	1,150	1,220	1,319	1,378	1,378	1,358	
Greece	3,283	3,131	3,154	3,064	3,064	3,046	3,007	3,031	3,403	3,295	3,994	
Spain	10,558	10,481	10,319	10,373	11,124	11,336 (b)	12,029	12,263	12,628	12,628	12,630	
France	11,597	11,127	11,184	11,382	11,150 (b)	11,200	11,712	11,840	11,760	11,760	11,229	
Croatia								1,322	1,384	1,384	1,271	
Italy	15,285	14,621	15,256	15,412	15,099	14,835	14,757	17,112	17,112	18,194	17,326	
Cyprus		188	193	195	181 (b)	188	202	207	207	234	240	
Latvia		1,027	927	765	740 (b)	808	796	796	821	731	702	645.3
Lithuania		1,400	1,217	967	928	943	1,068	1,011	975	975	917	
Luxembourg	71	77	74	73	72	85	83	84	84	95	96	
Hungary		3,185	3,121	2,916	2,916	2,794	2,924	2,946	3,051	3,188	3,285	3,035.1
Malta			81	78	79	81	82	86	90	94	99	
Netherlands			2,705	2,603	2,558	2,452	2,483	2,483	2,598	2,492	2,648	
Austria	1,448	1,416	1,454	1,376	1,699 (b)	1,577	1,566	1,593	1,577	1,542	1,572	1,610.6 (p)
Poland		17,080	14,938	12,958	11,491 (b)	10,454	10,469	10,469	10,196	10,128	9,748	
Portugal	2,876	2,745	2,640	2,653	2,757	2,648	2,693	2,601	2,601	2,667	2,879	
Romania				9,904	9,418	8,890	8,630	8,907	8,601	8,907	8,601	
Slovenia		362	343	335	335	339	366	386	386	392	410	
Slovakia		1,724	1,439	1,150	1,110	1,111	1,061	1,118	1,112	1,109	1,070	
Finland	885	887	886	907	910	886	890	890	949	916	854	
Sweden	1,521	1,325	1,489	1,264	1,367	1,459	1,418	1,418	1,538	1,519	1,602	
United Kingdom		14,530	14,193	13,527	14,069	13,389	14,211	14,044	15,099 (b)	15,099 (b)	15,386	
Iceland	39	38	36	38	36	36	42	41	41	38	40	
Norway	724	746	780	764	701	724	716	705	705	681	714	
Switzerland					1,304	1,338	1,291	1,308	1,308	1,350	1,271	
Former Yugoslav Republic of Macedonia, the								972	1,038	1,038		
Serbia												
Turkey				48,934								

-not available e-estimated b-break in time series p-provisional

Source of Data: Eurostat

Last update: 28-04-2015

Link to the table: [http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=2020\\_50](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=2020_50)

Hyperlink to the table: [http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=2020\\_50](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=2020_50)

General Disclaimer of the EC-website: [http://ec.europa.eu/eurostat/faq/faq\\_en.htm](http://ec.europa.eu/eurostat/faq/faq_en.htm)

Code: 12020\_50

## Anexo 4. Presupuesto y programas de la Unión Europea

El presupuesto de la Unión Europea (UE)<sup>22</sup> se centra en aspectos donde la financiación europea es decisiva.

Financia lo que no se financiaría o sería más caro financiar a través de los presupuestos nacionales.

Hacer frente a los retos comunes con el presupuesto de la UE sale más barato y es más eficaz que utilizar 28 presupuestos distintos. El presupuesto de la UE es, sobre todo, un presupuesto de inversión, que pone en común los recursos de los Estados miembros y produce economías de escala. Se destina a actuaciones que los Estados miembros pueden financiar de manera más rentable trabajando en colaboración (por ejemplo, en campos como la energía, el transporte, las tecnologías de la información y la comunicación, el cambio climático y la investigación). Dentro de cada política o línea del presupuesto, la financiación se canaliza principalmente mediante programas como "Erasmus+" (educación) o "LIFE" (medio ambiente) o a través de fondos como el Fondo de Cohesión, destinado a las regiones y Estados miembros menos desarrollados de la UE. La Comisión Europea es la responsable última de la aplicación del presupuesto. En la práctica, el gasto de la mayor parte de los fondos de la UE (alrededor del 80%) se hace junto con los Estados miembros a través de la denominada gestión compartida. Según este mecanismo, las Administraciones de los Estados miembros (por ejemplo, los ministerios de desarrollo regional) gestionan el gasto en lugar de la propia Comisión, bajo la supervisión de esta.

Los recursos propios son de tres tipos: (a) recursos propios tradicionales (fundamentalmente derechos de aduana sobre las importaciones en la UE y cotizaciones del azúcar); (b) recursos propios basados en el impuesto sobre el valor añadido (IVA 0,3%); (c) recursos propios derivados de la renta nacional bruta (RNB): cada Estado miembro transfiere al presupuesto de la UE un determinado porcentaje de su riqueza.

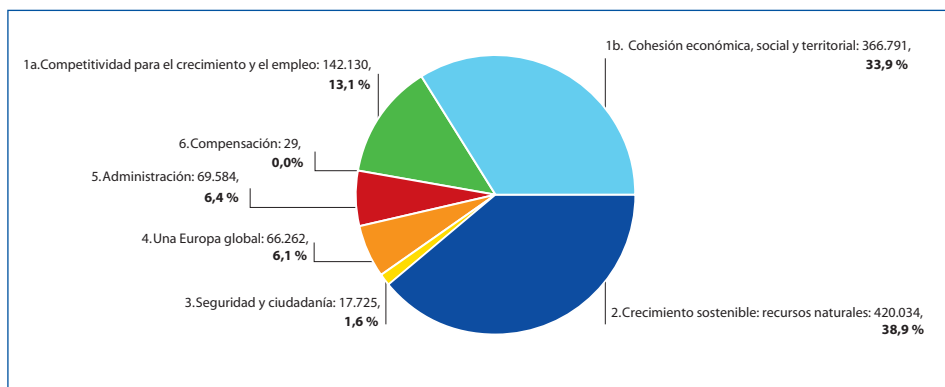
Los recursos del presupuesto de la UE están a disposición de cualquier ciudadano de la Unión, empresa, asociación, etc. Se ofrecen dos tipos principales de financiación:

1. Subvenciones concedidas para financiar o cofinanciar determinados proyectos u objetivos, normalmente a través de una convocatoria de propuestas. La financiación procedente de fondos de inversión y estructurales se realiza mediante subvenciones concedidas por las Administraciones estatales, regionales y locales.
2. Contratos públicos otorgados mediante licitaciones para la adquisición de obras, bienes o servicios destinados a garantizar el funcionamiento de las instituciones y los programas de la UE.

---

22. Tomado de "Comprender las políticas de la Unión Europea. Presupuesto". [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/es/budget\\_es.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/es/budget_es.pdf)

El presupuesto de la UE asciende a más de 1.000 millones de euros para el periodo 2014-2020. En el 2015 es de 141 billones de euros, poco más del 1% del PIB del conjunto de países. 12 países aportan más recursos de los que reciben (Alemania, Francia e Italia son los principales). Algunos países no logran gastar todos los recursos que la UE les transfiere. Los costes administrativos solo representan el 6% del presupuesto de la UE y cubren los gastos de personal e infraestructuras de las instituciones de la UE (Parlamento Europeo, Consejo de Ministros, Comisión Europea, Tribunal de Justicia y Tribunal de Cuentas Europeo).



Fuente: Comisión Europea.

## Programas por macroáreas de intervención

(véase [http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_en.cfm))

### Competitividad para el crecimiento y el empleo

- Connecting Europe Facility.
- Copernicus.
- Competitiveness of Enterprises and SMEs (COSME).
- Customs, Taxation and Fight against Fraud.
- Employment and Social innovation Programme (919M€).
- Erasmus+ (14.700M€).
- Galileo.
- Horizon 2020 (80M€).
- ITER.
- Nuclear Decommissioning Assistance Programmes.

### Cohesión económica social y territorial

- Cohesion Fund (fondo de la política de cohesión, también es parte de los FEIE).
- Less Developed Regions (FSE y FEDR: fondos de la política de cohesión, también son parte de los FEIE).

- More Developed Regions (FSE y FEDR: fondos de la política de cohesión, también son parte de los FEIE).

### **Crecimiento sostenible: recursos naturales**

- Common Agricultural Policy - Pillar I.
- European Maritime Affairs and Fisheries (FEAMP, también es parte de los FEIE).
- Life programme.
- Rural Development - CAP pillar II (FEADR, también es parte de los FEIE).



**PARTE II**  
**Instrumentos y mecanismos  
de coordinación:**

*la política, la planificación y la presupuestación  
como factores claves*



# 1. La economía política de las políticas sociales y la dimensión político-institucional de los procesos de coordinación prointegralidad<sup>1</sup>

Fabián Repetto<sup>2</sup>

## Introducción

El trabajo apunta a colocar los retos de coordinación como un aspecto central pero no exclusivo en la búsqueda de abordajes integrales para diseñar y gestionar la política social latinoamericana, en particular cuando debe afrontar problemas complejos y multicausales.

La estructura del capítulo se expresa en cuatro secciones. La primera parte aborda el alcance de la política social y los retos que los diversos aspectos y componentes que conforman en cada país la política social le generan a la búsqueda de integralidad. En la segunda sección se concentra en atender las dos funciones estatales críticas para transitar hacia dicha integralidad: la mencionada coordinación, por un lado, y la de gobierno, por el otro; esto enmarcado en dos conceptos fundamentales para cualquier abordaje de economía política: instituciones y actores. La tercera parte del documento explora algunas cuestiones analíticas necesarias para entender de qué se habla cuando se habla de “autoridad social”, en tanto expresión de la institucionalidad social. Finalmente, en la cuarta sección se presenta un decálogo de lecciones aprendidas de la experiencia latinoamericana de búsqueda de integralidad de su política social en general y de la protección social en particular.

---

1. Este trabajo se respalda en diversas producciones previas del autor, sea en su rol de tal o de coautor. En particular, Repetto (2005 y 2009), Repetto y Potenza Dal Masetto (2015), y Cunill Grau, Repetto y Bronzo (2015).

2. Director del Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC-Argentina). Investigador en el campo de las políticas sociales y la institucionalidad de la gestión pública, y consultor internacional de políticas sociales en diversos países de América Latina. fabian.repetto@gmail.com

## 1. Alcance de la política social: retos y desafíos para avanzar hacia la integralidad

Lo primero que debe clarificarse desde el punto de vista conceptual se relaciona con los posibles alcances de las políticas sociales, de cuyas mutaciones recientes acaba de hablarse. Estas constituyen un subconjunto de las políticas públicas y no tiene un límite preciso, como bien lo expresa Titmuss. Primero cuando señala, siguiendo la obra de Marshall: “El término política social no es una expresión técnica con significado exacto (...), se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública (o nacional), los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda” (1981: 37). Luego, va más allá en su ligazón con otras áreas de acción pública y la considera como un sistema redistribuidor de ingresos, por lo cual incorpora aspectos tales como la política fiscal, la política de empleo e ingresos, así como la administración de los sectores sociales (cfr. Bustelo y Minujin, 1997).

Un aspecto fundamental a reconocer es que se trata de un campo en permanente construcción y/o reconfiguración. Las relaciones de fuerza, las cosmovisiones ideológicas, las dinámicas macroeconómicas y los renovados saberes disciplinarios son cuatro aspectos que, combinados, ayudan a entender los cambios que históricamente transforman el alcance y contenido de la política social. Como la otra cara de una misma moneda, también ayuda a entender dichas transformaciones lo que acontece propiamente en la estructura social, las mutaciones en sus estructuras de riesgos y vulnerabilidades, la aparición de nuevos problemas o la reformulación de viejas cuestiones irresueltas o resueltas solo de modo parcial.

Con base en la tipología de regímenes de bienestar propuesta por Esping-Andersen (1993), la literatura especializada ha definido tres áreas fundamentales de política social, cuya dinámica impacta en forma directa sobre los problemas y necesidades de determinados sectores de la sociedad: en primer término, aquellas de cobertura universal; en segundo lugar, las asociadas a la seguridad social; finalmente, las destinadas a enfrentar la pobreza.

El conjunto de acciones públicas definidas como *políticas sociales universales* se expresa paradigmáticamente en los sectores de educación (sobre todo en los niveles básicos) y salud (en especial, de atención primaria). Aun cuando el origen de las mismas puede hallarse en las etapas iniciales del capitalismo (o vinculado a la consolidación de algunos Estados nacionales en el caso de América Latina de finales del siglo XIX), su extensión en términos amplios y beneficios relativamente homogéneos brindados en forma centralizada y financiada por los recursos públicos del fisco, recién se produce a partir de la segunda posguerra. Resultó así la expresión cabal de los nuevos derechos sociales. Este tipo de políticas “pretende cubrir a toda la población

contra las contingencias sociales, independientemente de la actividad que realice el ciudadano y de su capacidad contraprestadora" (Lo Vuolo, 1990: 39).

Las *políticas de la seguridad social* limitan por lo general su cobertura a individuos (y su grupo familiar) que integrasen la fuerza laboral formalmente organizada, a la par que se financian en forma tripartita entre asegurados, empleadores y el Estado. Al decir de Lo Vuolo: "Los beneficios que otorga están, al menos parcialmente, vinculados con los aportes (ya sea en forma directa o indirectamente utilizando a los salarios como base común de cálculo). Se organiza en diferentes programas (usualmente separados), cada uno de los cuales se identifica con una particular "contingencia" o "riesgo" social que motiva la cobertura" (Lo Vuolo, 1990: 39).

En lo que refiere a las *políticas frente a la pobreza*, y aun cuando su génesis se remonta a los orígenes mismos del Estado, el lugar que ha ocupado históricamente en el conjunto de acciones públicas permite descubrir un recorrido singular. Mientras en gran parte de los países con mayores niveles de industrialización fue desapareciendo como tal, más allá de acciones aisladas (con la notoria excepción de Estados Unidos y otros países anglosajones), en ámbitos como América Latina tuvo una triple manifestación histórica: la beneficencia, la asistencia pública y las más recientes modalidades de programas focalizados.

Un modo algo diferente pero en general complementario de interpretar analíticamente las políticas sociales es introduciendo el concepto de protección social. En este momento histórico, una de las novedades más sugerentes en el campo de la política social es que las recientes acciones (dispersas, atomizadas y muchas veces irrelevantes) destinadas a enfrentar la pobreza comienzan a dar paso a enfoques más amplios, relacionados con lo que ha dado en llamarse la "protección social". Esto se da en un marco donde los gobiernos latinoamericanos, los organismos multilaterales, la comunidad académica y las organizaciones sociales, entre otros actores relevantes, comienzan a avanzar hacia dos nuevos consensos, aún incipientes: por un lado, se empieza a reconocer que la política social es bastante más que acciones dirigidas exclusivamente a la población en situación de pobreza; por otro lado, se va tomando mayor conciencia de que, en tanto una de las claves fundamentales para mejorar la situación social está relacionada con lo que acontezca con el mercado de trabajo, es importante incorporar esta dimensión como parte relevante de las preocupaciones estatales en lo social. Justamente la protección social emerge con fuerza en el cruce de ambos consensos en construcción.

Dicho de otro modo, la protección social (al ir más allá de la reciente historia de lucha frente a la pobreza y aún con problemas evidentes para precisar en cada caso nacional su alcance práctico) engloba un conjunto de aspectos críticos anteriormente dispersos en el debate de política pública en materia social: el capital humano, los riesgos individuales y colectivos, la reproducción intergeneracional de los problemas y necesidades

sociales, el vínculo entre lo económico y lo social, etc. Y lo hace, al menos en el plano conceptual, enfatizando una perspectiva de derechos (y responsabilidades), aspecto novedoso cuando se trata de políticas públicas relacionadas con población con bajo nivel de organización e incidencia política y social. Así planteado el horizonte de retos y desafíos de la protección social, es evidente que la misma emerge como un complemento apropiado de otras áreas de la política social, por ejemplo, la salud y la educación, a la vez que establece “vasos comunicantes” con otras áreas estratégicas de gestión pública.

Las aproximaciones previas implican que el alcance de la política social no constituye un dato ya dado y homogéneo para cualquier tiempo y lugar. Por el contrario, qué define cada Estado en cada país respecto a sus contenidos y componentes (y por ende sus potenciales impactos) variará dinámicamente en función de aspectos tan diversos como el grado relativo de desarrollo económico y social, las características y actores del sistema político, el lugar del país en el escenario internacional, etc. Por ende, según el sistema de política social que cada país conforme en un cierto momento de su historia serán los retos de coordinación destinados a promover un sistema integral.

Aquí se hacen presentes dos supuestos: por un lado, cuanto más extenso y complejo es el conjunto de intervenciones que un Estado decide llevar adelante como política social (incorporando servicios e instituciones con fuertes componentes meritocráticos y universales que comprometen una parte importante del llamado “gasto social”), más difícil será avanzar en coordinaciones prointegralidad dado el peso e intereses de los actores que en dichos campos se conforman; por el otro, las posibilidades de avanzar hacia mejores coordinaciones prointegralidad estarán fuertemente asociadas a contar con coaliciones sociopolíticas progresistas y con capacidad para incidir en la dinámica fiscal, con fuerte interés en materia social, y con aparatos técnico-burocráticos con capacidades para adoptar comportamientos y prácticas flexibles de gestión pública que trasciendan (aunque lo incorporen) al “saber hacer sectorial”.

Atendiendo a estas breves e iniciales precisiones conceptuales, puede afirmarse que la política social latinoamericana ha experimentado cambios significativos en el último cuarto de siglo. No solo se ha puesto en entredicho su alcance y contenido, algo evidente sobre todo en los momentos de reformas estructurales por los que atravesó la región en la década de los noventa, sino también han mutado (con especificidades según los países) sus modos de organización, la división de responsabilidades y las prácticas de intervención.

Observado el asunto desde la perspectiva de la situación social y cómo enfrentarla, el nuevo escenario de la región colocó en evidencia una vez más la multidimensionalidad de los problemas sociales, cuyas causalidades interrelacionadas no parecen posibles de ser enfrentadas exclusivamente con intervenciones de carácter sectorial. A su vez, este reconocimiento ha comenzado a asociarse con la idea de que afrontar estas problemáticas requiere ir más allá de acciones centradas en el individuo para dar lugar

a una concepción que pone el énfasis en dos tipos de abordajes potencialmente complementarios: la familia y el territorio.

Ubicando a las políticas sociales en general, y a la protección social en particular, en el entramado más amplio de la institucionalidad social, cabe señalar que del conjunto de cuestiones institucionales potencialmente relevantes, en el sentido que afecta al peso relativo de los actores involucrados y transforma las reglas de juego formales e informales que enmarcan a la política social y sus expresiones en servicios, políticas y programas concretos, aquí se habrá de colocar el acento en dos de ellas: la descentralización y la intersectorialidad. La emergencia de ambos conceptos en la historia reciente de la institucionalidad y la política social latinoamericana no aconteció al mismo tiempo.

Podría afirmarse que la descentralización cobró fuerza en América Latina, región tradicionalmente centralista, a partir de tres impulsos basados en motivos diversos, en tres décadas diferentes (secuencia que encuentra obvios matices en cada caso nacional): en los setenta, bajo gobiernos militares, como un modo para intentar diluir los focos neurálgicos de conflictividad social, o al menos alejarlos de los centros de poder económico y político; en los ochenta, en los inicios de la transición democrática, bajo la expectativa de que permitiría sentar las bases de una democracia desde lo local y la participación social; finalmente, en los noventa, guiada en lo fundamental por las urgencias fiscales de gobiernos nacionales preocupados casi exclusivamente por el ajuste estructural y la apertura de los mercados.

Por otro lado, si bien el problema de la ausencia de sinergias y complementariedades entre los diversos sectores responsables de las políticas públicas (y en particular de las políticas sociales) tenía importantes antecedentes, la preocupación por la intersectorialidad emerge más recientemente, cerca de mediados de la década de los noventa. Y surge primordialmente como una preocupación de "racionalidad administrativa-fiscal", resultante de la errática y caótica expansión de programas focalizados en la pobreza, fenómeno que había sido, en los años previos, la señal de identidad de una política social neoliberal que estaba quedando limitada, casi como sinónimo, al combate a la pobreza. Solo más recientemente, pero aún de modo incipiente, comienza a cobrar fuerza el argumento de que la intersectorialidad es necesaria no solo por razones de eficiencia, sino también porque las características de los problemas sociales se manifiestan cada vez más complejos e interrelacionados.

Ya sea en términos de los retos derivados de la descentralización y las consiguientes relaciones intergubernamentales, o de la tensión sectorialidad-intersectorialidad, lo cierto es que en materia de política social una cuestión crítica cuando se habla de coordinación y gobierno refiere al alcance de la misma, es decir, qué tanto de lo que suele denominarse "política social" es efectivamente materia de esfuerzos de búsqueda de integralidad. Esto implica, a su vez, una cuestión de carácter más general de las políticas públicas de un país, en tanto implica preguntarse por el grado de coherencia

que tiene esa política social (o “porción” de la misma) que se propone integral, respecto a: (1) el conjunto de intervenciones estatales; (2) lo que podría vislumbrarse como algo similar a “un proyecto de país”.

De acuerdo a lo antedicho, asistimos a la combinación de diversos reconocimientos: (a) los problemas que afectan a la población no responden a una única causa o carencia/necesidad, sino que se trata de problemas multidimensionales; (b) se requieren abordajes que superen la atención individual, para pasar a intervenciones que centren su atención no solo en la familia como un todo (incluyendo las implicancias asociadas a las propias mutaciones del concepto “familia”), sino en el ámbito territorial en el cual viven los grupos sociales con problemas de bienestar y desarrollo social; (c) la descentralización experimentada en gran parte de la región, y en particular en sus sectores y servicios sociales, conduce a repensar las relaciones intergubernamentales, tanto en países federales como unitarios (y sus matices); (d) los marcados límites que tienen las acciones de un Estado que interviene en lo social a través de su organización sectorial requieren cambios de modo tal de generar sinergias entre los organismos públicos con responsabilidad en la oferta de servicios, políticas y programas sociales; y (e) cuando se habla de coordinación de política social debe observarse atentamente el alcance de lo que se coordina, tanto dentro del propio campo de la política social como en lo más general de las intervenciones de política pública.

Esta multiplicidad de reconocimientos se asocia a los denominados “efectos transversales de la institucionalidad social sobre la gestión social” (Repetto, 2009). Se afirma allí: “Respecto a los ‘efectos transversales’, es indudable que serán diferentes los retos de gestión social si se trata de una decisión propiamente sectorial (por ejemplo, la definición del perfil epidemiológico de una población o el cambio de la currícula escolar) que de cuestiones que afectan a varios sectores del Estado (por ejemplo, la gestión de un programa de transferencias condicionadas, que requiere no solo de la transferencia monetaria y el control de quien la recibe desde el lado de la demanda, sino también de prestaciones de salud, educación y otros aspectos, más asociadas a la oferta de servicios, cuya responsabilidad no recae en la misma organización responsable del mencionado programa). En estos últimos casos importan tanto las normas escritas que dan las pautas para la coordinación, como las prácticas no escritas que facilitan u obstaculizan una gestión intersectorial. Otro ejemplo donde la institucionalidad social genera efectos transversales sobre la gestión social es aquel donde el contenido concreto a gestionar (un servicio, una política, un programa) implica la intervención de diversas jurisdicciones estatales, por ejemplo el nivel central, el subnacional (provincias, departamentos o cómo se denomine en cada caso) y/o el municipal, lo cual remite tanto a interpretar el alcance de las normas formales vigentes para regular estas relaciones, como al tipo de prácticas de cultura política que afectan dichos vínculos”.

Aquellos reconocimientos y estos efectos transversales llevan a plantear que uno de los mayores retos que enfrenta la institucionalidad social latinoamericana es avanzar



hacia decisiones, diseños e implementaciones de sistemas de política social más integrales, capaces de hacer frente tanto al crítico escenario social como a los desafíos que afectan a las intervenciones destinadas a enfrentarlo. Lo que sí resulta evidente es que esos sistemas integrales de política social (y su vínculo con el conjunto de políticas públicas del país) habrán de ser muy diferentes país por país, no solo en razones de grados diversos de desarrollo socioeconómico, sino también por diversidades en los escenarios político-institucionales. Es en este punto del planteo, relacionado con las necesidades de avanzar hacia sistemas integrales de políticas sociales, que cobra sentido resaltar la importancia de la “función de coordinación” (sea esta acotada o amplia dentro del conjunto de esas políticas sociales). Pero también habrá de requerirse, al mismo tiempo, que se ejerza lo que habremos de llamar “la función de gobierno”. Una sin la otra (coordinación y gobierno) resultan solo condición necesaria para transitar hacia sistemas integrales de política social (o de protección social en una perspectiva más acotada pero igualmente crítica).

## **2. El camino hacia la integralidad: las funciones de coordinación y gobierno desde un enfoque de economía política**

La cuestión social se compone de diferentes problemas vinculados en sus causas y sus efectos, cuyo protagonismo en la agenda gubernamental (y la prioridad que tenga dentro de la misma) depende de factores fuertemente político-ideológicos). A modo de ejemplo, resultaría apropiado entender las eventuales relaciones causales que existen entre un conjunto habitualmente disperso (y con enunciado sectorial) de problemas sociales: infraestructura urbana (déficit de agua potable); vivienda (precariedad de las mismas); ingresos y el acceso al mercado laboral (altos niveles de informalidad con bajos ingresos); educación (tasas crecientes de deserción escolar); salud (mortalidad infantil); y seguridad (violencia física contra las personas). El punto crítico está en que simple sumatoria de estos problemas “sectoriales” no constituye una visión integral de la problemática social a enfrentar en un tiempo y lugar determinado.

La clave para la identificación de las cuestiones sociales que ameritan un abordaje integral reside en definir las relaciones causales entre los componentes de la problemática social a enfrentar. Por lo tanto, el desafío en esta materia recae en cómo transitar desde la sumatoria de problemas sectoriales a una problemática integral. Cuando eso se logra es posible comenzar a transitar hacia respuestas integrales desde la política social.

La integralidad responde a la aspiración de que prestaciones y servicios estén centradas en las necesidades (¡y derechos vulnerados!) de personas, familias, comunidades o territorios. En ese sentido, procura darle a las intervenciones públicas una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las mismas, privilegiando la perspectiva del receptor (por ejemplo, la familia o el territorio). En consecuencia, la integralidad

requiere objetivos compartidos por todos los operadores (no solo por las máximas autoridades políticas) (Martínez Nogueira, 2007).

Desde una perspectiva amplia de política pública, la coordinación como medio para la integralidad permitiría alcanzar los siguientes objetivos: (a) evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; (b) reducir las inconsistencias de las políticas; (c) asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; (d) atenuar el conflicto político y burocrático; y (e) promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas (Peters, 1998).

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 sumar esfuerzos orientados al logro de objetivos estratégicos vinculados a resolver cuestiones multicausales. Ante problemas públicos complejos, con múltiples aristas y diversidad de aspectos involucrados en sus orígenes y su desarrollo, como lo son emblemáticamente muchos problemas sociales, 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 prointegralidad implica, en suma, una articulación virtuosa entre integración, coherencia y gestión (Lerda, Acquatella y Gómez, 2005: 69).

En síntesis, la función de coordinación nos remite a la relación entre actores que requieren hacer converger recursos de poder dada su interdependencia para atender problemas complejos, en una división pero también complementariedad de tareas y responsabilidades propias de una dirección estratégica común. En los casos de la autoridad social y de las autoridades sociales temáticas (cuestiones a abordar más adelante), estos problemas sociales a atender son por lo general multicausales y multidimensionales y requieren abordajes integrales. No siempre es así el caso en los asuntos que atienden las autoridades sectoriales, como suelen ser los ministerios sociales que forman parte de los Poderes Ejecutivos.

Un aspecto crítico en términos de la coordinación se relaciona a qué se va a coordinar. Los alcances de la coordinación serán muy diferentes si lo que se propone coordinar es, por ejemplo, alguna de las siguientes cuatro alternativas (o una combinación de las mismas): (a) el flujo de información; (b) los instrumentos y mecanismos de gestión administrativa; (c) el presupuesto; y (d) la autoridad para tomar decisiones fundamentales.

Estas alternativas de qué se va a coordinar suponen que el ejercicio de la autoridad implica un aspecto sustantivo de estos procesos y que su práctica se complejiza cuando es más lo que está en juego. A esta aproximación también suma Echebarría, al señalar la importancia de combinar “... la coordinación jerárquica y no jerárquica (dependiendo de que el actor que crea o utiliza la regla de decisión se sitúe por encima de

los actores coordinados o sean los propios actores los que lo hagan), así como la coordinación intraorganizativa (en la que la jerarquía es un recurso disponible) e interorganizativa (donde no es posible la solución jerárquica)" (2001: 8).

Como una mirada alternativa pero no necesariamente contrapuesta a la idea del ejercicio voluntario de la coordinación, Cunill Grau (2005) resalta la importancia que tiene contar con un "nodo articulador" cuando lo que existen son múltiples actores (de diversos sectores y niveles de gobierno) implicados en atender una problemática en la cual ellos se encuentran en común involucrados.

Pero lograr integralidad en algún alcance amplio o más acotado de la política social se requiere también que haya una identificación clara de quién (organización/actor) lidera ese campo de acción y esos recursos estratégicos que requieren ser coordinados. Implica esto la mencionada "función de gobierno". Siguiendo a Acuña y Repetto (2009), diremos que dicha función refiere al pleno ejercicio que alguna instancia legitimada por las partes y con alto respaldo político asume en la práctica (más allá de la institucionalidad formal, que no siempre se condice con la realidad) en relación con las tareas de:

- a) *Fijar los objetivos y metas* que guiarán al sistema, en base a una mirada integral sobre las problemáticas vinculadas al mismo.
- b) *Definir las prioridades y la metodología* (estrategias) de intervención.
- c) *Asignar responsabilidades y funciones* a las áreas y actores involucrados en la atención de la temática.
- d) *Distribuir los recursos* necesarios para el cumplimiento de las actividades ligadas al cumplimiento de responsabilidades y funciones asignadas.
- e) *Monitorear* el avance de las actividades, cumplimiento de la metodología de intervención y alcance de metas en tiempo y forma.
- f) *Sistematizar la información pertinente y evaluar* la marcha de la implementación de la política.
- g) *Redefinir la política* (sus alcances, objetivos, metas y metodología de intervención) en función de las conclusiones de la evaluación.

## **2.1. Acerca de instituciones y de actores**

Las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de ámbitos que buscan promover integralidad vía coordinación y gobierno, sea para intercambiar información con el fin de identificar problemas y potenciales soluciones, sea para diseñar y gestionar una política pública donde participen una multiplicidad de actores y en la cual la interacción institucionalizada entre estos marque el tono y contenido del proceso: quiénes son aliados y quiénes oponentes, cómo se articulan las coaliciones y cómo se modifican o se sostienen a lo largo del tiempo, qué tan creíbles y objeto de cumplimiento son los acuerdos a los cuales se arriba (Repetto, 2000). La interacción entre los individuos y/o grupos interesados en una temática pública determinada se

da dentro de un cierto marco de reglas de juego, razón por la cual remarcar el papel de las instituciones se vuelve central en tanto las mismas rigen y orientan la acción de los actores, ayudando a estos a crear recursos políticos (Scharpf, 1997): qué se discute y qué se acepta como dado o inmutable, cuáles son los compromisos, procedimientos, premios y castigos. Al decir de Subirats y Gomà (1999), las instituciones estructuran el juego estratégico que se genera alrededor de las diversas problemáticas públicas, pero no son el juego mismo.

Es evidente que el entramado institucional general que enmarca la gestión de lo público en país determinado ejerce fuertes condicionamientos sobre las reglas de juego de campos específicos de políticas públicas. Así, una cierta institucionalidad, por ejemplo la que opera al interior y en el entorno de los ámbitos de la política social (cualquiera sea su alcance), si busca realmente ser apropiada al objetivo de una coordinación prointegralidad, tendrá la enorme tarea de facilitar formas más o menos cooperativas de intercambio a través del tiempo, de modo tal que se posibiliten compromisos creíbles y que den como resultado bajos costos de transacción. Una enseñanza que deriva de aquí es que debe evitarse la tentación de la ingeniería institucional formal de regular todas las interacciones posibles, debiéndose prestar mucha atención a las reglas no escritas. Esto, en tanto los actores del sistema político en general y de áreas concretas de gestión pública en particular despliegan sus estrategias atendiendo al entramado institucional como un todo. Con ese abordaje debe interpretarse la institucionalidad social.

La CEPAL ha definido oportunamente la institucionalidad social como el “conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones, la calidad de las mismas, los modelos de organización y gestión y los arreglos institucionales (CEPAL, 2000).

En la misma línea, otra de las definiciones posibles apunta que la institucionalidad social consiste en “el conjunto de reglas de juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez de enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales”. Para todos los involucrados (en la política social o en un subconjunto de ella), la institucionalidad social representa un entramado de incentivos que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción, aunque no clausura las posibilidades para que se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad (Repetto, 2009).

Existen numerosas propuestas sobre qué componentes, cuando se desagrega su definición, debe tener la institucionalidad social (Repetto, 2003; Franco, 2010; Cecchini y Martínez, 2011; Van de Ven y Ellis, 2000; Bohorquez, 2009; Braun y Vélez, 2004; Blank, 2012; Irrarázaval, 2006; Machinea y Cruces, 2010; Székely Pardo, 2010 y 2015). La mayoría, no obstante, reconoce ciertos atributos que serán desarrollados a continuación:

- **La existencia de una estrategia a largo plazo** consistente, que se sostiene a lo largo del tiempo, y que no cambia su esencia frente a cambios de gobierno, crisis políticas o situaciones coyunturales. Esto no implica que la política social es rígida e invariable frente a la situación socioeconómica. Lo que quiere decir es que responde adecuadamente a *shocks* económicos pero no cambia arbitrariamente frente a modificaciones en los equilibrios políticos.
- **La existencia de reglas claras y conocidas por todos los actores** es uno de los más importantes atributos de la institucionalidad, dado que permite definir cómo operan los programas, a qué población van dirigidos, qué tipo de apoyo ofrecen, cuáles son los criterios para la inscripción y selección de destinatarios, cuáles son sus responsabilidades (en caso de haberlas),
- **La existencia de espacios de coordinación** entre distintos actores gubernamentales encargados de ejecutar la política social. Se trata de actores de distintos niveles de gobierno (central, provincias/regiones, municipios/alcaldías) y/o sectores, por lo cual resulta indispensable que existan ámbitos en los cuales compartir información, articular esfuerzos, asignar recursos de manera eficaz y eficiente, entre otros.
- **El desarrollo de capacidad técnica** permanente en los organismos encargados de las distintas etapas de la política social. Para llevar a cabo una política social eficaz resulta fundamental contar cuadros profesionales capacitados para ejercer las distintas funciones.
- **La existencia de mecanismos de recolección y análisis de información confiable** que permitan evaluar el avance de la estrategia y mejorar los programas. Toda estrategia social debe velar por el uso eficiente de los recursos escasos para atender los problemas sociales más importantes. Para hacer esto, es clave contar con información adecuada para la toma de decisiones, con ámbitos institucionales dedicados a la evaluación y seguimiento de las acciones sociales y su impacto. Esto es de crucial importancia para lograr transparencia y rendición de cuentas.
- **Los mecanismos de control y fiscalización** permite la rendición de cuentas sobre el funcionamiento de un programa social. El ciclo de la rendición de cuentas solo termina cuando se cuenta con mecanismos que permitan sancionar a aquellos funcionarios que no se apeguen a la normativa vigente. Tales son los atributos que se agrupan bajo la categoría de mecanismos de control y fiscalización.
- **La participación de actores sociales** que consoliden la continuidad de los programas. Existen diversos actores sociales que, por contar con horizontes de planeamiento más largos que los actores gubernamentales, pueden fortalecer a algunos programas sociales, evitando su eliminación ante cambios políticos coyunturales y elevando la capacidad del programa por medio de demandas y colaboración específica.

Puede sintetizarse este conjunto de aproximaciones afirmando que la institucionalidad social se manifiesta, en lo fundamental, a través de cuatro dimensiones: lo jurídico-normativo, lo organizacional, lo técnico-operativo y lo fiscal.

Son actores concretos los que operan dentro de dicha institucionalidad pública en general, y social en lo específico. Adquirir protagonismo real y concreto en la esfera pública, por ejemplo para participar activamente en la coordinación y gobierno de políticas públicas estratégicas, requiere de dotaciones importantes de poder. Por ende, la clave está en aquellos recursos que otorgan relativas dosis de poder a individuos o colectivos. Intereses (sean interpretados estos de modo subjetivo u objetivo) e ideología no constituyen por sí mismos fuentes de poder aun cuando le otorgen identidad propia a los diversos involucrados en el espacio público, sino que serán una serie de recursos (y las dotaciones que se tenga de ellos) los que pueden facilitar la materialización de intereses y concepciones del mundo en el plano concreto de las acciones estatales, por ejemplo, programas y políticas sociales.

Afirman Acuña y Chudnovsky: “Las capacidades y recursos diferenciales con que cuentan los actores pesan dramáticamente sobre la distribución del poder y el resultado de los procesos sociales, y cabe señalar que estos recursos pueden tener un origen estructural-económico y/o ideológico-cultural” (2013: 31). No existe consenso en la literatura acerca de cuáles son esos recursos relevantes. Es posible, no obstante, avanzar en una aproximación con base en cuatro aspectos sustantivos de la vida pública: lo político, lo económico, lo administrativo y lo ideológico. Se trata de recursos (en términos de capacidades) con los cuales se debe contar para lograr participar activa y autónomamente en el proceso de formación de una política pública, incluyendo el propio proceso de coordinar actividades de gestión:

- *Recursos políticos* (apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés y de los mandantes políticos; autoridad formal; liderazgo y autoridad informal; movilización y acción colectiva; habilidad para negociar, argumentar y comunicar).
- *Recursos económicos* (presupuesto, dinero para incidir en la agenda gubernamental).
- *Recursos administrativos* (mandato legal, organización, información, expertise técnica, capacidad para descifrar el contexto).
- *Recursos ideológicos* (ideas, valores, prestigio moral, concepciones del mundo).

Los espacios de coordinación y gobierno tendientes a la integralidad de la política social suelen operar, en la práctica, como redes políticas muy complejas. Según el peso relativo de cada actor en base a la dotación con que cuenta de estos recursos de poder recién presentados, será la capacidad política *acotada* de un actor individual o colectivo, la cual será utilizada para negociar o para ejercer acciones de veto en dichos ámbitos de interacción. Debe indicarse, sin embargo, que la interacción política en el espacio público ligada a la disputa/articulación de intereses e ideologías no suele darse entre actores aislados de su entorno, sino que se da por lo general a través de coaliciones políticas en las cuales participan esos involucrados. Suelen ser estas conformaciones, cuyo cemento son precisamente los intereses y/o las ideologías

en común<sup>3</sup>, las que permiten que se potencien los recursos que cada actor o involucrado en los espacios de coordinación posee por sí mismo y que, en forma individual, no le permite actuar activamente en aquellos ámbitos de lo público donde más desean o necesitan participar. Son las coaliciones las que, agregando múltiples recursos (aportados por múltiples jugadores que incluso no participan de modo directo en el “juego de la coordinación y gobierno”), generan sinergias importantes, dando lugar a capacidades políticas *agregadas*, que implican algo diferente a la sumatoria de las capacidades políticas *acotadas* de los miembros de la coalición<sup>4</sup>.

Las coaliciones políticas que operan desde “adentro” pero también en la frontera con el “afuera” de los ámbitos destinados a la coordinación y gobierno son interpretadas aquí del siguiente modo: (1) una conformación más o menos estable entre individuos y/o grupos de esferas diversas (Estado, régimen político, sociedad, mercado, sistema internacional) que poseen ciertas dotaciones de recursos (aunque sean mínimas) factibles de transformarse en elementos de peso en la conflictiva disputa de poder, (2) que tienen intencionalidad de participar de modo conjunto del juego político propio de ciertas temáticas públicas, y (3) que lo hacen a partir de compartir, con base en el reconocimiento mutuo, algunos intereses y/o ideologías en común. Los participantes de las coaliciones son jugadores estratégicos, razón por la cual toman múltiples decisiones (entre otras la de permanecer o no en la coalición, y en caso de hacerlo, de qué forma y con qué intensidad), guiados por sus intereses e ideologías pero también evaluando lo que buscan como objetivos los otros involucrados en la temática pública en cuestión (formen o no parte de la coalición). En ese sentido, un aspecto clave para entender el rol de las coaliciones está asociado al modo en que los involucrados calculan y perciben subjetivamente sus recursos propios y también los ajenos (Klijn *et al.*, 1995). Ratificando este argumento, Sabatier y Jenkis-Smith (1999) señalan que los actores de las coaliciones actúan restringidos por amplios prejuicios y limitaciones, sea por factores de tiempo, de cultura o de información limitada.

Debe tenerse presente que un tipo de coordinación y gobierno crítico para la política social acontece motorizada por los Poderes Ejecutivos de la estructura estatal, sea a nivel central, subnacional o local (y una combinación de relaciones entre los mismos). Esto requiere, por ende, centrar el foco de atención en la dinámica que acontece al

---

3. Según Sabatier y Jenkins-Smith (1999) y respecto a los sistemas de creencias, cada coalición está organizada en una estructura jerárquica tripartita: (a) en el nivel más elevado, el núcleo del sistema de creencias incluye bases ontológicas y creencias normativas, como, por ejemplo, la evaluación de la libertad individual frente a la equidad social, el cual opera diagonal a todas las demás áreas; (b) en otro nivel, el núcleo de creencias políticas, el cual representa las garantías básicas normativas de las coaliciones y las percepciones causales que se pueden encontrar a través de un subsistema, siendo según los autores es el más importante a considerar, pues representa las normativas básicas y las garantías empíricas en el área de especialización de una política de elites; y (c) por último, se encuentran aspectos secundarios del sistema de creencias, los cuales contienen una serie de creencias concernientes a la seriedad del problema, al diseño de específicas instituciones, preferencias políticas a la luz de regulaciones deseables o presupuestarias, y las evaluaciones de desenvolvimiento de los actores.

4. La literatura sobre coaliciones puede muy complementarse con la discusión de redes de políticas públicas, en tanto en esta aproximación se jerarquiza el papel que tienen los actores y sus interacciones.

interior de dichas instancias estatales. Allí, en la práctica, lo que predomina es la multiplicidad y entrelazamiento de interacciones entre actores con intereses e ideologías diversas, donde las dotaciones de recursos, las expectativas personales o grupales, las relaciones informales y los marcos normativos hacen muy compleja la conformación de coaliciones para generar integralidad, que sean sólidas y que actúen con un horizonte de largo plazo, es decir, que vayan más allá de acuerdos tácticos coyunturales.

Sabido es que el Estado (en este caso, particularmente el Poder Ejecutivo en sus distintos niveles jurisdiccionales), en tanto expresión materializada de una relación social enmarcada históricamente, es heterogéneo a su interior. Y tal diferenciación se expresa de modo muy clara en las pujas y diferencias de criterios en los espacios que al interior del aparato estatal se crean con el declarado objetivo de coordinar campos o ámbitos de gestión pública concretos, tal el caso de la problemática social. Indicado esto, no debe sorprender entonces que cada uno de los “jugadores” del “juego de la coordinación y gobierno” utilice los recursos con que cuenta y las reglas de juego a su alcance (provengan ambos aspectos de la misma dinámica intraestatal o del entorno socioeconómico y/o internacional) a efectos de hacer primar sus intereses e ideologías particulares. En pocas palabras, coordinar y gobernar el todo o partes de la política social no suele ser por lo general un proceso de interacción donde todos los involucrados ganan, sino un proceso de búsqueda de nuevos equilibrios donde los resultados tienden a ser de “suma cero”: lo que gana quien gobierna la coordinación suelen perderlo quienes deben ceder los bienes y/o servicios a ser coordinados y gobernados (y que previamente estaban bajo sus responsabilidades sectoriales).

Una clave interpretativa para entender qué está en juego cuando se hace referencia a la coordinación y gobierno intraestatal, es preguntarse: ¿qué está en juego?, o de otro modo, ¿qué intereses e ideologías compiten por la fijación de prioridades de la agenda gubernamental? En situaciones de restricciones como las que permanentemente afecta en accionar estatal, la lucha distributiva adquiere una importancia singular. A modo de ejemplo, privilegiar la agenda social podría ser visualizado, por algunos funcionarios políticos de otras áreas claves del accionar estatal, como un potencial debilitamiento de sus agendas específicas, lo cual obviamente generará conflictos muy fuertes, cuya resolución no estará dada solamente por lo que sucede en el plano interno del Estado sino en el modo en que sus actores establecen coaliciones con actores de la sociedad, el mercado y el ámbito internacional. Ya dentro del amplio campo de la política social, priorizar por ejemplo políticas públicas integrales de primera infancia puede generar celos y conflictos con actores estatales comprometidos con otras agendas, sean estas relacionadas a otro grupo etéreo (por ejemplo, adultos mayores), o sean agendas más clásicamente sectoriales (como la expansión de los servicios de salud o la mejora en la calidad educativa).



### 3. Una mirada conceptual a la construcción de las autoridades sociales en América Latina

Ya quedó dicho y vale insistir: la política social en general, y la protección social en particular, debe afrontar con creciente intensidad problemas cada vez más complejos y multicausales. La necesidad que ello conlleva de coordinar y gobernar áreas y actores relevantes de la política social (sea esta en su conjunto o componentes críticos de la misma) dentro de una compleja institucionalidad social, coloca en el centro del análisis el papel de la/s autoridad/es social/es.

Se reservará aquí, en sentido estricto, el concepto de “autoridad social” para aquellos ámbitos que tienen mandato legal para ejercer la función de gobierno y coordinar al conjunto de la política social. Esto implica también, dada la discusión previa sobre política social y sus distintos alcances, llamar la atención sobre la relevancia de las “autoridades sociales temáticas” y las “autoridades sectoriales”.

El concepto de “autoridad social” surgió en la década de los noventa, para hacer frente a la (desde entonces e incluso antes) fortalecida “autoridad económica”, intentando contrapesar la injerencia de esta en las decisiones presupuestarias sobre las políticas sociales, decisiones que muchas veces condicionaron sus características y estuvieron asociadas a procesos de descentralización, privatización y/o focalización. La configuración de la autoridad social ha ido mutando en el tiempo: actualmente, su relación con la autoridad económica se la entiende como complementaria, a la vez que se ha ido ampliando la visión respecto del alcance de su accionar (en comparación con la vigente en la década de los noventa, limitada a las acciones focalizadas en pobreza). Esta ampliación se ha producido no solo teniendo en cuenta cuáles son las funciones sociales que deben ser objeto de coordinación y gobierno si lo que se promueve es un abordaje integral, sino también qué grupos de la población son los que deben ser contemplados en el ejercicio de dicha función estatal. De cualquier forma, se trata aún de una relación no saldada, que impone desafíos particulares en términos de la institucionalidad no solo social, sino pública en su conjunto (incluyendo el vínculo de ambas con la autoridad política).

Junto con la figura anterior, en un mismo país pueden funcionar “autoridades sociales temáticas”, es decir, ámbitos con mandato legal para coordinar y ejercer la función de gobierno con respecto a componentes específicos de la política social que tienen carácter intersectorial (por ejemplo, primera infancia, juventud, discapacidad, género, pueblos originarios, adultos mayores, entre otros). Si bien las cuestiones respecto de las cuales tienen injerencia son siempre intersectoriales, los organismos que representan la “autoridad social temática” pueden ser tanto entes interministeriales (como es el caso del Consejo Nacional de la Infancia de Chile o el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala) como también ministerios específicos (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables de Perú o los Ministerios que en varios países de Centroamérica se abocan a Juventud en combinación con cultura o deportes, por ejemplo).

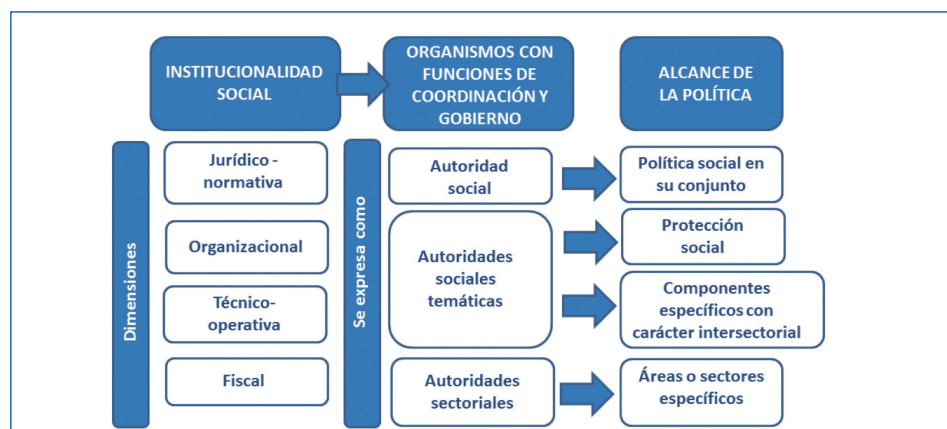
En este nivel se encuentran, también, aquellos organismos creados con el propósito de coordinar la política de protección social, eventualmente articulando (en general por separado aún) sus componentes contributivo, no contributivo y acciones de cuidado. Como ejemplos posibles de estas autoridades sociales temáticas que buscan integralidad al interior de componentes específicos de lo social, pueden citarse el Gabinete de Coordinación de Política Social (República Dominicana) o la incipiente Secretaría Nacional de Cuidado (Uruguay).

Por último, como parte de expresiones concretas de la institucionalidad social, también encontramos a las “autoridades sectoriales”, es decir, a los ministerios, secretarías u otros organismos con mandato legal para intervenir en áreas específicas, habitualmente con alcance limitado a una temática específica dentro del complejo mundo de “la cuestión social”. En estos casos, por definición, su ubicación es siempre “ministerial” (o equivalente según cada país), aunque cabe aclarar que determinados ministerios, por las características intersectoriales de los temas que abordan, deberían ser considerados más bien como “autoridades sociales temáticas”. Se encuentran en este nivel a los ministerios o secretarías de salud, educación, desarrollo social, trabajo, vivienda, etc.

Es importante tener presente que la gestión de políticas, programas y servicios no es privativa de este último nivel. En ocasiones, también los organismos que hemos identificado como “autoridad social” o “autoridad social temática” llevan adelante sus propias iniciativas, e intervienen de esa manera en funciones de diseño e implementación.

Si la institucionalidad social representa este entramado de reglas de juego, los conceptos de “autoridad social”, “autoridad social temática” y “autoridad sectorial” podrían considerarse, según lo dicho, como expresiones de la misma. El esquema que se plantea a continuación ilustra la relación entre los conceptos hasta aquí presentados.

**Figura 1. Vinculación entre los conceptos de institucionalidad social y autoridad social**



Fuente: Repetto y Potenza Dal Masetto (2015).

Es importante aquí hacer una aclaración: se requiere no confundir el alcance de una determinada política con su manifestación organizacional. Por ejemplo, la política que un determinado gobierno tiene en materia de niñez, juventud o discapacidad, solo por citar tres ejemplos, excede las acciones desarrolladas por el (eventual e hipotético) Ministerio/Secretaría con esa denominación. En algunos casos, incluso, la creación de ese tipo de organismos, más que contribuir al logro de una política integral en la materia a abordar, termina obstruyendo las posibilidades de lograr dicha integralidad, ya que los demás actores involucrados en la temática (por ejemplo, Ministerios de Salud o de Educación en el caso de las poblaciones mencionadas) tienen escasos incentivos a movilizar y confluir sus recursos estratégicos hacia el organismo formalmente responsable de atender a grupos poblacionales como los mencionados. Si eso acontece, los avances hacia una política integral en el tema en cuestión serán claramente muy pocos, y persistirán los abordajes fragmentados.

#### 4. Lecciones aprendidas de la economía política de la coordinación prointegralidad

América Latina ha recorrido un camino largo, al menos en cantidad de experiencias y ensayos institucionales, en lo referido a intentar aunar coordinación y gobierno para la integralidad de la política social, cualquiera que sea el alcance que cada país se propusiera en dicha tarea. Se han aprendido algunas lecciones, que cabe plantear aquí a modo de cierre del presente capítulo.

- a) **La coordinación intersectorial debe servir como instrumento cuando realmente se necesita, mientras que el logro de los objetivos de política social integral constituye un fin.** La coordinación intersectorial es costosa en múltiples sentidos. En consecuencia, solo debe promoverse cuando se requiere lograr integralidad para enfrentar problemas sociales insolubles desde “el saber hacer” sectorial y que impliquen interdependencia entre los sectores y niveles de gobierno involucrados (actores también involucrados de algún modo en la definición de estos problemas).
- b) **Se requiere ejercer la función de gobierno de la política social.** Sería conveniente que un actor organizacional con alto respaldo político y liderazgo técnico e institucional asuma la rectoría de los procesos y tenga la última palabra, en caso de parálisis debido a la existencia de posiciones encontradas o por responsabilidades difusas. ¿Los Ministerios de Desarrollo Social o equivalentes están en condiciones de jugar ese papel? ¿Lo pueden ejercer en la práctica los gabinetes sociales o figuras semejantes? ¿Se requiere un ministerio especializado en coordinación? La región ha experimentado con esas posibilidades de distintas expresiones y alcances del concepto de “autoridad social”, aunque está pendiente un análisis más sistemático de los pro y contra de cada experiencia.
- c) **El papel de los objetivos, las metas y las condiciones de factibilidad.** Como expresión concreta de la dimensión política de la búsqueda de integralidad, es fundamental tener objetivos claros y metas precisas que brinden un sentido sostenible a

- los esfuerzos de coordinación, ordenando las prioridades, estableciendo con precisión quién hace qué, considerando un tiempo políticamente aceptable. También es clave que cada país se plantee una coordinación/gobierno de su política social, que tenga alcances consistentes con las condiciones (y restricciones) fiscales, organizacionales, así como políticas e institucionales propias de esa realidad nacional.
- d) **El papel de la autoridad presupuestaria.** La coordinación y el gobierno de la política social (y dentro de la misma, de la protección social) requieren del respaldo de quien administra el presupuesto. Su compromiso constituye un elemento político de singular importancia en la promoción de acciones entre organismos sectoriales y niveles de gobierno con intereses en conflicto y responsabilidades específicas. La voluntad de estas autoridades es clave para la formulación de presupuestos que faciliten la integralidad. Asimismo, es determinante el papel potencial que pueden desempeñar las instancias destinadas a ejercer como autoridades sociales para “filtrar” los requerimientos presupuestarios sectoriales, antes de que estos lleguen a la autoridad responsable en la materia.
- e) **Coordinación y gobierno de un sistema y no solo una aplicación de programas.** A pesar de que la construcción sistémica es un proceso menos explorado que la reconocida práctica de ejecutar una oferta de servicios profesionalizados y/o diversos programas focalizados, los diseños y capacidades institucionales en pro de la integralidad necesitan responder a ambas funciones de manera exitosa. Se trata de actividades diferentes que precisan una clara división de tareas entre sectores y niveles de gobierno. Por tanto, es una necesidad estratégica reflexionar, por ejemplo, en qué medida la nueva generación de ministerios de desarrollo social logra cumplir en la práctica, más allá de su diseño formal, con este papel dual, en especial cuando se pretende entregar a este organismo la función de liderazgo del conjunto o de partes muy amplias de la política social.
- f) **La difícil conjunción de técnica y política.** Es esencial dotar a los mecanismos y ámbitos de coordinación y gobierno de una apropiada confluencia de solidez técnica y autoridad política, dado que la primera sin la segunda quedan restringidas a simples “condiciones necesarias”, pero no “condiciones suficientes”. Es importante reflexionar sobre *cómo transitar desde diseños que dan por supuesta la preexistencia de estas capacidades, a su construcción real. Son procesos extensos, que requieren mucha negociación política y bastantes acuerdos entre equipos técnicos acostumbrados a sectorializar sus saberes y prácticas (por ejemplo, en materia de sistemas de información o seguimiento, o modalidades de intervención territorial). Por ende, esto redundo en la necesidad de una apropiada institucionalidad social en pro de la integralidad.*
- g) **La necesidad de sólidos instrumentos de gestión pública, enmarcados en un plan de gobierno general y en la construcción de una intersectorialidad de alta intensidad como un proceso.** Para lograr el tránsito hacia abordajes integrales de la política social, se requiere al menos de: (a) planificación intersectorial con carácter participativo y horizonte temporal intermedio o extenso; (b) presupuestos con partidas específicas de naturaleza intersectorial; (c) sistemas integrados de información social, y (d) sistemas de seguimiento y evaluación orientados a políticas y

sistemas, y no solo a programas. Tales instrumentos, asociados más claramente a lo que podría definirse como “la gestión pública”, revisten real sentido y potencian su papel cuando forman parte de un plan de gobierno formulado nitidamente y que cumple el papel de “hoja de ruta” de todas las áreas gubernamentales, más allá de las sociales.

- h) **Importancia de la gestión territorial.** La coordinación y el gobierno en pro de la integralidad no puede restringirse a acuerdos políticos y técnicos en el nivel central de gobierno, generalmente asociado a la fase de formulación, que incluye la decisión y el diseño. Para que efectivamente la integralidad sea tal, se necesita que estas funciones de coordinación y gobierno intersectorial influya en las capas jurisdiccionales y políticas y operativas en el nivel local, por lo que resulta crucial contar con protocolos de intervención apropiados, instrumentos técnicos legitimados y recursos humanos especializados en el abordaje de cercanía. Esto se torna más complejo según cada experiencia nacional, y los términos formales y reales de los vínculos políticos y fiscales entre diversos niveles de gobierno involucrados, procesos de descentralización mediante.
- i) **Importancia de una comunidad de sentido y de la participación y control ciudadano.** Se requiere que actores con recursos de poder vigorosos (en el Estado, la sociedad civil y el mercado, así como la comunidad internacional) construyan acuerdos básicos sobre los principios, ventajas y condiciones de factibilidad de un rumbo específico de la política social (más universal e integral), adecuando las estrategias y rutas críticas a cada contexto nacional. La experiencia acumulada refleja también que el papel de la ciudadanía es clave, en especial de las comunidades y de las familias en los procesos de formación de las decisiones y en su posterior seguimiento y evaluación.
- j) **La relevancia del recurso humano con saberes más allá de lo sectorial.** Los espacios y ámbitos destinados a generar coordinación precisan de personal técnico muy bien formado e innovador. Se necesita transitar desde el saber especializado hacia un saber que, sin perder la experiencia de cada sector, sume conocimientos y herramientas de gestión más transversales, que no sean propios de una disciplina o sector específico. En particular, en los ámbitos propiamente especializados en la coordinación intersectorial es clave que la tarea de este recurso humano sea reconocida por los sectores sociales a quienes debe ayudar a coordinarse.

## Bibliografía

- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013), “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En Acuña, C. (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Siglo Veintiuno Editores/ Fundación OSDE*, Buenos Aires.
- Acuña, C. y Repetto, F. (2009), “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”. En

- Maríñez Navarro, F. y Garza Cantú, V. (coords.), *Política Pública y Democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación*. Porrúa-EGAP-CERALE, México D.F.
- Blank, C. (2012), "¿Estado social o Estado de bienestar en América Latina?", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. XVIII, nº 1, enero-junio.
- Bohorquez, E. (2009), *Hacia una nueva arquitectura de la información pública. Información pública y política social en el Distrito Federal*, Ensayos para la transparencia de la ciudad de México, nº 9, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, México.
- Braun, M. y Vélez, C. (2004), "Retos institucionales para la equidad y sustentabilidad del desarrollo social en América Latina", VI Foro de Equidad Social, Banco Interamericano de Desarrollo - Unidad de Pobreza y Desigualdad, mimeo.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL 111, Santiago de Chile.
- CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/ Rev.1-P/E), CEPAL, Santiago de Chile.
- Cunill Grau, N. (2005), "La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social", ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre.
- Cunill Grau, N., Repetto, F. y Bronzo, C. (2015), "Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social". En Cecchini, S, Filgueira, F., Rossel, C. y Martínez, C. (eds.), *Instrumentos de la protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Echebarría, K. (2001), "Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública", ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, noviembre.
- Esping-Andersen, G. (1993), *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Alfons el Magnànim, Valencia.
- Franco, R. (2010), "Institucionalidad de las políticas sociales ¿Es posible mejorar su efectividad?". en Franco, R. y Székely, M. (coord.), *Institucionalidad social en América Latina*, CEPAL - UNFPA, Santiago de Chile.
- Irrazábal, I. (2006), "Institucionalidad de la política social en Chile. Propuestas para los nuevos desafíos". En *La nueva realidad de la pobreza en Chile*, Fundación Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile.
- Klijn, E. H, Koppenjan, J. y Terneer, K. (1995), *Public Administration*, vol. 73, otoño de 1995 (437-454) @ Blackwell Publishers Ltd.
- Lerda, J. C., Acquatella, J. y Gómez, J. J. (2005), "Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental". En Acquatella, J. y Bárcena, A. (eds.), *Política fiscal y medio ambiente*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Lo Vuolo, R. (1990), *Políticas económicas y políticas sociales en Argentina: una contradicción persistente*, Documentos de Trabajo nº 1, CIEPP, Buenos Aires.
- Machinea, J. L. y Cruces, G. (2010), "Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos". En Franco, R. y Székely, M. (coord.), *Institucionalidad social en América Latina*, CEPAL - UNFPA, Santiago de Chile.

- Martínez Nogueira, R. (2007), *Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos*, PNUD, Buenos Aires.
- Peters, G. (1998), *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. CCMD, Research Paper n° 21, Canadá.
- Repetto, F. (2000), "Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90", *Desarrollo Económico*, vol. 39, n° 156, Buenos Aires, enero-marzo.
- Repetto, F. (2003), *Autoridad Social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción*, en Serie de Políticas Sociales, CEPAL, Santiago de Chile.
- Repetto, F. (2005), "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina". En Repetto, F. (ed.), *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.
- Repetto, F. (2009), "El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social". En Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (comp.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Repetto, F. y Potenza Dal Masetto, F. (2015), "Institucionalidad social y autoridad social en América Latina y el Caribe. Abordaje conceptual, avances y desafíos de la institucionalidad de la políticas social y de la protección social", mimeo, CEPAL, Santiago de Chile.
- Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (1999), "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment". En Sabatier, Paul (ed.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press.
- Scharpf, F. (1997), *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press.
- Subirats, J. y Goma, R. (1999), "Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis". En Goma, R. y Subirats, J. (coords.), *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de Gobierno*. Ariel, Barcelona.
- Székely Pardo, M. (2010), "Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina". En Franco, R. y Székely, M. (coord.), *Institucionalidad social en América Latina*. CEPAL – UNFPA, Santiago de Chile.
- Székely Pardo, M. (2015), *Cambios en la institucionalidad de la política de protección social en América Latina y el Caribe: avances y nuevos desafíos*, Nota Técnica Nro. 810, División Protección Social y Salud, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Titmuss, R. (1981), *Política Social*. Ariel, Barcelona.
- Van de Ven, W. y Ellis, R. (2000), "Risk adjustment in competitive health plan markets". En Culyer, A. J. y Newhouse, J. P. (eds.), *Handbook of Health Economics*, vol. 1-A, Elsevier, North Holland.





## 2. El planeamiento estratégico como instrumento para la construcción de los sistemas de protección social (SPS)

Roberto Martínez Nogueira<sup>1</sup>

### Introducción

La distancia entre el carácter complejo e interrelacionado de los factores que afectan a las condiciones y experiencias de vida de la población en situación de pobreza y el alcance fragmentado y parcial de las intervenciones de política, constituye un desafío mayor para los formuladores y ejecutores de políticas y programas sociales. Este trabajo se dirige al tratamiento de este desafío. Los persistentes niveles de pobreza e indigencia, la desigualdad en la distribución del ingreso y el goce limitado de derechos plantean enormes exigencias a las políticas estatales. La pobreza consiste en carencias, incapacidades y restricciones al ejercicio pleno de derechos y al despliegue de potencialidades. Por consiguiente, no es un problema que remite exclusivamente a ingresos precarios, vivienda insatisfactoria o necesidades básicas deficientemente cubiertas. La pobreza se manifiesta en configuraciones en las que estas y otras dimensiones están entrelazadas, con interacciones recíprocas que muchas veces neutralizan el impacto de las acciones dirigidas a algunos aspectos específicos de esta situación de pobreza.

Frente a estas configuraciones, las insuficiencias institucionales explican percepciones y conceptualizaciones parciales de los problemas, provocan inercias organizacionales y generan dificultades para la conversión de las aspiraciones políticas en impactos significativos sobre las condiciones y posibilidades de vida de la población.

---

1. Ph.D. en Administración Pública (Cornell University). Graduado de la Universidad de Buenos Aires y profesor de la Universidad de San Andrés. Presidente del Comité Académico de la Universidad de San Andrés y profesor de la maestría de Administración y Políticas Públicas. Presidente de Fundapaz y miembro del Consejo de Administración de la Fundación Pro Vivienda Social. Presidente y director de Grupo CEO-FORGES. Consultor de organismos internacionales en reforma del Estado, planificación y modernización de la gestión. Autor de numerosos trabajos y libros sobre organización y gestión estatal.

La proliferación de políticas y programas de diferentes ámbitos y niveles de gobierno ha puesto de manifiesto debilidades y problemas muchas veces insalvables para alcanzar una adecuada correspondencia entre los impactos alcanzados y los objetivos propuestos. La falta de coherencia entre las acciones, la débil coordinación y las múltiples ineficiencias operativas son manifestaciones de estos problemas. Además, la eficacia de los servicios sociales no guarda relación con los recursos afectados, con contribuciones escasamente significativas a la modificación de las condiciones que procuran remediar. Por otra parte, los problemas de acceso a los servicios agravan muchas veces las inequidades resultantes de diseños deficientes.

Este trabajo parte del reconocimiento del carácter político-técnico y de la complejidad de los procesos decisorios en torno a los SPS. El análisis se focaliza en los arreglos institucionales, organizacionales y metodológicos dirigidos a dar coherencia a decisiones y acciones a través de la construcción estos sistemas. Se abordan las políticas y los programas a partir de una aproximación general, colocándose el énfasis en los medios para asegurar que estas políticas y programas y la asignación de recursos estén alineados con objetivos de gobierno y permitan efectivamente impactar en la vida de sus destinatarios.

En este abordaje, el análisis se centrará en la planeación estratégica como contribuyente a esa alineación y a la efectividad señalada. Se avanzan algunas conclusiones sobre estrategias posibles para mejorar la coherencia y la coordinación en los contenidos y la integralidad de las consecuencias sobre la población.

## **1. La construcción de sistemas de protección social**

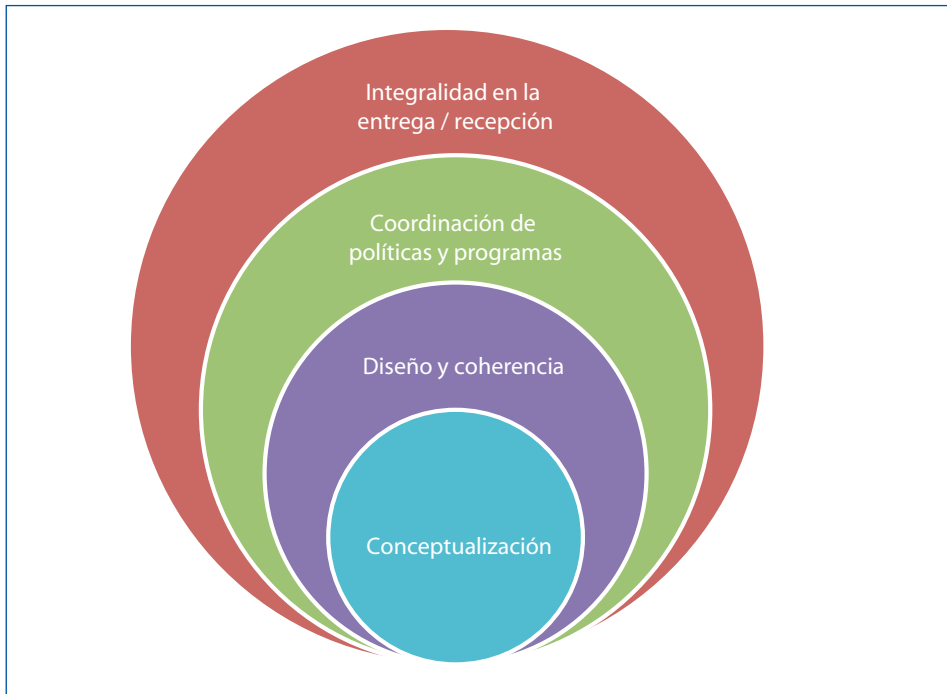
### **1.1. Condiciones, cuestiones básicas y desafíos para la construcción de SPS**

Cuatro nociones básicas se tratan, las que constituyen cuestiones a resolver y condiciones para la efectiva construcción de SPS:

1. La *comprensión y conceptualización* compartidas de los problemas sociales.
2. La *coherencia en las orientaciones y en los resultados e impactos de las políticas y programas* sociales.
3. La *coordinación en la ejecución*.
4. La *integralidad en la entrega/recepción de las políticas y programas* sociales.

Se entiende que estas nociones son interdependientes, con determinaciones de origen cognitivo, institucional, político y operativo. Suponen distintos niveles que se detallan en la figura 1.

**Figura 1. Niveles de un sistema de protección social**



Los SPS deben dar respuesta a retos de orígenes múltiples, con dificultades serias para la conversión en decisiones y acciones de valores, propósitos y conocimientos. Sus políticas no pueden más que basarse en apuestas en base a evidencias limitadas. Los problemas sociales son multidimensionales y de muy baja estructuración, no susceptibles de tratamientos segmentados o sectoriales, con relaciones causales operantes de naturaleza incierta. Por consiguiente, los programas y sus instrumentos y metodologías de intervención, por más rigurosamente que estén contruidos, tienen una efectividad más que hipotética. Por otra parte, estos programas movilizan la intervención de numerosos actores, con formatos complejos, múltiples instancias de negociación y de reinterpretación de sus contenidos y la participación de diferentes jurisdicciones (Estados nacionales, provinciales y locales) en la conformación e implementación.

Lo anterior plantea demandas específicas para la construcción de SPS. Tres de ellas merecen un tratamiento especial: (a) la inevitable tensión entre la diversidad de problemas a cuya resolución se dirigen las políticas y la convergencia de sus contenidos e impactos, (b) las exigencias de viabilidad en los planos institucionales, económicos, técnicos, sociales, políticos y de gestión, y (c) la necesidad, aun en este contexto turbulento y lleno de conflictos, de formular políticas y programas de calidad y que generen resultados e impactos que se correspondan con los objetivos políticos y las aspiraciones

sociales. *En síntesis, la construcción de SPS enfrenta retos vinculados a la fragmentación de las políticas, a modelos organizacionales inadecuados y a la sectorialización y fractura en la implementación.*

La complejidad y a la vez especificidad de los problemas sociales hace que las políticas y programas tengan orientación hacia un futuro deseable pero incierto, con una necesaria reconciliación de los objetivos de crecimiento, eficiencia, justicia y afirmación de derechos. Todo ello reclama políticas y programas de elevada calidad, con aproximaciones analíticas más acordes con el carácter multidimensional y ambiguo de la realidad y con las reales capacidades estratégicas, políticas y de gestión para transformarla. Esta calidad también se manifiesta en la agregación e integralidad de los impactos de las diferentes políticas. En áreas críticas como la protección social, el corto plazo y la visión de más a largo plazo deben compatibilizarse de manera que potencien sinergias y efectos recíprocos.

Satisfacer las exigencias señaladas implica reestructuraciones institucionales, reorientaciones políticas y una gestión pública que permita una acción eficiente, oportuna y eficaz. Las secciones siguientes, sin desconocer ni ignorar lo señalado, se concentran en algunas de estas cuestiones. Se parte de la afirmación de que la construcción de calidad en las políticas y programas es un esfuerzo con avances progresivos. Las probabilidades de que estos avances se concreten aumentan con la consolidación de conquistas alcanzadas en algunos senderos y por su potencial para reforzar procesos dinamizadores en otros. Es decir, la construcción de la calidad y de capacidades institucionales lleva tiempo y no obedece a un diseño único, pues resulta de los hitos que se consolidan a lo largo de esos distintos senderos que van conformando nuevas maneras de pensar y transformar la realidad.

## **2. El patrón normativo para los sistemas de protección**

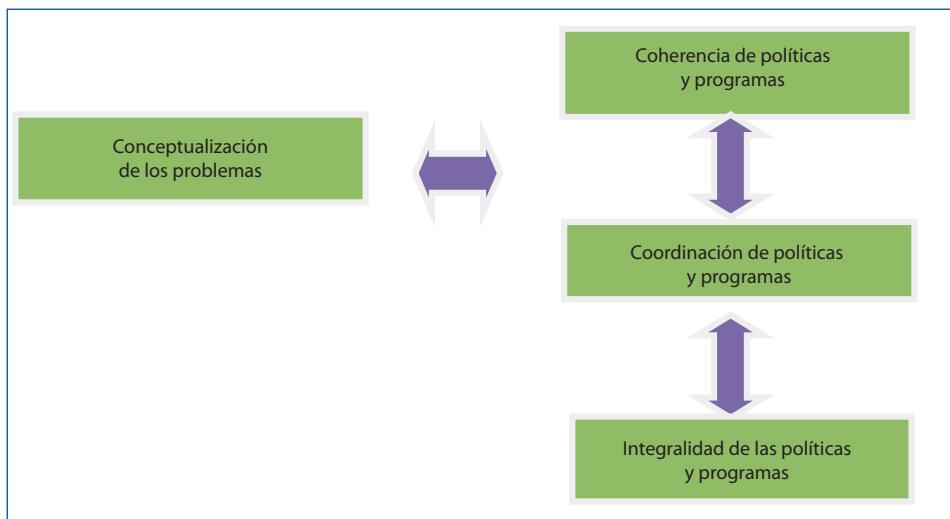
### **2.1. Sistemas de protección y exigencias sobre conceptualizaciones, coherencia, coordinación e integralidad**

La multiplicidad de políticas sociales debería apuntar a generar resultados e impactos convergentes. Desde la perspectiva normativa, esta convergencia es una expresión de los fines últimos perseguidos y de la correspondencia de los objetivos de cada una de ellas con esos fines, así como de la consecuencia de la implementación con los mismos. Tanto la coherencia como la coordinación requieren rumbo, orientación, reglas operativas y para la resolución de conflictos, incentivos, negociaciones y compromisos, aun en diferentes planos de las políticas. Todo ello comprende diseños, metodologías, estructuras y comportamientos. Desde esta perspectiva, y también a partir de la evidencia empírica, los diseños y las reglas operacionales deben ser congruentes.

Referirse a un sistema implica involucrar planos de decisión y acción gubernamental que, si bien diferentes, se entrelazan y condicionan mutuamente. Políticas coherentes en su diseño pueden resultar incoherentes por su implementación. A su vez, la coordinación durante la operación puede chocar con obstáculos derivados de la incoherencia de las políticas. Es necesario, por lo tanto, identificar estos planos integrados por distintos ámbitos decisorios y organizacionales que cuentan con competencias específicas, generan productos diferenciados y utilizan tecnologías especializadas

La figura 2 integra la coherencia y la coordinación a dos etapas adicionales. En primer lugar, la *conceptualización*: si las políticas no responden a ciertos acuerdos conceptuales, no podrá alcanzarse la coherencia deseada ni la coordinación será una aspiración alcanzable. A su vez, la afirmación de un sistema tiene consecuencias importantes: si los resultados e impactos de las políticas y programas se visualizan desde la perspectiva del receptor o beneficiario, estos deben contribuir diferenciadamente pero en forma confluyente sobre las condiciones de vida y capacidades de estos. A ello se hace referencia con el término *integralidad*.

Figura 2. Etapas hacia la convergencia



La cuestión de la *coherencia* hace referencia a los objetivos buscados y a los resultados e impactos de las políticas —y su capacidad para que estos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores, expresión de un conjunto de propósitos—. Esta coherencia se manifiesta en la razón que gobierna las intervenciones. Remite a los fines, las estrategias para alcanzarlos y los medios más aptos para ello. Estos medios son las políticas (comprensivas, transversales y sectoriales) junto a sus desagregaciones en programas, proyectos y actividades. La coherencia de las políticas

es una cualidad “vertical”; se operacionaliza a través de la articulación lógica entre la visión de país, la estrategia, los objetivos y los instrumentos de política.

En este sentido, la coherencia es previa a la coordinación, pues se dirige a los fines y orientaciones de las acciones. La coordinación tiene por objeto la consistencia en el plano “horizontal”; interno al universo de los medios que constituyen las políticas. Por cierto, las condiciones para la coherencia y la coordinación se localizan tanto en el plano político (gobernabilidad, actores, liderazgos, capacidades, etc.), como en lo técnico (movilización de conocimientos, existencia de dispositivos analíticos, sistemas y procedimientos para la anticipación y el cálculo para la evaluación de alternativas y para la acumulación de aprendizajes, etc.), pero a la vez los problemas que confrontan se originan en distintos momentos de los procesos de políticas públicas. La coherencia se refiere en mayor medida a la identificación de los problemas que dan lugar a las políticas, a los conflictos y tensiones a origina su conceptualización y a los criterios que prevalecen en la selección de los medios. En la coordinación es cuando se manifiestan en mayor medida las restricciones y defectos de los diseños adoptados.

La necesidad de *coordinación* resulta de la diferenciación de actores por su inserción en esquemas de división del trabajo, ya sea en el interior de las organizaciones, entre conjuntos de organizaciones o entre actores diversos en el plano social. Este término es equivoco, pero puede definirse como el proceso de creación o utilización de reglas de decisión con el que dos o más actores se ocupan de un entorno de trabajo compartido. Comprende reglas, diseños y procedimientos de tareas dirigidos a lograr la complementariedad y/o la agregabilidad intencionadas de contribuciones y comportamientos de participantes en arreglos sociales multiactorales.

En el ámbito público, la coordinación es permanentemente planteada como necesidad como consecuencia de la asignación de competencias a diferentes niveles y ámbitos de gobierno. También es resultado de la intervención en los procesos de políticas públicas de otros actores, como las organizaciones no gubernamentales, el sector privado o agencias de la cooperación internacional, etc. Su sentido es lograr la convergencia de acciones para la producción de valor público y el logro de los objetivos de la política. La coordinación es invocada como solución cuando deben abordarse cuestiones complejas que requieren aportes diversos, aun cuando con notable frecuencia se manifiestan evidencias de sus enormes dificultades y de los problemas creados por los intentos de alcanzarla.

Los esfuerzos por lograr una mayor coordinación confrontan enormes obstáculos, con fracasos no solo frecuentes sino previsibles y reiterados, con causas y consecuencias recurrentes. Algunos factores participan en la generación de los problemas de coordinación: (a) en primer lugar, los actores involucrados responden a lógicas e inercias institucionales y organizacionales, con tendencias a la compartimentalización y a la autosuficiencia, con prácticas y rutinas asociadas a concepciones gobernadas por

intereses corporativos y por orientaciones cognitivas y profesionales, con interpretaciones de la realidad sesgadas y estrategias de acomodación, supervivencia y preservación de posiciones en redes complejas de interdependencias; (b) la coordinación debe darse con frecuencia en escenarios llenos de ambigüedades, incertidumbres, tensiones y disputas de poder, convirtiéndola en un proceso técnico y político en el que se manifiestan diferenciaciones de intereses, determinaciones contextuales y una economía política específica a confrontar.

La *integralidad* responde a la aspiración de que prestaciones y servicios estén centradas en las necesidades de personas, familias o comunidades. Esta noción es el resultado de un proceso de maduración de las conceptualizaciones sobre la naturaleza, alcance y significación moral de las relaciones sociales y de la distribución de derechos, recursos y oportunidades entre miembros de una sociedad. Como fruto de esa maduración, se reconoce la posibilidad de que la satisfacción de una necesidad con abstracción de las restantes está amenazada en su eficacia y sostenibilidad. La integración resulta del reconocimiento del carácter unitario de la situación de vida de la población, en particular de aquella en situación de pobreza, el que se expresa en la muy elevada asociación de las dimensiones que suelen utilizarse para caracterizar la inserción social de los individuos: el ingreso, la situación de empleo, el riesgo nutricional que padecen, los niveles de escolaridad y sanitarios, las condiciones del hábitat, su integración social, su capacidad organizacional, la inserción institucional, etc.

La integración pone el acento en la entrega de los servicios y de las prestaciones con énfasis en lo específico y situacional, respondiendo a carencias, restricciones, ausencia de capacidades, etc. Esa integración no supone cambios en los objetivos, componentes o delimitaciones del universo de beneficiarios de los programas convencionales, pero sí procura darles una mayor coherencia e impacto a través de la convergencia de las diversas intervenciones de los programas, privilegiando la perspectiva del receptor.

### **3. El planeamiento estratégico del sistema**

#### **3.1. Contribución del planeamiento estratégico**

El planeamiento estratégico consiste en un conjunto de conceptos, procedimientos y herramientas para el análisis sistemático y la revisión de la orientación, contexto y modos de acción de las organizaciones. Si bien puede hacer uso de diversos métodos y puede adaptarse a diferentes circunstancias, tiene algunas condiciones que deben satisfacerse para contribuir a la coherencia.

*El planeamiento estratégico es una herramienta y modo operativo contribuyente al tránsito de un conjunto de políticas y programas a un sistema de protección social. Es un medio para fortalecer el alineamiento de la acción con los objetivos de las políticas. En primer*

lugar, el planeamiento de programas y organizacional debe alinearse con el planeamiento del sistema y sectoriales (regidos ambos por el planeamiento nacional) pues son estos los que dan sentido a las políticas a implementar y determinan las misiones a cumplir. Por consiguiente, este planeamiento tiene esas contribuciones si existen políticas explícitas y mandatos claros. Sin una definición precisa de los objetivos de política pública, la incorporación de innovaciones de gestión es meramente simbólica. Adicionalmente, este planeamiento debe satisfacer otra condición: su articulación con el presupuesto y con los programas operativos, ya que con frecuencia el planeamiento estratégico pasa a ser un ejercicio gerencial, útil por el proceso de reflexión sistemática que exige, pero relegado en la conducción cotidiana de las actividades. Además, esos objetivos deben formularse como aspiraciones pero también como estados a alcanzar en tiempos definidos que puedan servir para la evaluación de la gestión. Por último, dadas las interdependencias entre organizaciones públicas para alcanzar impactos integrados buscados por las políticas públicas con aspiraciones de integralidad, este planeamiento estratégico no puede elaborarse aisladamente, sino que debería ser una tarea compartida por aquellos que participan en una determinada red de políticas.

### **3.2. Las reglas de juego**

La conformación de verdaderos SPS requiere de reglas de juego e instrumentos analíticos y operacionales. Las políticas y programas que constituyen los SPS se refieren a cuestiones de gran diversidad y sus resultados e impactos pueden manifestarse en varios niveles de acción social y horizontes temporales. Además, cada política responde a una particular economía política, con sujetos que avanzan sus intereses y perspectivas particulares a través de estrategias fundadas en valores, orientaciones cognitivas, capacidades, recursos e inercias institucionales. La multiplicidad y la diversidad de las políticas y de los procesos sociales hacen que un problema mayor de gobierno sea lograr la convergencia de propósitos, contenidos e impactos, tanto recíprocamente como intertemporalmente, es decir, de alineamiento de las decisiones estratégicas, de gestión y operativas. Este problema comprende los fines y objetivos de gobierno, la armonización sectorial e intersectorial y las orientaciones y acciones de múltiples jurisdicciones, actores y organizaciones. Se expresa en la necesidad de producir impactos consistentes con las intencionalidades políticas, con consecuencias agregadas coherentes y con minimización de las posibilidades de neutralización mutua o de creación de nuevos problemas. Para ello, la toma de decisiones debe estar enmarcada en reglas de juego explícitas y consistentes, regida por prioridades sustantivas y temporales, con una asignación de recursos y de capacidades consistente con ellas e incorporar los mecanismos y acuerdos que aseguren la adecuada coordinación en la implementación.

### **3.3. Conocimiento y poder limitados**

El instrumental analítico disponible para diseñar políticas gobernadas por racionalidades sustantivas e instrumentales es muy limitado, siendo la aspiración de alcanzarlo



ilusoria y falaz. No solo las teorías son insuficientes, sino que también se confrontan déficits mayúsculos en la disponibilidad, confiabilidad y validez de la información acumulada sobre situaciones, actores y procesos. El poder está segmentado y su ejercicio sometido a restricciones significativas impuestas por redes de actores con capacidades no solo para articular e impulsar sus perspectivas particulares, sino también para vetar, anular, reinterpretar o incidir sobre las decisiones políticas y los procesos de implementación. La democracia, con el pluralismo y las rigideces procedimentales que le son propias, hace que estas decisiones y procesos sean por fuerza el resultado de negociaciones múltiples, fragmentadas y localizadas, lo que impide la concreción de la utopía de proyectos de gobierno y acciones estables y sustentables, totalmente consensuados y lógicamente articulados.

Estas afirmaciones sobre la existencia de límites y restricciones determinan que este análisis esté guiado por la aspiración de construir sistemas con legitimidad y satisfacción de requisitos suficientes de viabilidad, tal como se desprende de los aprendizajes acumulados. Estos aprendizajes ponen en evidencia que la superación de los problemas más relevantes choca con insuficiencias de los marcos y arreglos institucionales y organizacionales que fracturan la realidad e impiden su consideración totalizadora e integrada, que las capacidades disponibles no están a la altura de las demandas de las políticas y de los procesos y que los modos de operar suelen estar inspirados en concepciones extremadamente simplificadoras de la diversidad y significación de situaciones, contextos y acciones. El planeamiento estratégico es un modo de anticipar problemas y dibujar eventuales cursos de acción. Para ello apela a la construcción de escenarios, al análisis de actores y a la evaluación de alternativas de acción.

## **4. El marco para el planeamiento estratégico**

El sistema de protección social involucra a diversos ámbitos de gobierno, organizaciones y actividades. El planeamiento estratégico no define los contenidos del sistema, sino que es un apoyo para su construcción y operación dando orientación a la acción. Debe, a su vez, estar subordinado a marcos de naturaleza más abarcativa:

### **4.1. La visión de futuro y la estrategia**

A veces se denomina visión a una apuesta estratégica a largo plazo que da sentido a los objetivos de las políticas. Esta apuesta excede a la mera enumeración de objetivos. Su construcción es un proceso complejo, con participación, compromiso y construcción de acuerdos. Su verdadero valor consiste en su aceptación e internalización por los principales actores de la sociedad y no necesariamente debe estar formalizada y contenida en un documento. Refleja el nivel de aspiración de una sociedad sobre la calidad de la convivencia, sobre su bienestar y sobre su inserción en el mundo. Se funda en valores y en apreciaciones y experiencias históricas, identidades nacionales

fuertemente establecidas y aspiraciones colectivas compartidas que dan consistencia y continuidad a las políticas más allá de los gobiernos y de las contingencias.

La estrategia deriva de esta visión. Supone identificar cualidades duraderas como matrices básicas para las políticas que permitan dar sentido a los criterios de decisión, combinando cambio y continuidad, articulando el futuro con el presente y los valores con las acciones, aportes de la sociedad y del Estado. Campos de continuidad y de consistencia en las políticas y programas. Esta estrategia debería desagregarse en estrategias integradoras, tanto a nivel territorial como sectorial, con objetivos de inclusión y promoción social.

Esta estrategia responde a apreciaciones sobre los escenarios futuros y a posicionamientos deseados en ellos. Aun cuando la incertidumbre y la complejidad sistémica hacen muy difícil la anticipación del futuro, estas condiciones la hacen, paradójicamente, más necesaria. La anticipación de los riesgos críticos y de las eventuales oportunidades es el punto de partida para la construcción de las capacidades para superarlos y aprovecharlos. Ello requiere institucionalizar prácticas de análisis prospectivos y de indagación sistemática de las condiciones posibles y probables que el tomador de decisiones deberá confrontar. Incluye, también, la estimación y evaluación de los cambios que la implementación de decisiones y acciones puede llegar a producir la manera de brindar un sustento más informado a los intentos de modificar las tendencias y los contextos.

Son obvias las dificultades para acordar en forma explícita sobre esta visión y la estrategia para alcanzarla. Circunstancias críticas o especiales en la vida de la sociedad pueden establecer un marco adecuado para que estos ejercicios den lugar a acuerdos sobre políticas públicas. Los procesos democráticos pueden contribuir a ir generando y consolidando esta visión. La deliberación como forma de identificar áreas de convergencia de intereses es un mecanismo que lleva tiempo y que, si bien no garantiza resultados de corto plazo, es la única forma de alcanzar una mejor noción de lo compartido. Esa deliberación también supone conflictos y tensiones sobre modos particulares de alcanzar esa visión, pero cuando se la comparte el debate se hace más instrumental, centrado en los medios, con mayor peso de los argumentos sustentados en evidencias.

## **4.2. Los objetivos de gobierno y las políticas públicas**

Los objetivos de gobierno constituyen los parámetros para la evaluación de la coherencia de las políticas públicas. Su definición es una de las responsabilidades primeras de toda conducción de gobierno, junto a la construcción y preservación de la calidad institucional. Para la traducción de las aspiraciones doctrinarias y políticas del elenco gubernamental en orientaciones y contenidos de políticas públicas, los gobiernos suelen contar con el auxilio de ámbitos de la planificación nacional, los que en primer

lugar sirven para la operacionalización de la visión y de la enunciación de la estrategia nacional a través de la elaboración de planes de desarrollo y de gobierno. Estos ámbitos pueden tener distinta institucionalización y sus productos asumir diversos grados de explicitación y formalización. Lo constante es su competencia en materia a largo y mediano plazo y su función de supervisar la coherencia de las políticas públicas. Procuran, en sus versiones más ambiciosas, la consistencia intertemporal, intersectorial e interregional de las políticas, la articulación entre las problemáticas internas y los escenarios externos, y la correspondencia entre objetivos y restricciones.

Estas políticas constituyen orientaciones, reglas, marcos y criterios para la toma de decisiones sobre las actividades de gobierno. Su alcance difiere (nacional, sectorial, intersectorial, regional o interregional), así como su horizonte temporal. La función de dar coherencia a las mismas se refiere, por ejemplo, al análisis y seguimiento de los modos cómo las políticas sectoriales responden a objetivos convergentes y referidos a la solución de problemas críticos, a cómo las políticas económicas y sociales se complementan para alcanzar metas de crecimiento y equidad y a la vez contribuyen a fortalecer la democracia con definición de grupos o problemáticas de atención prioritaria en las políticas sociales.

Las políticas públicas se expresan en instrumentos. Los programas y proyectos constituyen operacionalizaciones de las políticas con enunciación de metas y responsabilidades, de la población objetivo y de las exigencias de gestión. Más allá de los diseños formales, se desencadenan procesos en los que las organizaciones de gobierno desempeñan diversos roles con cierta autonomía y discrecionalidad de comportamientos. La identificación de estas relaciones, procesos y roles pasa a ser, entonces, un elemento indispensable a tener en cuenta para el análisis estratégico.

## 5. Instrumentos del planeamiento estratégico

El plan, tal como es concebido tradicionalmente, es un conjunto de fines y reglas que define las tareas y actividades como contribuciones de cada actor en una cadena de acciones para alcanzar productos o resultados definidos. Por cierto, esta planificación tiene un sesgo determinista, lineal, sin incorporar las incertidumbres propias de la implementación, ignorando cuestiones vinculadas a la viabilidad social y política, así como las capacidades efectivas para la ejecución. Su escaso realismo llevó al abandono de esta perspectiva, conduciendo al desarrollo de otros medios para introducir coherencia y reducir los costos de coordinación de las decisiones públicas siendo superada por una comprensión más madura de los procesos de las políticas. Estas son construcciones colectivas que requieren, obviamente, orientación y regulación, pero a la vez la canalización y la resolución de conflictos, acuerdos entre intereses encontrados, convergencia de conductas, y existencia y acatamiento a ciertas reglas del juego.

Más allá de los diseños formales, a lo largo del ciclo de las políticas públicas se desencadenan procesos en los que las organizaciones de gobierno desempeñan diversos roles con cierta autonomía y discrecionalidad de comportamientos. El planeamiento estratégico procura debatir y definir en primer lugar el **contexto de la acción**, tanto en sus atributos particulares como en las proyecciones de su desarrollo. Ello supone un buen **diagnóstico** que identifique la situación actual y el futuro deseable en el plazo definido para la política. Ese **futuro** implica apuestas y siempre supone incertidumbres y riesgos. Los esfuerzos analíticos para alcanzar una buena descripción del problema, una comprensión de los elementos causales operantes y de sus eventuales desarrollos constituyen la base de un planeamiento razonable y útil.

Cada tipo de política o programa enfrenta distintos grupos y patrones de demandas, tiene distinto contenido simbólico y es susceptible de evaluación a partir de criterios variados e indicadores específicos. Los comportamientos organizacionales están, obviamente, condicionados por estos fenómenos. En este escenario, pasan a ser cuestiones fundamentales la identificación y la apreciación de los **actores relevantes** con incidencia en la suerte de la política. En esa tarea hay evaluaciones, apuestas de comportamiento, **escenarios alternativos**, etc. También la definición del **modelo organizacional y de gestión** y la efectividad de incentivos debe ser parte de la construcción. En esa definición debe preservarse el principio de coherencia de las políticas, el que tiene su primera manifestación en mandatos claros a los sectores y a las organizaciones públicas conforme a la desagregación de estrategias y objetivos. Estos mandatos y desagregaciones son condiciones a satisfacer para la delegación de atribuciones, en particular cuando las tareas de gobierno demandan flexibilidad en la operación, cercanía con la población receptora de servicios y capacidad de respuesta a nuevas demandas, situaciones y contingencias. En estos escenarios de tareas, la gestión organizacional debe alejarse del modelo centrado en procedimientos de la administración clásica, dando mayor énfasis a las consecuencias, los resultados y los impactos.

Adicionalmente, el plan estratégico debe ser concebido como un ejercicio, proceso y consecuencia de una reflexión política y administrativa. En primer lugar, debe ser un medio indispensable para el monitoreo y la evaluación, para la socialización de los propósitos y de los modos por parte de las agencias de implementación y de sus agentes, servir de fundamento cognitivo compartido para la coherencia, coordinación e integralidad y como referente del aprendizaje acumulado.

## 6. Los diseños del sistema

La literatura plantea distintas alternativas para la coordinación sistémica. Max Weber, referencia inevitable en la sociología de las organizaciones, estableció las bases para la comprensión de estos requerimientos. En primer lugar, la posibilidad más simple es la coordinación a través de la **jerarquía**. Supone baja complejidad, control de los comportamientos

por la autoridad, órdenes específicas, clara identificación de las contribuciones y centralización en la toma de decisiones. Al avanzar la complejidad de las tareas, una solución posible es la coordinación mediante rutinas, **procedimientos, planes o programas**. Cada parte realiza acciones predefinidas, explicitadas y formalizadas, contribuyentes al objetivo planteado. El control de los operadores no se realiza de manera inmediata, sino por evidencias de cumplimiento de la programación definida. La discrecionalidad es limitada por rutinas, procesos de trabajo y asignación de tareas. Existe una separación radical entre quien programa y quien ejecuta, con el supuesto de que el que planifica puede anticipar contingencias y diseñar cursos de acción para superarlas. Una tercera solución pasa por la **internalización de los fines y criterios por parte de los operadores**: la convergencia de comportamientos es producto de conceptualizaciones, comprensiones y orientaciones compartidas, de una “doctrina” que articula medios, productos y resultados. Por último, otro mecanismo está basado en la **interacción directa entre los operadores** frente a cada cuestión a resolver o tarea a realizar, acordándose entre los decisores y ejecutores las contribuciones recíprocas y las complementariedades a desplegar. La coordinación no resulta en este caso de un diseño, sino de un proceso incremental interactivo.

Orden, plan, “doctrina” o comprensiones compartidas e interacción son así cuatro modos alternativos de coordinación. Estos modos no son incompatibles, sino complementarios: su utilización depende de la naturaleza de las políticas, de las condiciones contextuales, de los recursos susceptibles de movilización y de las demandas de las circunstancias. En otro trabajo se exploró la asociación entre las demandas de tareas de distintos tipos de programas sociales y los modelos de coordinación adoptados. Esa hipótesis puede ser utilizada cuando la unidad de análisis no es un programa social, sino un conjunto diferenciado de políticas.

Esta enumeración de modos y medios para la coordinación permite extraer conclusiones tentativas. La complejización y diversidad de intervenciones y regulaciones estatales, junto a las incertidumbres a enfrentar y superar, imponen limitaciones a la jerarquía para coordinar, con asimetrías de información múltiples. De igual manera, la coordinación por rutinas, procedimientos y programas también se ve dificultada en este escenario, imponiendo obstáculos insalvables para construir una “racionalidad totalizadora” que asegure la convergencia de actores y comportamientos. Adicionalmente, los problemas de diseño de las políticas fundadas en diagnósticos insuficientes, imprecisiones con respecto a los estados finales deseados y previsiones escasas con respecto a sus consecuencias, instrumentación e implementación, determinan que la incoherencia forme parte de la misma definición de las políticas y de sus instrumentos, y que la coordinación quede librada a las iniciativas locales y a la bondad de respuestas a problemas contingentes.

En síntesis, la coordinación (lo mismo vale para la coherencia) raramente puede alcanzarse a través de la jerarquía del poder, mecanismos de cúpulas organizacionales o arreglos formales. A esos recursos, hay que agregar, con abundantes evidencias de su efectividad,

la coordinación en el interior de redes sustentadas en liderazgos, relaciones regulares y reciprocidades, con actores compartiendo concepciones sobre el sentido y las orientaciones de las contribuciones particulares. Por otra parte, la coherencia y la coordinación requieren una demanda social que las precipite y sostenga. Esta demanda suele ser más clara frente a cuestiones de elevada prioridad, intermitentes y selectivas, que requieren reacciones de conjuntos de actores públicos movilizados para dar respuesta a problemas emergentes de alta visibilidad social (Wright y Hayward, 2000). Pero a la vez esta evidencia hace más necesario disponer de diseños y orientaciones que atiendan a la calidad institucional en el interior del aparato estatal y den cabida al involucramiento social en la gestión. A estas cuestiones se dirige el siguiente epígrafe.

Por cierto, la **integración** constituye una aspiración a alcanzar a través de un sendero de creciente complejidad. En este sendero, pueden identificarse algunas etapas, cada una de las cuales tiene exigencias propias en materia de políticas, de capacidades organizacionales y de modos de implementación:

- La forma más simple es a través de la **información** sobre necesidades, prestaciones y servicios. Esa información facilita la coordinación entre ámbitos organizacionales y puede ilustrar a la población sobre las ofertas y los derechos asociados a ellas.
- Un avance en la integración es **facilitar la entrega** de prestaciones y servicios. Comprende la unificación de las localizaciones en las que esa entrega se realiza, promoviendo de este modo el intercambio y eventualmente la coordinación entre efectores y reduciendo los costos de transacción del receptor.
- Otras experiencias de reducida complejidad organizacional están fundadas en la concepción de que la inserción ciudadana plena requiere **satisfacer ciertos mínimos** en diversas dimensiones relativas las condiciones de vida y al universo de oportunidades. Estas dimensiones no solo hacen referencia a un ingreso de subsistencia, sino también a otras necesidades cuya satisfacción es considerada como indispensable en función de apreciaciones de derechos y dignidad ciudadana (nutrición, educación, atención sanitaria, salud, vivienda, etc.). Son programas diseñados para categorías genéricas de beneficiarios con pluralidad de prestaciones que convergen en individuos, familias y comunidades, pero manteniendo cierta independencia o autonomía de parte de las agencias de implementación.
- Algunas modalidades tienen por propósito la **integración de las prestaciones o servicios a partir de un eje movilizador y articulador**, como la salud o la educación, constituyéndose el centro comunitario de atención local o la escuela en los ámbitos a partir de los cuales se satisfacen necesidades que trascienden lo sanitario o educativo.

## 7. Resumen y conclusiones

Las conclusiones ya fueron parciales y asistemáticamente anticipadas en las distintas secciones que integran este trabajo. Su rápido repaso aquí tiene por propósito

sintetizar las principales argumentaciones presentadas y las sugerencias que de ellas se derivan.

1. Puede parecer como una aparente paradoja o eventual contradicción la afirmación de crecientes incertidumbres y turbulencias contextuales y de la necesidad de prestar atención más sistemática al futuro y, por consiguiente, a una planeación de nuevo estilo. Por cierto, la aproximación ingenua sería que aquellas condiciones inhiben o hacen ociosa la orientación hacia la anticipación y el diseño planes. No obstante, la acción de gobierno no puede consistir en respuestas aleatorias a desafíos coyunturales, sino que debe estar guiada por visiones, estrategias y acuerdos sostenibles en el tiempo. Desde ya, ello implica condiciones institucionales y orientaciones de actores sociales que exceden los arreglos técnicos y organizacionales que puedan adoptarse. Lo que el trabajo asume es que una reflexión sobre exigencias y modos de resolverlas puede alimentar la capacidad de la sociedad para deliberar sobre su futuro y para darse instituciones más acordes con las aspiraciones colectivas.
2. El trabajo presenta una reivindicación del planeamiento como actividad sistemática de evaluación de objetivos y medios para alcanzarlos, de señalamiento de prioridades y como proceso “racionalizador” de la acción estatal. En materia de protección social, la exigencia es mayor por la multiplicidad de problemas que deben ser atendidos y de políticas que deberían constituir un sistema. El tipo de planeación a adoptar para el sistema debe ser resultante de las condiciones y desafíos enfrentados. Debe procurar construir capacidades, impulsar la racionalidad sustantiva y atender a los nuevos fracasos del mercado. Tiene, además, que incorporar la economía política de las decisiones y orientarse hacia cambios institucionales que hagan sostenibles los objetivos de política. Requiere capacidades técnico-políticas para respaldar los esfuerzos y brindar el marco y los lineamientos para la acción de las agencias gubernamentales.
3. El planeamiento estratégico debe atender a cuatro dimensiones fundamentales: (a) las conceptualizaciones y comprensiones convergentes sobre los problemas de protección social, (b) la coherencia de las políticas y programas en sus aspectos sustantivos y operativos, lo que implica orientaciones compartidas, contribuciones a fines explicitados, complementariedades de impactos, e integración, (c) la coordinación, cuestión también de naturaleza política pero más manipulable a través de diseños e incentivos y (d) integralidad en los resultados e impactos desde la perspectiva de los receptores.
4. La experiencia comparada muestra que el camino hacia la articulación de estas dimensiones depende de condiciones institucionales y políticas. Dependencias de sendero, culturas políticas, persistencia de los proyectos sociales, calidad de las conducciones estatales, etc., determinan el grado de viabilidad de las innovaciones en materia de políticas y de modelos de organización y gestión estatal. A pesar de esta afirmación, también puede observarse una regularidad: intentos sistemáticos por aumentar las capacidades de anticipación y previsión, dar mayor relevancia a la

orientación por resultados e impactos, introducir la evidencia como requisito para la fundamentación de políticas y decisiones, articular de mejor manera la planeación nacional con los procesos presupuestarios, institucionalización de la evaluación como medio para perfeccionar las políticas, mejorar la gestión y transparentar la actividad estatal.

5. El planeamiento estratégico permite perfeccionar el uso de instrumentos para la traducción de intencionalidades políticas en impactos. Entre esos instrumentos están nuevas modalidades de presupuestación, la institucionalización plena de los mecanismos de evaluación de políticas y programas, la reformulación de estructuras de manera de alcanzar un mejor acople entre objetivos de política y modos operativos, el desarrollo de sistemas que brinden información relevante y confiables para la conceptualización de los problemas y para medir las consecuencias de las acciones y el desarrollo de sistemas de incentivos organizacionales que estimulen los cambios de orientaciones y conductas. La construcción de un verdadero sistema debe contemplar avances en estos aspectos.



### 3. Enfoque económico de la protección social: la vinculación entre el presupuesto y la planificación para la coordinación de políticas

Damián Bonari<sup>1</sup> y José Gasparín<sup>2</sup>

#### Introducción

En los últimos años los países de América Latina han registrado un importante crecimiento económico acompañado con mejoras en las condiciones de sociales, materializado en una reducción considerable de la tasa de pobreza junto con mejoras en la distribución del ingreso, crecimiento del empleo y en la matrícula de educación.

Existe evidencia de que periodos sostenidos de crecimiento producen mejoras en las condiciones sociales a medio y largo plazo, pero no logran erradicar la pobreza y reducir la desigualdad (Gasparini y Cruces, 2013). En este marco, los sistemas de protección social pueden desempeñar un papel fundamental para lograr mejoras en las condiciones

---

1. Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires y Máster en Economía y Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella. Actualmente es investigador principal del Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y consultor en finanzas y políticas públicas para distintos organismos nacionales e internacionales. Anteriormente desempeñó el cargo desde el año 2000 hasta el 2011 de director de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía de la Nación. Fue a su vez director regional del Proyecto de Cooperación Técnica y Financiera Unión Europea-MERCOSUR "Apoyo al Monitoreo Macroeconómico" y coordinador nacional del Grupo de Monitoreo Macroeconómico del MERCOSUR. Es autor de diversas publicaciones sobre caracterización y evolución del gasto público, análisis e incidencia de las políticas públicas y estadísticas macroeconómicas. Ha sido expositor en seminarios y reuniones profesionales, tanto nacionales como internacionales. Es profesor universitario de Finanzas Públicas y Gestión en el Sector Público. Además fue distinguido con el Premio Fulvio Salvador Pagani de la Fundación ARCOR por su trabajo "El gasto público social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas". Ha sido becario de los gobiernos de Francia y China.

2. Coordinador del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Es economista por la Universidad Nacional de Córdoba y candidato a Magister en Economía por la Universidad de San Andrés (tesis pendiente). En la función pública fue asesor de la Vicepresidencia Primera del Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba y asesor del Ministerio de Seguridad de la Nación. Fue docente de la Universidad Nacional de Córdoba, Universidad de San Andrés y Universidad de Buenos Aires.

de vida de los sectores vulnerables. Sin embargo, los desafíos para lograr una oferta integral de protección social no son menores.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales a través del desarrollo técnico y político de los gabinetes sociales requiere incrementar la densidad instrumental y al mismo tiempo acciones coordinadas en un marco de multiplicidad de actores involucrados en la política social.

Las políticas sociales son transversales a la gestión e imponen grandes desafíos en materia de coordinación de políticas. Algunas herramientas y procesos son centrales para lograr la integralidad de la oferta de protección social, coordinar la intervención, lograr consistencia en las decisiones y asignar los recursos a fines estratégicos.

En este marco, la vinculación entre el presupuesto y la planificación es un instrumento que permite mejorar la coherencia en las decisiones de los actores involucrados en el sistema de protección social, establecer objetivos estratégicos y mejorar la coordinación e integralidad de las políticas sociales.

El presente documento tiene como objetivo presentar la vinculación entre presupuesto y planificación como una herramienta estratégica y operativa para la gestión del sistema de protección social, fortalecer las capacidades de coordinación de los gabinetes sociales y lograr una mayor coherencia en la administración de los fondos destinados a las políticas sociales.

El trabajo se encuentra estructurado de la siguiente manera. En el segundo epígrafe se analiza la programación de la protección social, definiendo los elementos básicos, su estructura financiera y los determinantes del gasto social. En el tercero se presentan los principales impactos generados por las políticas sociales en el plano social, económico y distributivo. En el cuarto se analiza la vinculación entre el presupuesto y la planificación como instrumento para mejorar la coordinación de las políticas sociales. Por último, se exponen las reflexiones finales.

## **1. Programación de la protección social**

La mejora en las condiciones de vida de la población a través de la reducción de la pobreza y la mejora en la distribución del ingreso son objetivos centrales de las políticas públicas. Altos niveles de pobreza y desigualdad pueden generar fuertes conflictos sociales mientras que al mismo tiempo obstaculizar el crecimiento económico<sup>3</sup>.

---

3. Estaban y Ray (1999), Ortega (2003) y De Ferrari *et al.* (2003).

Si bien el crecimiento económico sostenido del producto bruto interno (PBI) es una importante fuente para reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso a largo plazo, existe evidencia de que periodos con elevado incremento del nivel de actividad no logran erradicar la pobreza, más aún, el crecimiento no es una condición suficiente para disminuir la desigualdad e incrementar los ingresos de la población vulnerable.

Por ello es necesario apuntalar el crecimiento a través de políticas públicas que permitan mejorar las condiciones de vida de la población y lograr una mayor cohesión social. Musgrave (1959) define la asignación de los recursos, la estabilización del nivel de actividad y la redistribución del ingreso como pilares del accionar público del Estado.

Para desempeñar estos roles el sector público obtiene ingresos a través de impuestos y contribuciones que luego se traducen en erogaciones que pueden modificar —y en general lo hacen— la distribución del ingreso de la población y los niveles de pobreza<sup>4</sup>. No solo es importante la capacidad de recaudación y el nivel del gasto realizado por el sector público para reducir la desigualdad y la pobreza, sino también la composición del gasto, la calidad de los bienes y servicios que provee, las transferencias hacia los sectores vulnerables y la progresividad del sistema impositivo y contributivo.

Estas funciones que desempeña el Estado vinculadas a la mejora en las condiciones de vida de las personas se encuentran enmarcadas en lo que denominaremos sistema de protección social<sup>5</sup>. Si bien el mismo adoptó diferentes rasgos y características<sup>6</sup> en los países desarrollados y emergentes, en América Latina el sistema es de base contributiva, es decir, el financiamiento mediante aportes a la seguridad social.

En el siguiente apartado nos concentraremos en definir los elementos económicos y financieros que involucra la protección social y que serán un insumo para los siguientes apartados del presente documento.

## 2. Definiciones básicas

En la literatura aún no existe consenso sobre la definición de protección social y su alcance. Sin embargo para los fines del presente documento es necesario brindar un marco de referencia sobre el cual trabajar. Así, entendemos al sistema de protección social como un esquema de transferencias sociales mediante arreglos institucionales

---

4. Cabe destacar que se menciona la forma tradicional de financiamiento del sector público, ya que el mismo puede ser obtenido a través de deudas y de mecanismos espurios como la emisión monetaria.

5. En el presente documento, al igual que OIT (2006) adoptamos la definición de sistema de protección social como sinónimo de Estado de bienestar. La definición estricta de ambos conceptos no es clara y no está exenta de debate. Si bien en algún aspecto estricto ambos conceptos pueden diferir, para el objetivo del presente documento no afecta al desarrollo ni a las conclusiones del mismo, es simplemente una definición instrumental.

6. Para un análisis, véase Esping-Andersen, 1990.

definidos y articulados, los sectores existentes realizan aportes y reciben recursos por parte de las instituciones pertenecientes al sistema.

Las transferencias comprenden al conjunto de ingresos y egresos que reciben y otorgan las instituciones del sistema de seguridad social. Los ingresos sientan su concepción en un sistema contributivo, es decir, los ciudadanos realizan aportes al Estado y el mismo devuelve prestaciones en forma de transferencias monetarias o a través de bienes y servicios que presta el sector público.

Generalmente los aportes que realizan los ciudadanos se encuentran bajo diferentes conceptos. Por un lado, los **impuestos** representan las erogaciones que realizan los ciudadanos y los ingresos que recibe el sector público pero sin comprometer una contraprestación específica de este último. Los impuestos, generalmente, no tienen imputación específica del gasto dentro del sector público y se considera que los mismos representan la contribución que realizan los individuos al funcionamiento y mantenimiento del Estado sin implicar una contraprestación directa por parte de este último. Existen diferentes tipos de impuestos según el hecho generador o hecho imponible, de acuerdo al tipo de tasa impositiva pueden ser: progresivos, proporcionales, regresivos, dependiendo de las características del contribuyente (reales o personales) o bien contemplando la capacidad de traslación (impuestos directos e indirectos).

Por otro lado, las **tasas** son los aportes que tienen como contrapartida la prestación de un bien o servicio por parte del Estado y que, a diferencia de los impuestos, sí se identifican la partida y la contrapartida de la vinculación tributaria.

Por último, las **contribuciones especiales** comprenden gravámenes en razón de beneficios individuales o de grupo sociales a partir del aporte realizado. Es decir, a diferencia de los impuestos las contribuciones comprenden una contraprestación por parte del sector público a los contribuyentes o grupo de ellos.

El Estado utiliza los ingresos para realizar erogaciones que permitan el funcionamiento de la Administración pública, gastos vinculados a la actividad económica, al pago de deuda pública y a la provisión de bienes y servicios sociales. Los niveles de gasto y su composición determinan la forma en que se lleva a cabo la política social.

El gasto social está compuesto por las erogaciones destinadas a un gran número de bienes y servicios sociales: educación, salud, cultura, ciencia y tecnología, vivienda, agua potable y alcantarillado, trabajo, promoción y asistencia, servicios urbanos y seguros sociales<sup>7</sup>. Esta variedad de erogaciones asociadas al gasto social es transversal a toda la gestión del gobierno introduciendo grandes desafíos en materia de coordinación de

---

7. Los seguros sociales incluyen las obras sociales, seguro de desempleo, asignaciones familiares y las jubilaciones y pensiones.

políticas (como veremos más adelante) mientras que al mismo tiempo es un insumo indispensable para realizar la evaluación de efectividad y eficiencia.

Los arreglos institucionales o regímenes de la protección social representan el conjunto de normas que regulan el esquema de ingreso-egreso de los recursos empleados en el sistema de protección social. Por su parte, las instituciones son los organismos que administran una prestación o un conjunto de ellas. En cada país, las instituciones asociadas al sistema de protección social adoptan diversas formas y tienen regímenes propios y alcances diferentes.

Aquí nos basamos en la clasificación utilizada por la OIT (2006) que contempla:

- a) Regímenes de seguro social.
- b) Gobiernos nacionales, regionales o locales.
- c) Fondos de pensiones.
- d) Compañías aseguradoras o mutuales.

Este conjunto de instituciones desempeñan funciones que buscan dar respuestas a necesidades concretas y específicas de los individuos. El seguro social, como forma de protección social, distribuye los riesgos entre los individuos asegurados, donde las prestaciones o transferencias no necesariamente guardan proporcionalidad con los aportes, contribuyendo a la redistribución del ingreso. Asimismo, el sector público utiliza reglamentaciones específicas, diseña e implementa mecanismos de control sobre los beneficiarios y administradores con el fin de lograr un correcto funcionamiento y evitar los posibles fraudes.

Por su parte, los gobiernos de los diferentes niveles son responsables de la dirección de la política social. La asignación de las responsabilidades entre los niveles de gobierno, la descentralización en la prestación y el financiamiento, así como la articulación de las políticas son elementos centrales para la implementación de las políticas. Las instituciones de fondos de pensiones (pueden ser públicas, privadas o mixtas) son aquellas que administran aportes con el objetivo de minimizar los riesgos asociados al trabajo, edad y otras circunstancias que generen dependencia.

Las compañías aseguradoras o mutuales, que pueden comprender a las instituciones privadas de pensiones, son aquellas cuyo objetivo es brindar cobertura a los ciudadanos que realizaron aportes a través de una transferencia monetaria o en especie. Un ejemplo de ellas son las instituciones sanitarias que a partir de aportes de los ciudadanos reciben una contraprestación de bienes y servicios sanitarios.

Cichon y Samuel (1995) clasifican los regímenes de la protección social en:

- Regímenes de seguridad social: en función de la condición y situación de empleo.
- Regímenes universales de prestación: refiere a las transferencias que disponen todos los ciudadanos independientemente de su estado y condición.

- Regímenes de asistencia social: es el sistema destinado a mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza.
- Regímenes de prestaciones complementarias: constituidas por los convenios colectivos celebrados entre partes legalmente autorizadas y bajo administración generalmente privada.

Cada uno de estos regímenes responde a diferentes necesidades de los individuos o factores de riesgos. Asimismo, utilizan transferencias como instrumento que tienen como objetivo garantizar un nivel mínimo de consumo. En este ámbito, el consumo debe ser entendido en un sentido amplio, como bienes y servicios de salud, educación y vivienda. En concreto las transferencias tienen como finalidad:

- Garantizar un nivel mínimo de consumo por parte de personas que vienen en condiciones de pobreza o cerca del umbral.
- Sustituir ingreso (total o parcial) ante la pérdida del mismo por una contingencia.
- Equilibrar la distribución del ingreso.

Los sistemas de transferencias tienen cinco componentes. En primer lugar, el **componente financiero** representa el flujo de ingresos y erogaciones del sistema de protección social administrado por las instituciones estatales. En segundo, **normas que regulan los derechos** que comprenden el conjunto de arreglos institucionales que regulan el sistema de protección social y establecen las condiciones de ingresos-egresos, contribuyentes, beneficiarios y potenciales receptores de transferencias. En tercer lugar, **organizaciones que operan la administración** de los recursos, como las receptoras de ingresos, administradoras y las efectúan las erogaciones. En cuarto lugar, las **instituciones proveedoras de bienes y servicios** que abarcan una amplia gama de instituciones de acuerdo al tipo de provisión realizada. Por último, los **destinatarios o beneficiarios** del sistema.

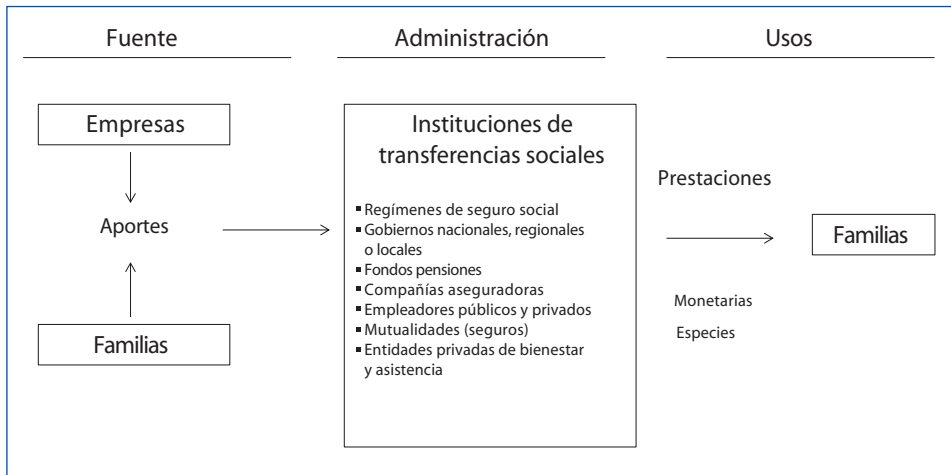
### 3. Estructura financiera de los sistemas nacionales de protección social

La estructura financiera es un elemento central dentro del sistema de protección social, ya que comprende el flujo de recursos monetarios disponibles desde su origen (fuentes), la administración por parte de las instituciones del sector público y la recepción por parte de los beneficiarios (usos).

En la figura 1 se observan los elementos que conforman la estructura financiera de la protección social. Los recursos o fuentes disponibles representan la restricción presupuestaria que enfrenta el sistema de protección social. Una parte de ellos se destina a las instituciones que administran estos fondos o gastos operativos y el resto de las erogaciones son destinadas a los beneficiarios.

En el sistema de financiamiento intervienen unidades que realizan aportes —familias y empresas— a través de impuesto y contribuciones a la seguridad social, entre otros. Es decir, los ingresos del sistema de protección social son determinados por el número de aportantes y el monto que estos últimos realizan. En América Latina, como veremos más adelante, también cobra especial relevancia en el financiamiento de la política social la informalidad de los mercados.

**Figura 1. Estructura financiera del sistema de protección social**



Fuente: elaboración propia en base a OIT (2006).

El esquema de financiamiento puede alterar la distribución del ingreso de la población a partir de los aportes que realizan los ciudadanos. Decimos que el sistema es progresivo siempre que el gravamen se incrementa para los mayores niveles de ingreso, es regresivo para el caso inverso y es proporcional si el aporte es una proporción fija independientemente del ingreso.

Estos ingresos son administrados por instituciones que consumen parte de estos recursos para su funcionamiento. Como se puede observar en la figura 1, los regímenes de seguridad social, las diferentes unidades de gobierno nacional y locales, juntos con las instituciones de fondos de pensiones, entre otras, administran los ingresos y egresos del sistema. Asimismo, las instituciones tienen la capacidad de regular los ingresos y erogaciones a través de diversos canales. Por ejemplo, modificando la cobertura de los beneficiarios del sistema, disponiendo normativas que incrementen los fondos destinados a ciertos sectores vulnerables o bien a través del diseño e implementación de nuevos programas de transferencias.

Por último, se encuentran las unidades beneficiarias que reciben las transferencias (erogaciones o usos) del sistema de protección social. Estas erogaciones tienen diversos

destinos como las transferencias monetarias, provisión de bienes y servicios (transferencias en especie) o subsidios específicos.

Cabe destacar que las familias que realizan aportes y las beneficiarias no se encuentran inconexas, la mayoría de las unidades familiares que realizan aportes también reciben transferencias del sistema de protección social. En algunos casos, como en el de pensiones por vejez, las transferencias tienen un carácter intertemporal donde en la edad laboral realizan aportes al sistema y ante la salida del mercado laboral o edad de jubilación son receptores de las pensiones. También las unidades familiares pueden realizar aportes y ser beneficiarias de transferencias dentro del mismo periodo. Por ejemplo, cuando un asalariado enfermo continúa aportando al seguro de salud y al mismo tiempo recibe asistencia sanitaria bajo la cobertura del seguro. Otro ejemplo es el pago de impuesto y las transferencias de bienes y servicios que reciben los ciudadanos por parte del sector público, como la educación pública o la posibilidad de asistencia médica en los centros de salud.

Los ejemplos antes mencionados hacen referencias a los sistemas de protección social contributivos, es decir, aquellas unidades que realizan aportes reciben prestaciones del sistema de forma directa o indirecta. Sin embargo, este tipo de sistemas de base contributiva tiene grandes problemas cuando existen elevados niveles de informalidad en los mercados ya que la cobertura del sistema se ve drásticamente reducida. América Latina presenta un claro ejemplo de ello, donde la informalidad del mercado laboral es elevada y los trabajadores no se encuentran bajo los regímenes de seguridad social.

Por otro lado, un aspecto relevante en el esquema de financiamiento es la sustentabilidad del sistema de protección social. Este concepto introduce los problemas asociados a la intertemporalidad en los esquemas de ingresos y egresos de la estructura financiera, ligados a la ocurrencia de contingencias tanto de las fuentes como en los usos a lo largo del tiempo.

Los ingresos del sistema de protección social se encuentran asociados positivamente al nivel de actividad económica. Periodos de crecimiento sostenido se caracterizan por un incremento de los recursos disponibles en los sistemas de protección social, ya que se incrementan los ingresos a través de mayores niveles de ingreso y crecimiento del empleo. Desde el punto de vista de las erogaciones, el crecimiento económico se asocia —en general— a la mejora en las condiciones sociales, probable disminuciones en las necesidades de la población y reducciones en las erogaciones del sistema.

Sin embargo, en los periodos recesivos o de crisis económicas ocurre lo inverso. Los ingresos del sistema se deterioran como consecuencia de una menor recaudación de los sistemas tributarios y las necesidades de la población se incrementan como consecuencia del aumento del desempleo, pobreza y deterioro en la distribución del ingreso.



Los periodos de crisis económicas se caracterizan por impactos asimétricos en los diferentes niveles de ingreso, ya que los sectores de altos ingresos poseen margen de maniobra para resguardar sus activos ante estos eventos, mientras que los sectores vulnerables no lo pueden realizar.

Así, los sistemas de protección social se caracterizan por ingresos procíclicos en las fases de crecimiento del producto, es decir, aumentos en el nivel de actividad se traducen en incrementos de los ingresos del sistema de protección social. Por su parte, las **necesidades de egresos** serían contracíclicas, es decir, que incrementos en el nivel de actividad reducen las necesidades de la población y el gasto podría descender con la mejora en las condiciones económicas, mientras que los factores de riesgo se incrementarían ante el deterioro de las condiciones económicas.

Estos hechos generan grandes desafíos en materia de administración de los recursos del sistema de protección social debido al impacto asimétrico de las condiciones económicas sobre los ingresos y gastos. De esta manera, es deseable contar con recursos en aquellos periodos en los que las necesidades se incrementan para reducir las necesidades emergentes de la población ante el deterioro en los ingresos.

Una alternativa es recurrir al endeudamiento como fuente de financiamiento para incrementar los recursos disponibles. Sin embargo, la toma de deuda debe ser una fuente transitoria y no de financiamiento permanente ya que es necesario tener un sistema de protección que pueda armonizar a lo largo del tiempo los ingresos y erogaciones. El endeudamiento es una buena alternativa en ciertas circunstancias pero se debe velar por la sustentabilidad del sistema. Este concepto se traduce en la igualdad entre el valor actual de los ingresos percibidos (fuentes) y el valor actual de las erogaciones (usos) realizado dentro del sistema de protección social.

El gran número de actores involucrados en la estructura financiera del sistema de protección social requiere de una fuerte coordinación de las políticas implementadas para la administración de los fondos. En este sentido, las unidades administrativas pueden actuar descentralizadamente y es necesario contar con instrumentos y procesos para la integralidad de la oferta de políticas de protección social. Asimismo, la coherencia en las decisiones de los actores involucrados en el sistema de financiamiento de la protección social es central para establecer objetivos convergentes y poder generar una gestión eficiente y eficaz de los recursos del sistema.

#### **4. Análisis factorial de los determinantes del gasto social nacional**

Una correcta administración del sistema de protección social requiere contemplar proyecciones del gasto social para determinar el volumen financiero con el que se deberá contar para hacer frente a las necesidades presentes y futuras. Comprender los determinantes del

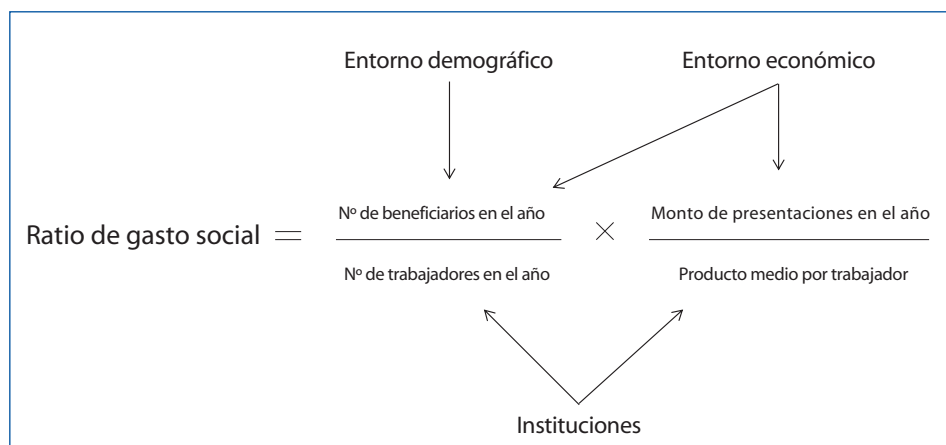
gasto social —tanto en su estructura como en la dinámica temporal— es central para dotar de sustentabilidad y gobernanza al sistema de protección social.

El nivel de gasto social está determinado por el estado de desarrollo de los países, es decir, las condiciones socioeconómicas y sociodemográficas tienen un peso importante en la estructura de las erogaciones. No obstante, tres factores dan impulso al incremento en el gasto social y son centrales para comprender su dinámica: (a) situación demográfica y el desarrollo de la sociedad; (b) instituciones entendidas como el conjunto de derechos a transferencias establecidos en la legislación nacional y convenios colectivos de trabajo y (c) condición económica.

En cualquier régimen, el gasto social es el producto del número de beneficiarios por el monto de las prestaciones. El número de beneficiarios es determinado por un conjunto de variables económicas, sociales y demográficas que afectan el entorno de los individuos generando o contrayendo necesidades. Es decir que los factores de riesgo sociales son exógenos en relación a las políticas implementadas por el sector público.

En cambio, el monto de las transferencias y la cobertura del sistema de protección social se encuentran determinadas endógenamente dentro del sector público. De todas maneras, las decisiones de cobertura y el monto de las transferencias se encuentran estrechamente vinculadas a las condiciones que impone el entorno económico y político, pero aún siguen siendo una decisión dentro del sector público.

**Figura 2. Determinante factorial del gasto social**



Fuente: elaboración propia en base a OIT (2006).

La dirección del impacto de los determinantes del gasto social puede observarse en la figura 2. El ratio de gasto social es igual al gasto social total dividido por el producto bruto interno (valor total de los bienes y servicios producidos domésticamente en la

economía durante un periodo de tiempo), el cual puede ser calculado como el producto del número de trabajadores y el producto medio por trabajador.

El entorno demográfico afecta al sistema de protección social a través del número de beneficiarios (discapacidades, jubilaciones por vejez y personas enfermas) y el potencial número de trabajadores o tasa de actividad (OIT, 2006)<sup>8</sup>. Por su parte, el entorno económico ejerce su influencia a través del número de beneficiarios y del producto medio por trabajador. En este sentido, el crecimiento de la economía con generación de puestos de trabajo tiende a reducir la tasa de desempleo y puede, en ciertas circunstancias, reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. Esta mejora en el entorno económico puede traer consigo reducciones en el gasto social, o bien, generar un redireccionamiento de las erogaciones. No obstante, las circunstancias económicas pueden ser adversas e incrementar las necesidades de la población. En este caso, si la cobertura del sistema de protección social se incrementa para atender las nuevas necesidades, también lo hará el gasto social. Por último, las instituciones (en ocasiones denominadas gobernanza) afecta simultáneamente los factores ya que establece la cobertura del sistema y la disposiciones para la prestación.

## 5. Entorno demográfico

El entorno demográfico determina el marco general de las necesidades que pueden ser atendidas por el gasto social. En este sentido, las condiciones sanitarias, la estructura poblacional y las necesidades por grupos etarios establecen el marco general de la política social.

Por ejemplo, la estructura de morbilidad de la población enmarca las acciones sobre las cuales se desempeñará el sistema de salud, determinando el volumen potencial de los beneficiarios y aportantes. Asimismo, los factores biológicos que repercuten sobre la tasa de envejecimiento poblacional tendrán impacto sobre el número de beneficiarios y financiadores del sistema de pensiones. Por ejemplo, los países que enfrenten una reducción considerable en la tasa de natalidad y que tengan una elevada esperanza de vida probablemente acarreen problemas en un futuro en los sistemas de pensiones por vejez, ya que los egresos del sistema se incrementarían mientras que los ingresos se reducirían como consecuencia de un menor número de potenciales contribuyentes.

No obstante, esto podría ser resuelto mediante la creación de nuevos instrumentos o bien a través de reformas en la estructura de gobernabilidad del sistema, pero indudablemente debe ser contemplado en las proyecciones para evitar fuertes ajustes en el futuro.

---

8. La tasa de actividad es el ratio de la población económicamente activa sobre la población total.

## 6. Instituciones

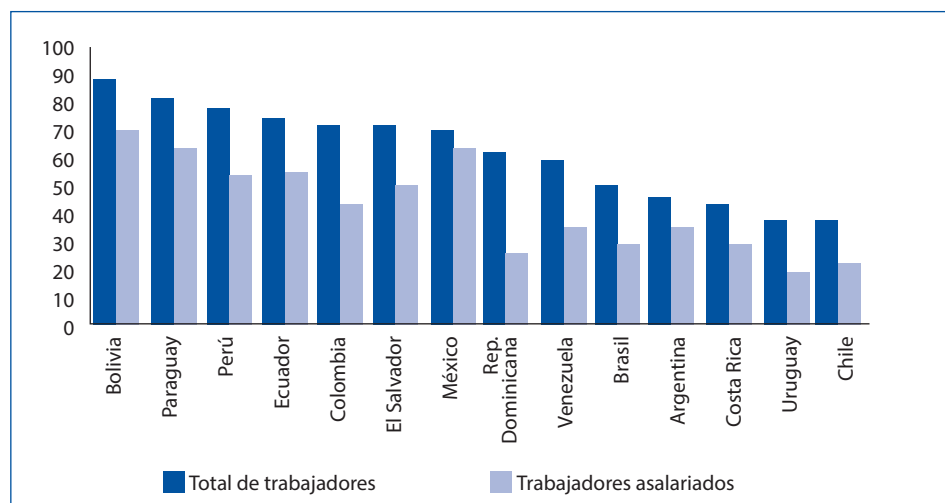
Comprende el conjunto de arreglos institucionales y contractuales que determinan los regímenes de seguridad social, alcance y cobertura de los aportantes y beneficiarios del sistema. También abarca las políticas correctivas o modificaciones que se realizan sobre la las mismas para lograr el impacto deseado.

El diseño de los regímenes establece la cantidad de aportes y transferencias recibida por el sistema de protección social. A través del marco regulatorio se definen las unidades contribuyentes y beneficiarias, estableciendo de esta manera la cobertura y el alcance al número de beneficiarios.

No obstante, el alcance del marco regulatorio puede ser reducido, por ejemplo, cuando el número de trabajadores informales es elevado. La OIT (2002) define a un trabajador informal como aquel que no está sujeto al marco normativo habitual y al pago de impuestos y que no puede beneficiarse de la protección social o de los derechos otorgados por las prestaciones laborales.

Desde el punto de vista del sistema de protección social esto se traduce en dos resultados inmediatos. Un número menor de aportantes se traduce en una reducción en los ingresos —por una menor base contributiva— y en una reducción en la cobertura del sistema de protección social, restringiendo el acceso a un seguro de salud o desempleo, ausencia de aportes previsionales y demás beneficios asociados al sistema de protección social.

**Figura 3. Tasa de informalidad, asalariados y total de los trabajadores (todos los trabajadores independientes no profesionales considerados como informales), 2010**



Fuente: Gasparini y Cruces (2013) sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

En América Latina la informalidad laboral continúa siendo un rasgo propio de la región y constituye un problema relevante de política pública a pesar de las mejoras registradas en los últimos años. La década de 1990 se caracterizó por importantes reformas económicas en muchos países de la región, en algunos de ellos se flexibilizó el mercado laboral, el crecimiento fue moderado y la tasa de informalidad de los asalariados se mantuvo para el conjunto de países que se mantuvo relativamente estable, pero en algunos de ellos aumentó considerablemente. Por el contrario, en la década de 2000 la tasa de informalidad se redujo considerablemente y se logró incrementar la cobertura de los sistemas contributivos en un contexto de fuerte crecimiento económico.

No obstante, los desafíos aún son enormes ya que los beneficios sociales y laborales se encuentran vinculados al empleo en el sector formal de la economía. En la región aún existen elevadas tasa de informalidad y heterogeneidad entre los países. Por ejemplo, en Chile y Uruguay, la proporción de trabajadores asalariados informales ronda el 22% y 19%, respectivamente; entre el 25% y el 35% se encuentran Argentina, Brasil, Costa Rica; y con tasas que superan el 60%, Bolivia, México, Nicaragua.

Los motivos que subyacen a la informalidad laboral son complejos, pero existen ciertos rasgos que caracterizan esta situación. La evidencia sugiere que existe una asociación negativa entre la informalidad laboral, el desarrollo económico y la estructura productiva del país (Gasparini y Cruces, 2013). En este sentido, el crecimiento sostenido del producto tiende a fomentar la generación de empleo formal, mientras que una mayor proporción de población rural presenta una relación inversa.

Asimismo, algunos autores sugieren que elevadas tasas de contribución pueden desincentivar la generación de empleo formal por: (a) incremento del costo laboral y/o (b) disminución del salario neto de los trabajadores. Los altos niveles de informalidad limitan la cobertura de los sistemas de protección social de base contributiva, por ello, es necesario complementar estos sistemas para reducir la pobreza y desigualdad, aún en un escenario de crecimiento de los ingresos sostenidos de la población (Gasparini y Cruces, 2013).

## 7. Entorno económico

Las condiciones económicas también tienen un impacto importante sobre el sistema de protección social. En este sentido, el contexto económico afecta las condiciones de los ingresos del sistema de protección social y las erogaciones en sentido opuesto.

El crecimiento de la economía generalmente incrementa los recursos disponibles por dos mecanismos básicos. Por un lado, el aumento en el empleo formal asociado al incremento en el nivel de actividad económica genera una mayor base de imposición, mientras que mayores ingresos de los individuos se traducen generalmente en mayores contribuciones al sistema para un nivel de empleo dado.

Por otro lado, desde el punto de vista de las erogaciones, el crecimiento en el ingreso de los habitantes puede contribuir a una reducción en las necesidades de la población, disminuyendo la demanda de gasto social de aquellos sectores que registran considerables mejoras. No obstante, existe evidencia de que periodos de crecimiento sostenido contribuyen a reducir los niveles sostenidos de pobreza a largo plazo, pero a corto y medio plazo no son suficientes.

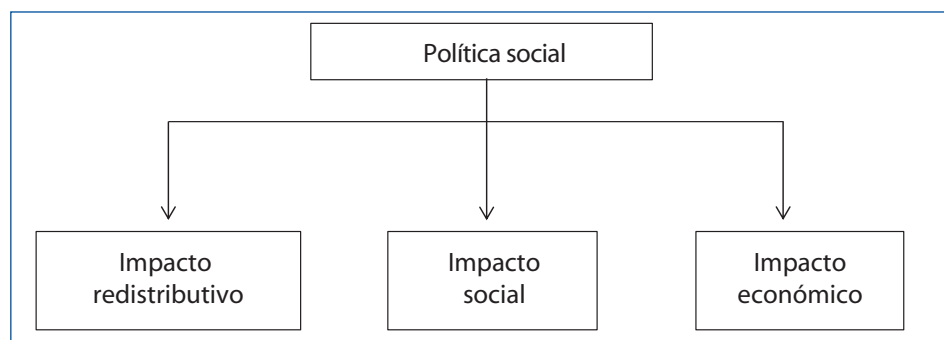
Desde el punto de vista de la distribución del ingreso, el crecimiento no genera necesariamente una redistribución en la renta hacia los sectores vulnerables. No obstante, los procesos de crecimiento generan un escenario que permite introducir mejoras en los sistemas de protección social ya que las tensiones económicas se relajan y brindan un marco donde los actores pueden consensuar arreglos institucionales que permitan reducir la brecha entre los ingresos.

## 8. Impacto de la política social

En los últimos años se han realizado grandes avances en materia de evaluación de políticas sociales. El desarrollo de metodologías cuantitativas y cualitativas ha permitido avanzar en esta línea. La mayor cantidad de estadísticas disponibles permite implementar nuevas técnicas cuantitativas para medir el impacto de las políticas sociales sobre la reducción de la pobreza, distribución del ingreso, mejora en la educación y salud, así como también realizar análisis de costo/beneficio.

El presupuesto público representa la restricción con la que operan los gabinetes sociales para la asignación de recursos a fines alternativos. En este marco, la eficiencia en la administración de fondos públicos cobra especial relevancia, ya que la misma representa la maximización en la producción de bienes y servicios para un nivel de recursos dado, o bien, minimizar los recursos utilizados para un nivel de producción.

Figura 4. Impacto de las políticas sociales



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL (2013).

La evaluación de la eficiencia en el gasto social es compleja debido a la multiplicidad de bienes y servicios que comprende, donde la eficiencia del gasto surgirá como consecuencia de la eficiencia de las erogaciones realizadas en cada sector (Bertranou y Bonari, 2003). Una alternativa para comenzar con el análisis sectorial de las políticas de acuerdo a la importancia relativa que ocupan en el gasto consolidado.

Otra dificultad que emerge en los análisis de eficiencia es el nivel de eficiencia que se debe alcanzar, por ello en ocasiones resulta útil analizar la relación entre recursos y productos obtenidos a lo largo del tiempo, o bien, comparar esta relación entre distintas jurisdicciones relativamente homogéneas.

Las políticas sociales comprenden las intervenciones que tienen como objetivo último minimizar los problemas de los efectos sociales que pueden surgir como consecuencia de restricciones para el desarrollo de las capacidades individuales (Martínez y Conillao, 2010). Los impactos de las políticas sociales comprenden tres dimensiones: (a) social, (b) económica y (c) redistributiva. El impacto social representa la mejora en los indicadores sociales (pobreza, distribución del ingreso, salud, educación, etc.) a partir de las políticas implementadas para la población objetivo.

Por su parte, el impacto sobre la economía se refiere a los costos o beneficios económicos generados por las políticas sociales sobre la actividad económica y también en mercados específicos. Según Martínez *et al.* (2013), la ausencia de una literatura exhaustiva podría ser resultado de que el efecto económico no es el principal objetivo de las políticas sociales. No obstante, dependiendo del tamaño de la política puede tener un impacto económico relevante.

Por último, el impacto redistributivo se refiere a los cambios en la distribución del ingreso como consecuencia de las transferencias en las distintas escalas de ingreso como consecuencia de las políticas sociales.

## 9. Impacto redistributivo

Uno de los principales objetivos de las políticas sociales es mejorar la distribución del ingreso a través del gasto social y el sistema impositivo. A través de su intervención, el Estado busca garantizar el acceso a ciertos bienes y servicios básicos a su población y lograr la igualdad de oportunidades. Para determinar el impacto redistributivo de las políticas sociales es necesario definir previamente algunos conceptos asociados a la distribución de los beneficios de las políticas y su financiamiento.

La progresividad de una política social —grado de mejora que genera sobre la distribución del ingreso— depende de cómo se distribuyen los beneficios entre los diferentes niveles de ingreso y de qué sector social realiza el financiamiento de la política. Decimos que una política es progresiva si su implementación mejora la distribución del ingreso con respecto a la situación previa, o bien se define como regresiva si ocurre lo contrario.

Una política social es progresiva si los beneficios como proporción del ingreso son mayores para las escalas inferiores de ingresos, mientras que el porcentaje de financiamiento de la misma recae sobre los de mayores ingresos. Es decir, una medida es progresiva si los beneficios netos (beneficios brutos descontado el financiamiento) como porcentaje del ingreso disminuyen a medida que aumentan los niveles de ingreso. Asimismo, una política progresiva puede ser propobre o prorrrica. Decimos que es propobre si los beneficios absolutos de la política se concentran en los niveles de menores ingresos, mientras que es prorrrica si se distribuyen en los sectores de mayores ingresos.

Una política propobre es siempre progresiva mientras que lo inverso no siempre es cierto. La diferencia radica en que la progresividad contempla un criterio de proporcionalidad con respecto al ingreso mientras que el gasto propobre o prorrrico contempla criterios absolutos.

Para evaluar el impacto distributivo de los programas sociales el enfoque predominante es el análisis de incidencia. El mismo se focaliza en identificar la distribución de los beneficios de la política de acuerdo al nivel de ingresos de los beneficiarios. Su aplicación consta de cinco pasos (Bertranou y Bonari, 2003): (1) ordenamiento de las personas (u hogares) bajo un criterio de bienestar, generalmente el ingreso corriente; (2) establecer el gasto del programa bajo análisis; (3) identificación de los beneficiarios del gasto por escala de ingreso; (4) asignación de las erogaciones por nivel de ingreso y (5) determinación del impacto del gasto en la distribución del ingreso.

No obstante, esta metodología no está exenta de limitaciones. Por ejemplo se asume que los costos de provisión son iguales para todos los individuos, cuando se realizan transferencias de bienes y servicios se supone que la calidad de los mismos es homogénea, mientras que también se ignora la posible existencia de externalidades como consecuencia de la política implementada.

El impacto distributivo del gasto social depende esencialmente de la combinación de dos elementos: (a) monto absoluto destinado al gasto social y (b) composición sectorial de las erogaciones. En el primer caso, se espera que mayores niveles de gasto social mejoren la distribución del ingreso, pero su impacto también depende de la composición del mismo. Aquí entra en escena el segundo elemento, ya que la



composición sectorial de las erogaciones juega un importante rol debido a las asimetrías en el impacto distributivo del gasto sectorial.

En este sentido, existe evidencia considerable de que el gasto en educación básica contiene un fuerte impacto redistributivo a favor de los sectores rezagados, mientras que en agua potable y alcantarillado su efecto no es muy claro (Petri, 1998; Diéguez, 1991; Flood *et al.*, 1994, y Paqueo y Lee, 2000). Por otro lado, el gasto universal en educación universitaria no mejora la distribución del ingreso; por el contrario, en este caso el impacto es regresivo ya que los sectores pudientes de la sociedad son los que mayor consumo de este bien realizan.

Adicionalmente, otro aspecto relevante en el análisis del impacto redistributivo de la política social es el grado de focalización de los programas. Un incremento del gasto centrado en los sectores socialmente postergados tiende a mejorar la distribución del ingreso por el mero hecho de que sus erogaciones se destinan directamente a los niveles de menores ingresos de la sociedad.

## 10. Impacto social

Evaluar el impacto de las políticas sociales constituye una tarea sumamente difícil ya que la pobreza es un fenómeno que comprende múltiples dimensiones. La mayor dificultad reside en lograr una estrategia de identificación robusta para establecer la relación causal entre la asignación de fondos y la mejora en las condiciones sociales de la población.

La evaluación de las políticas sociales comprende un buen número de dimensiones. En este sentido, los programas de protección social afectan simultáneamente a las variables sociales, como la pobreza, indigencia, educación y salud.

Desde mediados de la década de 1990 en América Latina se implementaron un conjunto de programas de transferencias monetarias condicionadas que fue expandiéndose a lo largo de la región en los últimos años. Los primeros programas implementados fueron en México (Progresas-Programa de Educación, Salud y Alimentación) y Brasil (Bolsa de Familia) y que hoy cuentan con una cobertura superior al 60% de la población pobre.

Estos programas han mostrando resultados alentadores para reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. Por ejemplo, el programa Progresas de México redujo la tasa de pobreza en 7,5 puntos porcentuales entre 1997 y 1999 para el grupo de beneficiarios (Skoufias, 2005), mientras que en Brasil el Programa Bolsa Familia ayudó a reducir la pobreza extrema y levemente la pobreza moderada (Soares, 2010).

**Tabla 1. Cobertura y gasto de los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe, 2010**

País	Programa	Cobertura		Gasto del programa/PBI
		Participantes/Población	Participantes/Población pobre	
Argentina	Asignación Universal por Hijo	8.3	46.4	0.20
Bolivia	Bono Juancito Pinto	17.5	32.4	0.33
Brasil	Bolsa Familia	26.4	84.6	0.47
Chile	Chile Solidario	6.8	51.7	0.11
Colombia	Familias en Acción	25.2	56.5	0.39
Costa Rica	Avancemos	3.3	17.4	0.39
Rep. Dominicana	Solidaridad	21.2	46.3	0.51
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	44.3	>100.0	1.17
El Salvador	Red Solidaria	8.2	17.1	0.02
Guatemala	Mi Familia Progresá	22.6	39.7	0.32
Honduras	Programa de Asignación Familiar	8.7	12.3	0.24
México	Oportunidades	24.6	62.8	0.51
Panamá	Red Oportunidades	10.9	39.5	0.22
Paraguay	Tekoporã	8.6	13.9	0.36
Perú	Juntos	7.6	21.2	0.14
Uruguay	Asignaciones Familiares	11.6	84.6	0.45

Fuente: Gasparini y Cruces (2013) sobre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010).

Gasparini y Cruces (2013) evalúan la *performance* de los programas de transferencias monetarias condicionadas para un grupo de países de América Latina y el Caribe y encuentran efectividad para reducir la pobreza y la desigualdad. Asimismo, los autores destacan el *trade-off* existente entre la focalización y la cobertura de los programas (el coeficiente de correlación es -0,70 calculado como la proporción de beneficiarios del quintil más pobre).

No obstante, como se mencionó previamente el impacto de las políticas sociales comprende mejoras no solo en los niveles de pobreza y distribución del ingreso. El Banco Mundial (2000) y Devereux y Sabates-Wheeler (2004) destacan el impacto positivo de las transferencias monetarias en variables sanitarias y el incremento de las matrículas educativas en los hogares beneficiarios.

## 11. Impacto económico

El impacto económico de las políticas sociales comprende los beneficios y costos que generan las políticas sociales a través de su intervención sobre los agentes de la

economía como consecuencia de las transferencias a los hogares (monetarias o en bienes y servicios). Asimismo incluye los impactos generados sobre el mercado de bienes y servicios de los productos transferidos a la población y aquellos empleados como insumos en los programas sociales.

Existe evidencia de impacto de las políticas sociales en la economía pero su desarrollo aún resulta escaso, probablemente como consecuencia de no ser el principal objetivo perseguido por las mismas. Las erogaciones realizadas por el Estado y las mejoras en las condiciones sociales tienen efectos tanto a nivel microeconómico como macroeconómico, a corto y largo plazo, así como efectos sobre mercados específicos.

Cada una de las funciones sociales (educación, salud, seguridad social, entre otras) tiene impactos específicos sobre la economía. Dentro de los desarrollos teóricos y empíricos destacaron el vínculo de las mejoras sociales y el crecimiento económico a medio y largo plazo a través del incremento en el capital humano como fuente de crecimiento.

Los problemas de seguridad alimentaria y nutricional se traducen en pérdidas económicas y costo de oportunidad en materia de educación, salud y productividad. El desarrollo y la implementación de programas de inversión nutricional evidencian unos resultados alentadores en la relación costo-beneficio, ya que no solo mejoran la calidad de vida de las personas sino que además incrementan la productividad. En este sentido, Martínez *et al.* (2013) mencionan los resultados obtenidos en el estudio realizado por Horton y su equipo (2010) donde los retornos económicos de este tipo de programas presentan razones beneficio-costos de 37/1 para suplementación de hierro, 8/1 en alimentos con hierro, 30:1 en yodación de la sal. En esta misma línea, la seguridad alimentaria reduce los problemas de desnutrición y trae consigo importantes beneficios en la formación de recursos humanos con impacto en el crecimiento económico a largo plazo (Consenso de Copenhague, 2008).

Asimismo, la literatura empírica muestra evidencia del impacto positivo en la productividad y crecimiento que generan los incrementos en el nivel de educación (Mincer, 1974; Lucas, 1988; Makiw, Romer y Weil, 1992). Una forma clara de ver el impacto que genera la educación sobre la productividad es a través del incremento en el ingreso laboral que genera la educación. En promedio la educación primaria tiene un retorno del 5% por año adicional de escolaridad, se eleva al 7% adicional por año en el secundario y se incrementa al 15% por cada año adicional de estudios postsecundarios (CEPAL, 2010).

Las mejoras en las condiciones de salud de la población aumentan los niveles de producción a través del fortalecimiento del capital humano (Bloom, Canning y Sevilla, 2001). Las mejoras sanitarias además de mejorar la calidad de vida de las personas tienen impactos significativos sobre la productividad. Por ejemplo, las enfermedades

y problemas de salud generan absentismo reduciendo los niveles de producción, mientras que su persistencia conlleva a una caída en los años de vida saludable incrementando las pérdidas económicas. Según ONUSIDA, durante el año 2011 las pérdidas económicas contabilizadas como el número de vidas y los costos de asistencia por HIV alcanzaron los 16.800 millones a nivel internacional.

Por otro lado, los programas de seguridad social al mitigar los factores de riesgo existentes derivados de una crisis económica, inyectan recursos en la economía elevando el consumo, estimulan la demanda e incrementan el nivel de actividad económica.

No obstante, como sugiere Martínez *et al.* (2013) el alcance del impacto económico de las políticas sociales se encuentra estrechamente vinculado a la cobertura y el volumen de recursos empleados. Cuando ambos se incrementan es probable que se registren mayores impactos a nivel macroeconómico.

## 12. Vinculación entre planificación y presupuesto: un camino hacia la coordinación e integralidad de la política social

Como hemos visto previamente, el sistema de protección social está determinado por un conjunto de factores (demográficos, institucionales y económicos) mientras que las políticas generan impacto sobre un conjunto de sectores (distributivo, social y económico) que a su vez afectan nuevamente los condicionantes del sistema. Este proceso de retroalimentación cobra una mayor complejidad cuando se considera a la integralidad de la protección social, ya que las políticas son transversales y comprenden un amplio conjunto de actores estatales. De esta manera, uno de los principales desafíos es la coordinación de políticas sociales enmarcadas en el sistema de protección social.

Coordinar es un tanto un proceso técnico como político, donde la dificultad de conjugar ambas instancias es uno de los principales obstáculos para la articulación de políticas sociales. La coordinación prointegralidad de la política social puede ser entendida como "... 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 prointegralidad 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" (Repetto, 2005).

De esta manera, la coordinación requiere de elementos que permitan articular de forma sistemática los objetivos, acciones, recursos y decisiones que se toman dentro del sistema de protección social, tanto en su ámbito estructural como operativo. Si bien los desafíos no son menores, es necesario contar con herramientas que permitan incrementar el impacto coordinado de las políticas sociales evitando la superposición y el malgasto de recursos estatales. La articulación de planes estratégicos y el presupuesto constituye un importante insumo para la coordinación de las políticas sociales, fortalecer el sistema de protección social y gestionar los recursos en base a resultados.

Para administrar el gasto en base a resultados es necesario tener presente un marco lógico que contemple al menos los siguientes elementos: recursos (físicos y monetarios), actividades, productos y resultados esperados, impacto e indicadores.

### 13. Presupuesto

El presupuesto público es un instrumento que delinea la absorción, distribución y asignación de los fondos públicos. Asimismo, expresa la política social desarrollada por el gobierno, reflejando las prioridades de asignación de recursos, mientras que al mismo tiempo representa una herramienta cotidiana de gestión que permite administrar los recursos financieros.

El presupuesto proyecta el conjunto de ingresos y egresos que el sistema de protección social espera realizar en un horizonte temporal, valiéndose de procesos para su elaboración, de principios que rigen su confección y clasificaciones que permiten registrar bajo diferentes modalidades las transacciones realizadas en las actividades públicas.

El horizonte temporal contemplado en las proyecciones da origen a dos tipos de presupuestos. El presupuesto plurianual (PP), que abarca un plazo de entre tres y cinco años, es una herramienta de conducción estratégica de los fondos sociales y es una guía para la política presupuestaria social operando como el marco de referencia para las erogaciones anuales (Martirene, 2007).

Los principales usuarios de este instrumento se encuentran en la alta dirección, ya que el mismo contiene y delinea la distribución de fondos entre las instituciones públicas, establece las previsiones de ingresos y egresos que se espera concretar durante los próximos años.

El PP como instrumento cumple con funciones básicas. Por un lado, tiene una función **preventiva** que permite anticipar los problemas que se pueden enfrentar en los próximos años. Asimismo, en su función **asignativa** redirecciona fondos a nuevos programas o al refuerzo de los ya existentes, mientras que al mismo tiempo permite

la **coordinación** de la política fiscal con los objetivos macroeconómicos a través de **correcciones** en la trayectoria que seguirá el gasto público.

A diferencia del PP, el presupuesto anual es el instrumento de administración cotidiana sobre el cual se plasman los ingresos y erogaciones a realizar durante el año calendario. El mismo cuenta con diversas formas de clasificación contable que permiten organizar e imputar los recursos de diferente manera. Por ejemplo, la clasificación geográfica establece el área territorial sobre la cual se destinan los gastos, mientras que en la clasificación económica se identifica la naturaleza económica del tipo de erogación realizada.

Dentro de las clasificaciones presupuestarias, nuestro interés estará centrado en la clasificación programática. La misma puede ser entendida como aquella categoría que agrupa un conjunto de acciones articuladas y que tienen como objetivo la producción de bienes y servicios.

Existen diferentes modelos de presupuestación que han evolucionado en los últimos 60 años. El primero de ellos, introducido a mediados del siglo pasado, se conoce como el modelo incrementalista y responde a una lógica de cambios marginales en el presupuesto focalizándose en los procesos y con una visión “legalista”, centrando la atención en el presupuesto como acto público.

Posteriormente, se presentaron dos alternativas que buscaron introducir mejoras en el presupuesto como instrumento de gestión: presupuesto por programas (PPP) y presupuesto base cero (PBC). El PBC tiene como objetivo justificar los programas desde sus orígenes en todo momento, donde cada año fiscal representa una nueva instancia de asignación completa de fondos públicos. De esta manera se busca evitar la dinámica incrementalista de los recursos y comenzar cada año con una nueva proyección de los gastos a realizar.

Sin embargo, uno de los principales problemas del PBC es la sobrecarga administrativa y la extensión del ciclo presupuestario. La introducción del PPP presenta ventajas en este aspecto ya que contempla las acciones de gobierno en programas, priorizando la asignación de recursos, introduce objetivos y metas para sustentar la asignación de fondos a los programas<sup>9</sup>.

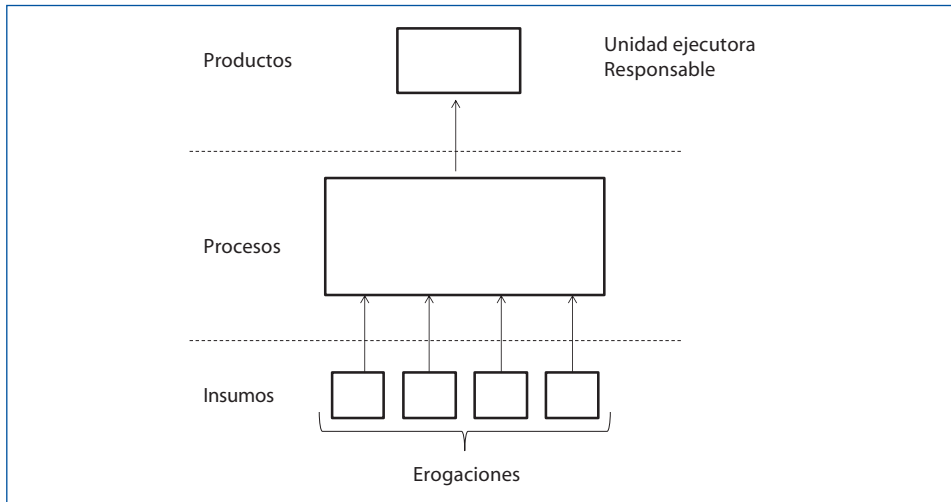
En rigor la **presupuestación por programas** es una técnica mediante la cual se asignan en la clasificación programática del presupuesto, los recursos físicos-financieros necesarios para la producción de bienes y servicios, sus metas asociadas, las unidades ejecutoras del programa (entidad pública) y su responsable<sup>10</sup>.

---

9. En los últimos años los esfuerzos se han concentrado en la asignación de los fondos públicos en base a resultados. Esto dio origen al modelo de presupuesto basado en desempeño, el cual es definido como el conjunto de instrumentos, metodologías y procesos que permiten que las decisiones presupuestarias reúnan el desempeño de los recursos asignados, condicionamientos e incentivos para que las instituciones públicas orienten su conducta a la obtención de resultados.

10. En algunos casos también se incluyen los objetivos, resultados esperados y los impactos del programa.

Figura 5. Elementos del presupuesto por programas



Fuente: elaboración propia.

En esta estructura lógica del PPP se concibe a la presupuestación como el proceso industrial donde intervienen recursos monetarios, físicos y actividades que dan origen a la producción de bienes y servicios. Así, como se puede observar en la figura 5, en el PPP la secuencia lógica de elementos se articula desde los insumos y procesos que dan origen a los bienes y servicios.

En este ámbito entendemos como insumos los materiales (maquinarias y equipos, bienes de consumo), servicios y recursos humanos necesarios para la producción. Por su parte, el proceso representa la forma en que son combinados los insumos para la producción de los bienes y servicios. Los procesos habitualmente comprenden el conjunto de actividades que debe realizarse para la obtención de los productos<sup>11</sup>.

Otro elemento central es la designación de la unidad ejecutora en los programas con un referente responsable de la ejecución. La distribución de responsabilidades dentro del entramado organizacional, sumado a la generación de incentivos orientados a la efectividad y eficiencia, mejora la conducta de los actores públicos. Esto tiene importantes consecuencias en la coordinación de las políticas, seguimiento y evaluación de la gestión.

De esta manera, en el ámbito presupuestario tenemos dos importantes instrumentos que nos permiten administrar las erogaciones. Por un lado, el presupuesto plurianual que responde al medio-largo plazo (3-5 años) con un alcance estratégico ya que delinea la trayectoria que se espera sigan las erogaciones en los próximos años. Por otro,

11. Cabe destacar que esta representación es una simplificación de un proceso que en muchas ocasiones es más complejo. Por ejemplo, es posible obtener más de un producto a través de la combinación de un mismo conjunto de insumos.

el presupuesto anual representa un instrumento de gestión cotidiana de los fondos públicos, que permite la administración físico-financiera durante el año calendario.

**Tabla 2. Elementos del presupuesto por programas**

Presupuesto	Plurianual	Anual
Plazo	Mediano/largo	Corto
Alcance	Estratégico	Operativo
Usuarios	Alta dirección	Dirección/operativo

Fuente: elaboración propia.

## 14. Planificación

La planificación es un ejercicio de prospección que precisa y articula los objetivos, productos y acciones que se desea generar durante un periodo de tiempo definido. En la misma, también se expresan los resultados esperados y al mismo tiempo determina las metas de producción. En este contexto, los resultados esperados representan el escenario futuro que se desea alcanzar a través de un conjunto de acciones, mientras que las metas son la parametrización de esta situación.

El horizonte de planeamiento determina el alcance de los elementos constitutivos, actores y procesos que intervienen. En este sentido, la **planificación estratégica (PE) comprende el medio y largo plazo**, contiene elementos como la misión, objetivos estratégicos, estrategias, definición de metas e indicadores. Los actores que habitualmente intervienen son la alta gerencia, estos plasman o delinear los principales cursos de acción para los próximos años y establecen las acciones generales que se desean emprender.

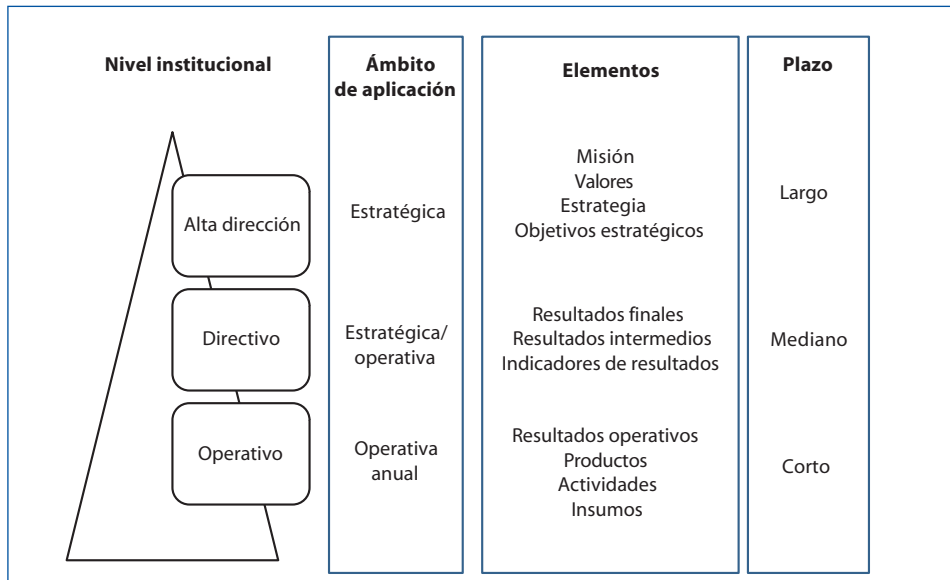
La misión describe de manera concisa y clara la razón de ser de la institución, su propósito, mientras que la visión corresponde a los valores sobre los cuales fundamenta su accionar. Por su parte, los objetivos estratégicos son los resultados que la institución desea alcanzar para cumplir su misión, basándose en estrategias para su consecución e indicadores que permiten dar seguimiento al grado de alcance de los objetivos. La articulación y congruencia de los elementos antes mencionados es central para transmitir el mensaje hacia dentro de la organización y lograr la cohesión del conjunto de actores.

Por otro lado, el **plan operativo anual (POA) se concentra a corto plazo** (un año como su nombre lo indica) y debe traducir la estrategia global del PE en el día a día para los niveles operativos de la organización. Así, existe un mayor nivel de detalle que en la PE, ya que contiene elementos tangibles como proyectos concretos a realizar en el año calendario, actividades a desarrollar para producir bienes y servicios, objetivos, metas e indicadores que permiten dar seguimiento a la gestión cotidiana.



En este nivel, los actores involucrados son los mandos medios o directivos de las instituciones, los procesos son más complejos porque el número de agentes se incrementa y los desafíos se concentran en la coordinación de las acciones y la consistencia de las mismas.

**Figura 6. Planificación estratégica y operativa anual**



Fuente: elaboración propia a partir de Robert Anthony (1998) y Armijo (2011).

Como puede observarse en la figura 6, los niveles jerárquicos tienen un ámbito de planificación asociado, elementos que definir sobre esta última y el horizonte temporal sobre el cual se encuentra operativo. No obstante, esto no implica una delimitación exclusiva. Así, por ejemplo, la alta dirección puede revisar, convalidar o modificar la POA, pero su elaboración se encuentra asociada a la dirección media o niveles operativos.

El ejercicio de planificación no siempre tiene como consecuencia la vinculación con los recursos presupuestarios que permiten ejecutar las actividades previstas, adquirir los insumos, producir los bienes y servicios y el cumplimiento de los objetivos.

La ausencia de una articulación entre el presupuesto y la planificación tiene múltiples consecuencias. Desde el punto de vista presupuestario, fomenta las prácticas incrementalistas del gasto no basadas en criterios de eficacia y eficiencia, dificulta un efectivo control de la calidad de las erogaciones y la fijación de metas. En particular, aún cuando el presupuesto se encuentre alienado con los objetivos macroeconómicos poco se sabe de los resultados que se pretenden alcanzar con las erogaciones a ser

ejecutadas. Desde el punto de vista de planificación, convierte a esta en un elemento estéril porque no contempla criterios de factibilidad en la asignación de recursos (Sotelo Maciel, 2008).

## 15. Vinculación

La vinculación entre el presupuesto y la planificación es un instrumento que permite mejorar la asignación de recursos, realizar seguimiento y evaluar las políticas implementadas. La articulación entre estos elementos es el resultado de un proceso de iteración e interacción técnica con un fuerte contenido político (Shack, 2008), que equilibra las tareas coyunturales con las acciones destinadas a largo plazo.

En la figura 7 se pueden observar los elementos que involucran la vinculación entre el presupuesto y la planificación. A medio/largo plazo el presupuesto plurianual encuentra su correlato con la planificación estratégica a través del establecimiento de las metas, visión, objetivos estratégicos y principales líneas de acción, con la asignación de fondos para su ejecución y los resultados e impactos esperados a partir de las definiciones previas.

Los indicadores son un importante instrumento para dar seguimiento al cumplimiento de objetivos, asimismo permite identificar si las políticas implementadas han generado los resultados previstos en los plazos estimados. En el ámbito de la planificación estratégica y el presupuesto plurianual, los indicadores se refieren a los resultados finales o los impactos esperados a medio/largo plazo.

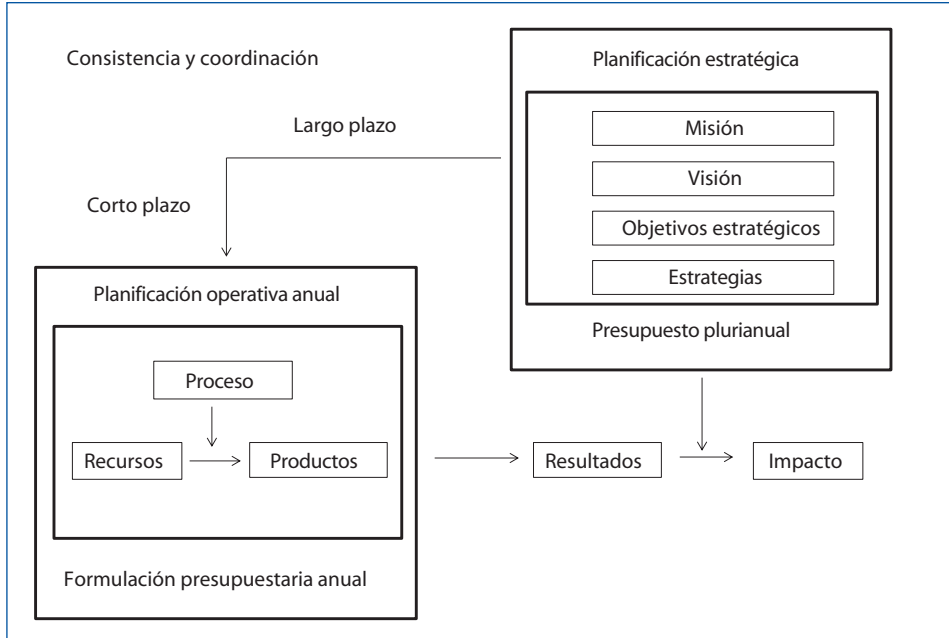
De esta manera, las prioridades definidas y acciones estratégicas deben estar reflejadas presupuestariamente para dotar de viabilidad a las iniciativas que se esperan desarrollar en los próximos años. A nivel estratégico, es necesario que exista coherencia entre las previsiones de los recursos asignados y las prioridades definidas en los objetivos. Por ejemplo, si se define como prioridad la inclusión social de los grupos vulnerables, la participación del gasto social sobre el total de erogaciones no debería disminuir en los años que se proyectan.

Una vez definidos la planificación estratégica y el presupuesto plurianual se deben establecer las acciones concretas a corto plazo que nos permitan cumplir con los objetivos, resultados e impactos esperados. Para ello es necesario definir la línea de base a través de un diagnóstico comprensivo del área y las políticas que nos permitirán, a partir de la situación actual, converger al escenario de medio/largo plazo definido previamente.

Después es necesario planificar la implementación, estableciendo los insumos necesarios, conjunto de actividades y productos que se esperan generar para alcanzar los objetivos y

resultados. Estos elementos de la planificación anual operativa también son elementos presentes en el presupuesto por programa y deben estar integrados en el mismo ciclo.

**Figura 7. Vinculación entre presupuesto y planificación**



Fuente: elaboración propia.

No obstante, el vínculo entre el corto y medio/largo plazo no está exento de obstáculos. La coordinación y consistencia intertemporal de las políticas públicas depende en buena medida del conjunto de arreglos institucionales que eviten los cambios pendulares en la definición de las prioridades. En este sentido, políticas exitosas sin reglas definidas pueden traer aparejados problemas en un futuro ya que su continuidad se puede ver en jaque cuando se deje de supervisar su ejecución o porque cambien los funcionarios.

De esta manera, no solo es importante contar con la articulación entre la planificación y el presupuesto para el fortalecimiento para la asignación de recursos con fines estratégicos, sino que el entramado institucional, con sus reglas formales e informales, es central para alcanzar la coordinación y consistencia de las políticas públicas.

## 16. Reflexiones finales

En el documento se presentó una visión económica del sistema de protección social entendiendo a este como un esquema de transferencias sociales que mediante arreglos

institucionales definidos y articulados, los sectores existentes realizan aportes y reciben recursos por parte de las instituciones pertenecientes al sistema.

Se enfatizó la importancia de la estructura financiera del sistema de protección social como la restricción de recursos con los que cuenta el sistema de protección social para el desarrollo de políticas, mientras que al mismo tiempo se analizaron los determinantes del gasto social y el impacto social, económico y distributivo de la política social.

El sistema de protección social está determinado por un conjunto de factores (demográficos, institucionales y económicos) mientras que las políticas generan impacto sobre un conjunto de sectores (distributivo, social y económico) que a su vez afectan nuevamente los condicionantes del sistema. Este proceso de retroalimentación cobra una mayor complejidad cuando se considera la integralidad de la protección social, ya que las políticas son transversales y comprenden un amplio conjunto de actores estatales. De esta manera, uno de los principales desafíos es la coordinación de políticas sociales enmarcadas en el sistema de protección social.

La coordinación requiere de elementos que permitan articular de forma sistemática los objetivos, acciones, recursos y decisiones que se toman dentro del sistema de protección social, tanto en su ámbito estructural como operativo. Si bien los desafíos no son menores, es necesario contar con herramientas que permitan incrementar el impacto coordinado de las políticas sociales evitando la superposición y el malgasto de recursos estatales.

En este marco, el presente documento presentó la vinculación entre el presupuesto y la planificación como una herramienta estratégica y operativa para la gestión del sistema de protección social, fortalecer las capacidades de coordinación de los gabinetes sociales y lograr una mayor coherencia en la administración de los fondos destinados a las políticas sociales.

## Bibliografía

- Albavera, F. (2003), *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Alegre (1997), *Reformas Presupuestarias de la Eficacia: La Experiencia Española*. Dereito, vol. 6, nº 2.
- Apaza (2011), *Estudio Comparativo sobre Procesos de Reforma de Estructuras Públicas en Países Seleccionados*. Washington, Organización de los Estados Americanos.
- Arizti et al. (2010), *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*. Washington, Banco Mundial.

- Armijo, M. (2009), *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Armijo, M. (2009), *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Ballart y Zapico (2009), *Budget Reforms in Spain*. London; Elgar.
- Banco Mundial. (2004), *Reforming the Public Expenditure Management System*. The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings.
- Barcena, A. et al. (2011), *Panorama de la gestión pública en América Latina*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Bertranou, E. y Bonari, D. (2003), *El gasto público social en Argentina: Diagnóstico y perspectivas*. Premio Fulvio Salvador Pagani 2003 (Córdoba, Fundación ARCOR).
- Bonnefoy, J. C. y Martner, R. (2006), *Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina*.
- Cichon, M., et al. (2004), *Financing social protection*. Ginebra, Financial, Actuarial and Statistical Services Branch, OIT.
- Commonwealth of Australia. (2008), *Developing and Managing Internal Budgets*. Better Practice Guide.
- De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F. H. G. y Walton, M. (2003), *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington, D.C., The World Bank.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Basil Blackwell. Versión española: *Los Tres mundos del Estado de Bienestar*, Edicions Alfons el Magnánim, Valencia, 1993).
- Esteban, J., Gradin, C. y Ray, D. (1999), *Extension of a Measure of Polarization, with an Application to the Income Distribution of Five OECD Countries*, Papers 24. El Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrie de la Maza.
- Granados, S., Larraín F. y Rodríguez J. (2009), *Planificación y Presupuesto como Herramientas de Política Pública*. Documento del Consorcio para la Reforma del Estado.
- Iglesias Quintana, J. y Morano Larragueta, M. (2007), *La técnica de presupuestación en la Administración Central española: estabilidad presupuestaria y asignación de recursos*. Madrid, Ministerio de Hacienda.
- Maciel, A. (2008), *La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados*. Caracas, Revista CLAD Reforma y Democracia.
- Martínez, R., Palma, A., Flores, L., Collinao, M. (2013), *El impacto económico de las políticas sociales*. Documento de Proyecto. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas. CEPAL.
- Martirene, R. A. (2007), *Manual de presupuestación plurianual*. Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES),
- Martner, R. (2008), *Planificar y Presupuestar en América Latina*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

- Molinas, J. R. y Pérez Liñán, A. (2005), *Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process in Paraguay*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ortega, D. (2003), *¿Por qué la desigualdad importa para el desempeño económico?* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD Primera edición.
- Repetto, F. (2005), *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. Repetto, Fabián (ed), Gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina. INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.
- Robinson, M. (2007), *Major reforms for German Budget System*. Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Schick, A. (2005), *Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches*. OECD Journal on Budgeting.
- Shack, N. (2008), *Intentado caracterizar la vinculación entre el Plan y el Presupuesto*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tavares, M. y Berretta, N. (2006), *Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias. Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Transforming Ireland – *A Better Quality of Life for all. (2007-2012)*, National Development Plan.
- Umansky, I. (2006), *Planificar y Presupuestar en Uruguay, los avatares de un presupuesto quinquenal*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES),
- Wehner (2007), *Budget Reform and Legislative Control in Sweden*. Journal of European Public Policy 14: 2.
- Young, S. (2006), *The British Budget Process: a case study*. Harvard Law School Federal Budget Policy Seminar.

## 4. Alianza intersectorial en la política social: estudio de caso sobre el control de la asistencia escolar en el Programa Bolsa Familia<sup>1</sup>

Cristina Almeida Cunha Filgueiras

### Introducción

El estudio de caso aborda la intersectorialidad, como estrategia de la política social, y los retos involucrados en los procesos de coordinación entre organismos públicos para garantizar la integralidad de las políticas de protección social.

El Bolsa Familia es un importante programa de la política de combate a la pobreza del gobierno brasileño y beneficia a la población extremadamente pobre<sup>2</sup> con una transferencia monetaria mensual que varía de acuerdo con la composición familiar. La iniciativa está basada en el reconocimiento de que la pobreza es un fenómeno multidimensional y exige tanto renta como integralidad de la política social. Esto supone la coordinación de proyectos, articulación entre actores y una estrategia intersectorial de acción.

Para que una familia mantenga este beneficio debe cumplir condicionalidades de inscripción y permanencia de los niños y adolescentes en la escuela y seguimiento de la salud de niños, adolescentes, embarazadas y lactantes. Las exigencias están asociadas a los objetivos centrales del programa de transferencia de ingresos: el aumento del capital humano de las poblaciones pobres y excluidas y la ruptura del ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza. A su vez, las condicionalidades imponen al

---

1. Este caso fue elaborado para la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) en alianza con EUROsocial (Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina). La autora agradece la colaboración de las personas que contribuyeron a la elaboración del trabajo tanto por la concesión de entrevistas como por los comentarios al documento: Bruna D'Avila Andrade, Carla Bronzo, Daniel Ximenes, Elizabete Ferrarezzi, Florentino Chaves Neto, Luis Henrique D'Andrea, Marizaura Camões, Pedro Palotti, Simone Medeiros, Soraya Brandão y Valéria Porto.

2. Es considerada por el programa como extremadamente pobre la familia con ingresos *per capita* mensual por debajo de R\$ 70.

poder público una mayor atención en la oferta de los servicios de educación, salud y socioasistenciales a los sectores más necesitados de la población.

En la ejecución del Bolsa Familia están involucrados los tres niveles de gobierno —federal, estadual y municipal— y las áreas de asistencia social, educación y salud. Las relaciones de colaboración entre las áreas y los órganos responsables son fundamentales para el funcionamiento del programa y para que sean logrados los resultados esperados de reducción de la pobreza. En este contexto, ejercen rol de liderazgo el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), gestor nacional del Bolsa Familia, y los ministerios sectoriales de Educación (MEC) y de Salud (MS).

Este estudio se enfoca en las atribuciones del MDS y del MEC, en los acuerdos y la interacción entre ellos, y en el monitoreo de la asistencia de los alumnos de familias beneficiarias de la transferencia de ingresos. El trabajo realizado por los dos ministerios y por los gobiernos locales posibilita obtener y sistematizar la información sobre la asistencia escolar de aproximadamente 17,5 millones de niños y adolescentes pertenecientes a familias beneficiarias del programa. Esta información es utilizada para orientar el trabajo de la asistencia social en las familias cuyos hijos no van a la escuela asiduamente. La información también permite identificar situaciones de vulnerabilidad social que requieran actuación del poder público. Por otro lado, sirve para que los gobiernos locales controlen la ejecución del programa.

La estructuración de la gestión de condicionalidad de educación y seguimiento de la asistencia escolar y sus derivaciones en el seguimiento social a las familias fue un proceso complejo y prolongado. Los factores que posibilitaron la construcción de alianzas y de dinámicas de colaboración entre ambos ministerios involucrados y su actuación ante los gobiernos subnacionales, constituyen el foco de este estudio de caso.

Con el objetivo de examinar la coordinación intersectorial, este caso presenta la realización de una reunión entre agentes de las políticas sociales y educacionales para abordar la situación de Pedro, beneficiario del Bolsa Familia y alumno de la escuela Tiradentes. A continuación, se describe el programa: su origen, sus objetivos y su formato institucional. También son abordados los compromisos asumidos por las familias beneficiarias y la forma en que se lleva a cabo su monitoreo. Luego, son examinados el contexto institucional, los actores de la gestión de la condicionalidad de educación y del seguimiento de las familias, destacándose el MDS y el MEC, además de instrumentos, instancias y espacios de la coordinación intersectorial. Finalmente, la narrativa vuelve a la escuela Tiradentes, donde los representantes del poder público — el director y la asistente social— analizan el caso del alumno Pedro.



## 1. Una reunión en la escuela

La ejecución del Bolsa Familia está en curso en los 5.565 municipios brasileños, a cargo de los equipos de los gobiernos locales. Todas las escuelas, donde estudian niños o adolescentes cuyas familias sean beneficiarias, son agentes de la cadena de implementación del programa porque participan, principalmente, en el monitoreo de la asistencia escolar de los alumnos.

En una ciudad de la región nordeste del país, Antonio, director de la escuela Tiradentes, aguarda la visita de Teresa, asistente social del Centro de Referencia de la Asistencia Social (Cras), para una reunión. El objetivo del encuentro es discutir la situación de Pedro, alumno de primer año de la enseñanza media, cuya familia recibe el Bolsa Familia. El pago del beneficio fue bloqueado porque Pedro no cumplió con la exigencia de asistencia mínima a las clases.

Cuando telefoneó para solicitar que la reunión fuera fijada, Teresa mencionó que Pedro es uno de los adolescentes cuya situación está encargada de acompañar después de haber recibido, del gestor municipal del Programa Bolsa Familia (PBF), la lista de familias de la región que presentan problema de cumplimiento de la asistencia escolar. Afirmó, también, que en los registros del sistema de información del ministerio consta que la madre de Pedro se dirigió a la escuela para justificar las faltas del hijo pero la justificación dada no fue aceptada por el director. Después, en la visita al domicilio de la familia, la asistente social constató que la madre tiene dificultades para controlar que el hijo no falte a la escuela, porque diariamente —de las 6 a las 20 horas— se encuentra fuera de su casa debido al trabajo y no hay otro adulto viviendo en la casa. Constantemente, el hijo, que ya fue detenido en una ocasión por perpetrar hurtos, prefiere quedarse en la calle con otros adolescentes del barrio. Cabe señalar, que Pedro ya ha reprobado más de un año de enseñanza. El director, mientras aguarda la llegada de la asistente social, conversa con una profesora a quien llamó para participar en la reunión. La profesora opina que:

*“La escuela funciona como un pararrayos para los problemas sociales, todo recae sobre ella, principalmente una escuela como la nuestra, que está en un barrio de periferia y pobreza”.*

El director Antonio tiene una opinión diferente:

*“Es verdad que, como estamos en contacto diario con los alumnos, sus dificultades llegan rápidamente a la escuela. Ahora, al menos, tenemos con quienes conversar sobre los problemas de los jóvenes y de las familias, que dificultan el aprendizaje e inclusive llevan a abandonar la escuela. Podemos hablar con el personal de la unidad de salud o de la asistencia social para conversar sobre algunos casos más difíciles o derivarlos. El Bolsa Familia le da trabajo a la escuela, pero ayudó a reducir la evasión y también a disminuir la cantidad de inasistencias de los alumnos porque los padres están más preocupados en acompañar lo que ocurre con sus hijos”.*

Y continuó:

*“La Secretaría de Educación de la ciudad se quejó de que muchos directores de escuelas no enviaron al Ayuntamiento la información sobre la asistencia de los alumnos que están en el programa. Aquí en la escuela cumplimos con nuestra parte, pero no aceptamos ningún motivo de falta a las clases, porque no podemos averiguar todo lo que ocurre en la vida de la familia”.*

Situaciones como las mencionadas en la escuela Tiradentes pueden ocurrir en cualquiera de las 160.000 escuelas de Brasil donde estudian niños y adolescentes beneficiados por el Bolsa Familia. El tratamiento que se le da al tema de la baja asistencia o evasión de un alumno depende, en parte, de la familia, del director de la escuela y de la asistente social, pero no solamente de ellos. Antes de saber cómo se desarrolló la reunión en la escuela, a la cual volveremos al final de este relato, se analiza cómo la gestión de la condicionalidad de educación del Bolsa Familia moviliza a diversos actores públicos y cómo la estrategia adoptada por el programa exige alianzas intersectoriales. Así se podrá comprender la relevancia del encuentro entre el director Antonio y la asistente social Teresa para discutir y tomar medidas en relación a la situación del alumno Pedro.

## 2. El programa

En octubre de 2003, el Gobierno Federal creó el Bolsa Familia. El decreto que reglamentó el programa establece que su ejecución debe ser “descentralizada, por medio de la conjugación de esfuerzos entre los entes federados, observada la intersectorialidad, la participación comunitaria y el control social”<sup>3</sup>.

La estrategia política adoptada por el Gobierno en el combate a la pobreza, que se concreta en este programa, asocia tres dimensiones: el alivio inmediato de la pobreza mediante la transferencia directa de ingresos a las familias pobres; la ruptura del ciclo de pobreza entre generaciones por medio del acceso a los servicios sociales básicos de salud, educación y asistencia social; y la disponibilidad de acciones y programas complementarios que califiquen la oferta de servicios y apoyen el desarrollo de las familias.

El programa reunió cuatro programas preexistentes de transferencia de ingresos: Bolsa Escuela, Bolsa Alimentación, Tarjeta Alimentación y Auxilio Gas. Cada uno de ellos era administrado en un ministerio diferente, que establecía sus propios criterios de elegibilidad de los beneficiarios.

La Secretaría Nacional de Renta de Ciudadanía (Senarc) es el órgano responsable del programa en el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), por lo que

---

3. Ley n° 10836 del 09 de enero de 2004 y Decreto n° 5209 del 17 de septiembre de 2004.

le corresponde establecer normas para la ejecución del Bolsa Familia; fijar valores de beneficio; definir y hacer el seguimiento de las contrapartidas exigidas a las familias; instaurar metas; proponer el presupuesto anual del programa; establecer el diálogo y las alianzas con los municipios, estados y con otros órganos del Gobierno Federal; hacer el seguimiento de la operacionalización del programa y realizar evaluaciones regulares; además de relacionarse con la Caixa Econômica Federal (el banco público, operador financiero del programa, que procesa las informaciones sobre las familias y transfiere el auxilio monetario a los beneficiarios).

La Secretaría establece los criterios de quién y cuánto recibe, así como los criterios para la suspensión y corte de los beneficios. El valor del beneficio financiero varía de acuerdo con la composición familiar y la renta. Puede variar de R\$ 32 a R\$ 306. El valor medio, en abril de 2013, era de R\$ 150,00. El valor es retirado por el beneficiario, a través de una tarjeta electrónica, en terminales y agencias bancarias en cualquier lugar del país.

La Senarc es también gestora de otros beneficios de transferencia de ingresos destinados a la población de baja renta o en situación de vulnerabilidad. Se encuentra también bajo su responsabilidad el Registro Único para Programas Sociales (CadÚnico), en el cual están inscritas familias en situación de pobreza o extrema pobreza que requieren o reciben beneficios del Gobierno Federal. El CadÚnico, alimentado por la información obtenida de las familias por los equipos de los gobiernos municipales, es considerado un instrumento primordial de las acciones de planificación, ejecución y control de las acciones del programa.

Tanto en términos de alcance territorial como de recursos invertidos y público objetivo atendido, el Bolsa Familia se convirtió en un hito de la política social brasileña. Desde su creación, fue blanco de gran visibilidad y logró repercusión nacional e internacional. En Brasil, es objeto de control y auditorías por parte de órganos de control de la Administración pública. Recibe cuestionamientos y presiones para demostrar lo acertado de sus objetivos y procedimientos, así como también de los resultados obtenidos mediante su ejecución.

El Programa de Transferencia de Ingresos comenzó en 2003 con 3,6 millones de familias beneficiarias. En 2013 son 13,5 millones las familias atendidas<sup>4</sup>. La expansión de la cobertura fue acompañada de la expansión de la capacidad operacional y de la estructuración de la “gestión compartida”, esto es, los arreglos institucionales que hacen que el programa sea ejecutado mediante la actuación de diversos niveles de gobierno y articulado con otras políticas sectoriales.

---

4. De acuerdo con el censo poblacional, en el año 2000 Brasil tenía 170 millones de habitantes. Entre ellos, 22,9 millones eran considerados extremadamente pobres (13,5%). El censo poblacional de 2010 identificó que Brasil llegó a 190,7 millones de habitantes, de los cuales 16,2 millones eran extremadamente pobres, lo que representaba el 8,5% de la población brasileña.

## 2.1. Contrapartidas de las familias y condiciones para recibir el beneficio

La transferencia de ingresos tiene carácter condicionado. Al convertirse en beneficiaria del programa, la familia se compromete a cumplir ciertas condiciones en las áreas de educación y de salud. Las condiciones previstas en lo que atañe a la educación son la inscripción y la asistencia escolar mínima del 85%, para niños y adolescentes de entre 6 y 15 años, y del 75%, para jóvenes de 16 y 17 años. En lo que respecta a la salud, es exigido el cumplimiento del calendario de vacunación y del crecimiento y desarrollo para niños menores de 7 años, del prenatal para embarazadas y puerperio. También es llevado a cabo el seguimiento de la asistencia de niños incluidos en el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) y servicios de convivencia y fortalecimiento de vínculos.

Con relación a la condicionalidad de educación, que es el objeto específico de esta narrativa, es responsabilidad de los agentes de la política educacional (directores de escuelas y secretarías de la educación) informar al MEC. Le corresponde al MEC consolidar las informaciones de asistencia escolar y pasarle la base de datos al MDS. Si el alumno no va a la escuela, o no lo hace con la asiduidad requerida, el beneficio financiero recibido por la familia puede ser suspendido o cancelado por el MDS.

Los gestores del Bolsa Familia afirman que el propósito de la condicionalidad de educación es el aumento de capital humano de los beneficiarios, considerado una de las condiciones esenciales del proceso de superación de la pobreza. En este contexto, adquiere importancia el incentivo a la permanencia y al progreso escolar mediante el seguimiento individual de los motivos de la baja asistencia del alumno. La intención no es punir, sino impedir la evasión y el abandono. Para los niños y los adolescentes que no están inscritos, el propósito es conseguir que se inscriban en la escuela y participen en sus actividades. Se busca incentivar a las familias a valorizar la educación como recurso para superar la condición de pobreza.

El seguimiento de las condiciones es estratégico porque posibilita la identificación de situaciones de vulnerabilidad en el contexto familiar que interfieran en el acceso a los servicios básicos a los que las familias tienen derecho, exigiendo acciones al poder público en materia de servicios y políticas de educación, salud y asistencia social.

Sin embargo, este conjunto de objetivos necesita dotarse de sentido para todos los actores involucrados en el programa. Los actores del área de educación son llamados a incorporar nuevos procesos a sus dinámicas de trabajo, a operar sistemas de información o a realizar acciones técnicas y políticas para que el tema avance en el contexto de las políticas públicas. Se espera también que ellos utilicen la información producida por el seguimiento de la asistencia escolar de los beneficiarios del Bolsa Familia para fomentar el perfeccionamiento de las iniciativas educativas. No obstante, no es extraño constatar

que tales actores, desde la escuela hasta el ministerio, perciban que determinadas acciones y responsabilidades, tales como el control de los beneficiarios, no son de su competencia porque no ven al programa como una acción “de la educación”.

## 2.2. Control y gestión de la condicionalidad

Los arreglos institucionales y los procedimientos para el control de la asistencia escolar fueron contruidos desde el comienzo del Bolsa Familia hasta llegar a la institucionalización de la compleja rutina actual, que consiste en una serie de procedimientos.

Esta rutina incluye:

- Un sistema informatizado de información *online* —el Sistema Presencia— creado y administrado por el MEC y alimentado por una red de operadores en los municipios que son acompañados por el ministerio.
- La articulación entre el MDS y el MEC para definir el calendario anual de recogida de la información y realizar capacitaciones para los agentes involucrados en el proceso.
- Producir y diseminar información a los agentes de la política social en el ámbito local sobre los niños y adolescentes que no están cumpliendo con la asistencia escolar, con miras a establecer estrategias de seguimiento y apoyo.

El gestor público del MDS, José Eduardo<sup>5</sup>, señala las exigencias asociadas a esta rutina:

*“[...] exige negociación y compromiso. El calendario operacional del seguimiento de las condiciones es pactado en reunión, cada año, entre los ministerios. El plazo es muy limitado, todo necesita estar sincronizado. Están involucrados miles de profesionales; todos necesitan hacer su parte para cumplir los plazos y lograr la calidad de la información”.*

El ciclo de gestión de la condicionalidad de educación se repite cada dos meses, con excepción del periodo de vacaciones.

Como resultado del trabajo realizado, se observa que la asistencia escolar presentó un crecimiento continuo de la cobertura<sup>6</sup>. En el seguimiento del primer bimestre de 2013 fueron monitoreados 15,1 millones de un total de 17,4 millones de niños y adolescentes de entre 6 y 17 años. Del total de alumnos monitoreados, el 97,3% tuvo asistencia escolar por encima del porcentaje mínimo exigido y el 2,7% de los alumnos registró baja asistencia.

5. Los nombres mencionados en este caso son ficticios.

6. El Anexo 2 contiene un gráfico con datos de la evolución del seguimiento de la asistencia escolar.

Figura 1. Ciclo de la condicionalidad “asistencia escolar”

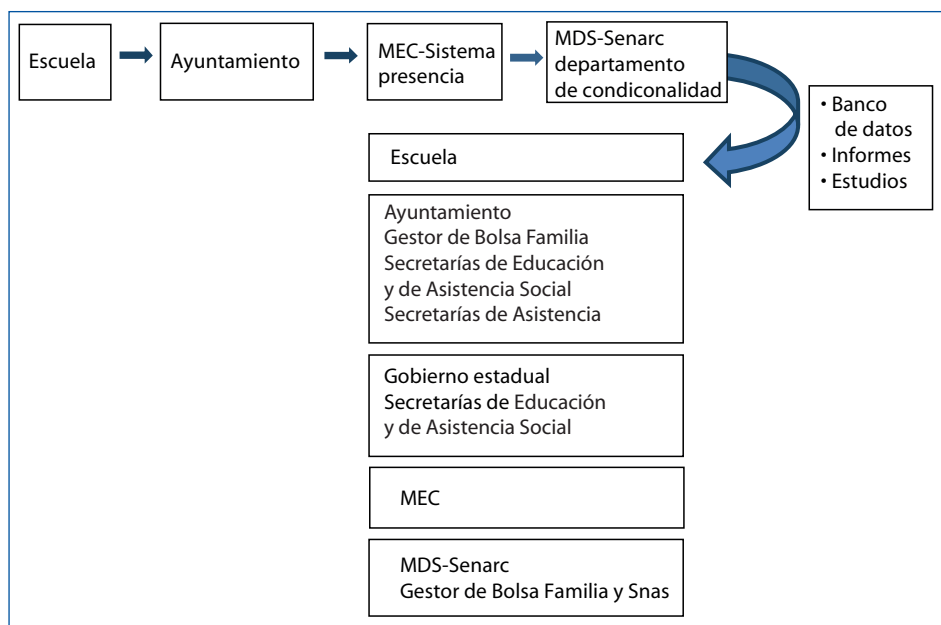


Tabla 1. Resultados de la asistencia escolar. Primer bimestre de 2013

Total de estudiantes de 6 a 17 años beneficiarios del Bolsa Familia	17,4 millones
Alumnos beneficiarios cuya asistencia fue monitoreada	15,1 millones (86,7% del total)
Alumnos beneficiarios cuya asistencia no fue monitoreada	2,3 millones (13,3% del total)
Porcentaje de los alumnos monitoreados que cumplieron la meta mínima de asistencia	97,3%
Porcentaje de los alumnos monitoreados que no cumplieron la meta mínima de asistencia	2,7%

Fuente: MDS/Senarc. Boletín Bolsa Familia Informa n° 366. 29 de mayo de 2013.

A partir de la información recogida y sistematizada por el MEC, el MDS produce informes de seguimiento de las contrapartidas educacionales. Además de posibilitar que los agentes públicos actúen sobre la realidad para mejorar el desempeño del programa, la información también ha permitido hacer el análisis de los impactos del Bolsa Familia.

Datos del Censo Escolar de la Educación Básica de 2011 demuestran que, en la enseñanza media, la tasa de aprobación de los beneficiarios del Bolsa Familia es del 79,9%. La tasa de abandono es del 7,1% entre los beneficiarios del programa, más baja que el promedio nacional del 10,8%. En la enseñanza fundamental, la tasa de aprobación de

los beneficiarios del Bolsa Familia viene creciendo de forma constante, pasando del 80,5% en 2008 al 83,9% en 2011. La tasa de abandono en 2011 fue del 2,9% para los beneficiarios del programa en ese nivel de la enseñanza. También, hay efectos positivos en los indicadores de distorsión edad-año escolar tanto en la enseñanza fundamental como en la enseñanza media<sup>7</sup>.

Desde 2006 los equipos de los municipios pueden registrar casos de incumplimiento de condicionalidades en su sistema de gestión (Sicon) y las referencias realizadas por los equipos de trabajo social<sup>8</sup>. Datos de mayo de 2011 señalan que 26.418 familias beneficiarias del PBF estaban insertadas en el seguimiento familiar.

### 3. El contexto institucional

La gestión de condiciones del programa exige la movilización de diversos actores en las tres esferas gubernamentales y en distintos sectores de la política pública, así como también estrategias de coordinación vertical y horizontal<sup>9</sup>.

La responsabilidad, en el Gobierno general, de la gestión del conjunto de las condiciones del Bolsa Familia es del MDS y, dentro del ministerio, recae sobre la Senarc, por medio del Departamento de Gestión de Condiciones (Decon). Es responsabilidad de los agentes de la política educacional (directores de escuelas, secretarías estatales y municipales de la educación y MEC) informar y consolidar las informaciones de asistencia escolar. La gestión general de esa atribución es de la Secretaría de Educación Continua, Alfabetización, Diversidad e Inclusión (Secadi), en el MEC.

El Decon/MDS y la Secadi/MEC son, por lo tanto, actores organizacionales fundamentales en el seguimiento del cumplimiento de las condiciones de educación, aunque recaiga sobre el MDS la responsabilidad de responder por el programa ante el gobierno y la sociedad.

Existen tensiones provocadas por el formato institucional del programa y su carácter intersectorial que modelan el trabajo de seguimiento de las condicionalidades. A pesar de los dispositivos legales que atribuyen a este ministerio el rol de articulador de las acciones de los órganos del Gobierno Federal, el MDS no tiene una posición jerárquica que le confiera autoridad para exigir un comportamiento a otro ministerio y a los agentes públicos que a él están asociados.

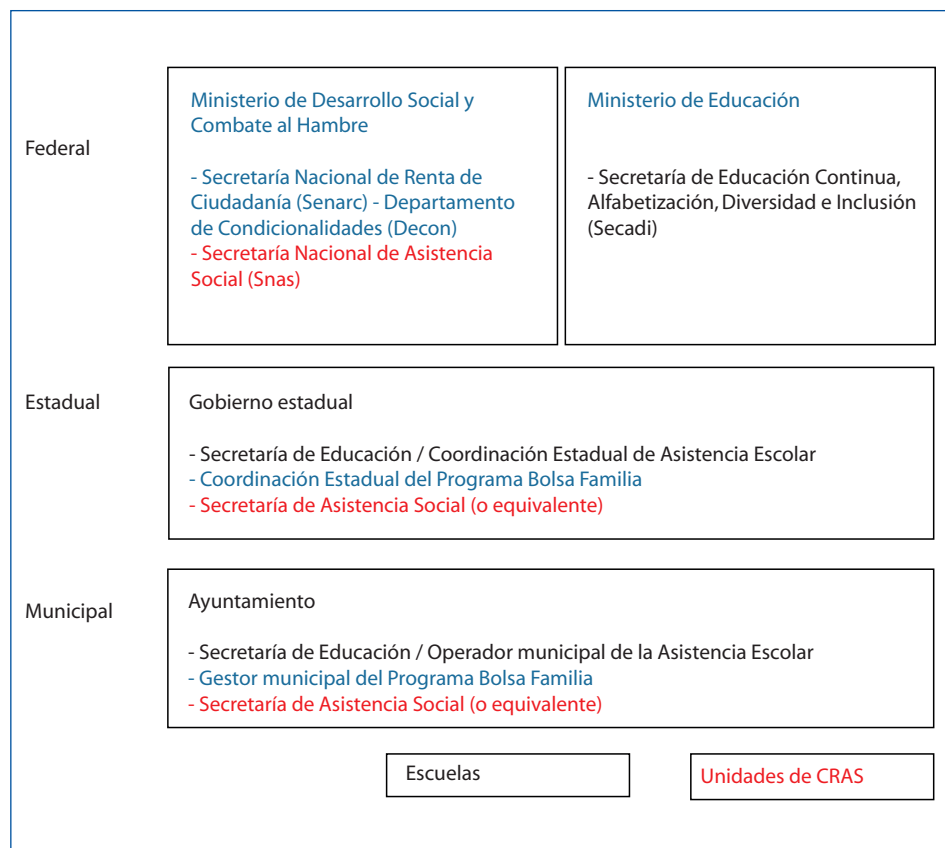
---

7. Nota Técnica nº34. SENARC/MDS y SECADI/MEC. Brasilia, 31 de enero de 2013.

8. La figura del Anexo 3 presenta las etapas del proceso de seguimiento de las condicionalidades.

9. Los términos "coordinación", "articulación" y "asociación" son utilizados indistintamente en este documento, refiriéndose al trabajo conjunto realizado por el MEC y por el MDS en el Bolsa Familia. Optamos por no privilegiar uno de los términos porque en el material consultado, proveniente de esos órganos públicos, dichas palabras parecen ser utilizadas indistintamente.

**Figura 2. Actores de la gestión de la condicionalidad de educación del Bolsa Familia y del seguimiento de las familias**



En color **negro**: responsables del monitoreo de la asistencia escolar.

En color **azul**: responsables de la gestión del Bolsa Familia y de la gestión general de las condicionalidades.

En color **rojo**: responsables del tema seguimiento de las familias en incumplimiento de la asistencia escolar.

Una situación similar ocurre en la relación del Gobierno Federal con los demás entes de la federación (estados y municipios y, en estos, ayuntamientos, secretarías de educación y escuelas) para que hagan el monitoreo del cumplimiento, por parte de las familias, de la contrapartida de educación. La Constitución brasileña establece que cada uno de los entes de la federación es autónomo. No existe una determinación legal de obediencia jerárquica entre ellos, situación que impulsa diferentes elementos de adhesión, incentivo y participación recíproca en la producción de las políticas públicas nacionales.

Lo que sucede en la relación entre el MDS y el MEC, en alguna medida, influencia la relación de los actores que ejecutan las políticas en el ámbito local, es decir, directamente



en la interacción con los beneficiarios. Acuerdos y acción conjunta de los dos ministerios, para dar un ejemplo, directrices, incentivos y, también, exigencias conjuntas ayudarían a fomentar la integración en el ámbito local.

### **3.1. Un programa, una condicionalidad y dos ministerios**

La reglamentación de la forma de verificación del cumplimiento de las condicionalidades por parte de las familias y la obtención de las informaciones fue establecida por el decreto presidencial de septiembre de 2004. Este decreto determinó que le corresponde al MDS supervisar el cumplimiento de las condiciones en articulación con el Ministerio de Educación y demás entes federados. Al MEC le corresponde sistematizar la información sobre la asistencia escolar, y al MDS la responsabilidad general de ejecutar y gestionar el Bolsa Familia. Al encontrarse en la misma posición jerárquica que el MEC, el MDS no puede establecer una exigencia de carácter vertical para determinar las acciones necesarias y obligaciones para que el monitoreo de la asistencia sea realizado por el sector de la educación.

En noviembre de 2004, el MDS y el MEC establecieron, por medio de una resolución interministerial, protocolos de actuación y colaboración en relación a este tema. Por lo que se intentó definir cómo llevar a la práctica las disposiciones normativas. El empeño de las autoridades máximas de estos ministerios, con apoyo de la Presidencia de la República, desempeñó un rol determinante en este proceso.

Además del peso político del núcleo central del Gobierno Federal en las definiciones del Bolsa Familia, otros factores contribuyeron a impulsar la búsqueda de acuerdos para el trabajo en conjunto. Ambos ministerios estaban constantemente sometidos a las críticas de la prensa y a la presión ejercida por la sociedad, que inicialmente colocaban el foco en la inexistencia de mecanismos de verificación del cumplimiento de las exigencias de asistencia escolar y, luego, pasaron a enfocarse en las posibles fallas de los mecanismos implantados. En 2004, en el contexto del programa de fiscalización del Tribunal de Cuentas de la Unión, se le exigió al MDS que adopte medidas orientadas al cumplimiento de las condicionalidades y le fue dado un plazo de seis meses para la puesta en marcha del sistema de control.

### **3.2. MDS, el gestor del Bolsa Familia**

El MDS fue creado en enero de 2004, poco tiempo después de la creación del PBF. Al comienzo, los principales retos, que enfrentaba el MDS, yacían en estructurar la agenda e implementar una iniciativa gubernamental de la complejidad y porte del Bolsa Familia. El ministerio enfrentaba, también, otro gran reto: la estructuración de la política de la asistencia social, cuya institucionalidad tenía que ser definida e implementada.

El PBF no es la única atribución del ministerio. Sin embargo, por ser complejo, estar en una posición que destaca la estrategia de gobierno y tener proporciones gigantescas

en lo que atañe a la cobertura poblacional y territorial, el programa ocupó un lugar central en el MDS. Además, la imagen que la sociedad tiene del ministerio se encuentra estrechamente vinculada al programa. Todo esto llevó a que la Senarc, gestora nacional de la política de transferencia de ingresos, pasase a desempeñar un rol protagónico en el ministerio y en la relación con otras instancias de la Administración federal, estatales y municipales.

Como la implementación del programa es descentralizada, los municipios desempeñan un rol clave. Por lo que, fue necesario obtener la adhesión de los ayuntamientos para estructurar las coordinaciones municipales de gestión. Muchos alcaldes se resistían a asumir responsabilidades en el programa porque consideraban que a los ayuntamientos les correspondía todo el peso de la ejecución, mientras que la población beneficiaria veía al Gobierno Federal como el “dueño” del programa y el mayor responsable de mejorar la situación de vida de las familias. Por su parte, al gestor federal le interesa que la ejecución sea realizada con la participación activa de los gobiernos municipales, pero sin que tengan injerencia en las decisiones centrales, en las reglas de entrega del beneficio y en la agenda de la implementación. En cierta manera, el formato del programa restringe al municipio al mero papel de ejecutor, dejándolo totalmente involucrado con los aspectos operacionales.

Desde el comienzo del programa surgieron conflictos políticos y administrativos con la ejecución descentralizada, llevando al gestor federal a buscar formas de incentivar y también de obligar a los gestores municipales a mejorar su actuación. Esto dio origen al modelo de gestión compartida entre estados y municipios, en el que son definidas las responsabilidades de cada esfera en la implementación del programa<sup>10</sup>. El establecimiento de un término de adhesión firmado por el intendente del municipio y por el MDS formaliza las reglas y responsabilidades de la implementación municipal del programa y establece un estándar mínimo de operación del programa en el ámbito local. La firma de este compromiso es la condición previa para que la Administración municipal reciba incentivos financieros del programa (Lindert *et al.*, 2007).

Otro ámbito de conflictos se refiere a los gobiernos estatales, ya que no tenían un rol bien definido en el diseño institucional del Bolsa Familia, es decir, no poseían una agenda propia en el programa (Mesquita, 2007; Lício, 2004). En la implementación del programa la relación es directa entre el municipio y el Gobierno Federal. La acción de los gobiernos estatales se concentra en el apoyo a los ayuntamientos en el registro de las familias y en la capacitación de los equipos municipales.

Las condicionalidades del programa exigieron que la coordinación federal fuera ampliada mediante la formación de una red intersectorial de seguimiento. Esto demoró algunos años para llegar al formato actual.

---

10. Las atribuciones de los gobiernos municipales y estatales en el Bolsa Familia son mencionadas en el Anexo 1.

Las condicionalidades de educación y salud no se convirtieron inmediatamente en un tema central en la Senarc, posiblemente porque esta se encontraba absorbida por otros diversos frentes de trabajo de la puesta en marcha del Bolsa Familia. Sin embargo, la operacionalización del control de la asistencia escolar tenía que llevarse a cabo. Había técnicos del organismo encargado de actuar y relacionarse con el MEC pero este tema, en comparación con otros elementos del programa, era periférico dentro de la Senarc.

Este asunto adquirió relevancia e institucionalidad dentro del ministerio mediante la creación de una unidad de mayor realce en la estructura de la secretaría que se encargaría de la "gestión de condicionalidades". Un proceso similar se vivió en el MEC, que en 2006 estaba empeñado en estructurar un sistema de captación y consolidación de las informaciones de asistencia escolar, lo que contribuyó al estrechamiento de las relaciones de carácter cooperativo entre la Senarc y el sector responsable en el MEC del seguimiento en la educación.

Para inducir a los ayuntamientos a participar en la ejecución del Bolsa Familia y, al mismo tiempo, apoyar financieramente las actividades de gestión del programa, el MDS empezó a destinar recursos financieros a los gobiernos municipales. El cálculo del valor transferido a cada Administración local sería realizado por medio del Índice de Gestión Descentralizado (IGD). Este índice considera el desempeño del Ayuntamiento en varios aspectos, destacando al monitoreo de la asistencia escolar por medio del sistema creado por el MEC y la gestión del CadÚnico. Los recursos transferidos por el Gobierno Federal contribuyeron a mejorar la relación con los gobiernos locales, ya que pueden ser utilizados para la adquisición de equipamientos y entrenamientos de los equipos, adquisición de vehículos para desplazamientos de los técnicos, realización de acciones colectivas de emisión de documentación civil, campañas educativas dirigidas a los beneficiarios, puesta en marcha de programas complementarios de aumento de escolaridad e inclusión productiva de los beneficiarios, acciones de desarrollo comunitario y territorial, apoyo a las instancias de control social del programa, entre otras (Currello *et al.*, 2010: 161).

La Senarc realizó grandes esfuerzos para la creación de una herramienta de información para la gestión de las condicionalidades del Bolsa Familia. El Sistema de Condicionalidades del Programa Bolsa Familia permite que gestores y técnicos responsables del seguimiento de las condicionalidades en los estados y municipios consulten datos de familias con incumplimientos de los compromisos y realicen acciones relacionadas con las repercusiones sobre el beneficio recibido. Permite, por ejemplo, registrar informaciones sobre el seguimiento de las familias por los equipos de trabajo social.

A partir de 2007, la entrada en operación del Sistema Presencia, desarrollado por el MEC, dinamizó la recogida y sistematización de los datos relativos a asistencia y pasó a exigir más a la Senarc en lo que atañe a la producción de informes, análisis

de los resultados de monitoreo y entrega de *feedback* sobre el tema a gestores estatales y municipales.

En ese periodo, la gestión de las condicionalidades era hecha en el Departamento de Gestión de la Senarc, bajo la responsabilidad de la Coordinación General de Gestión de Condicionalidades, constituida por un equipo de siete personas. Hacia fines de 2009, cuando ocurrió una reestructuración del MDS, esas unidades fueron reformuladas y se creó el Departamento de Condicionalidades.

En 2011, José Eduardo, que desde 2008 estaba en el MEC al frente del seguimiento de la asistencia escolar fue invitado a conducir, en el MDS, el Departamento de Condicionalidades. Otros técnicos con experiencia de trabajo en el MEC también pasaron a integrar ese departamento. El conocimiento de estos técnicos sobre el área de educación y sus relaciones personales dentro del MEC contribuyeron a crear dentro del MDS un sistema de análisis sobre la condicionalidad de educación y de orientación al trabajo intersectorial.

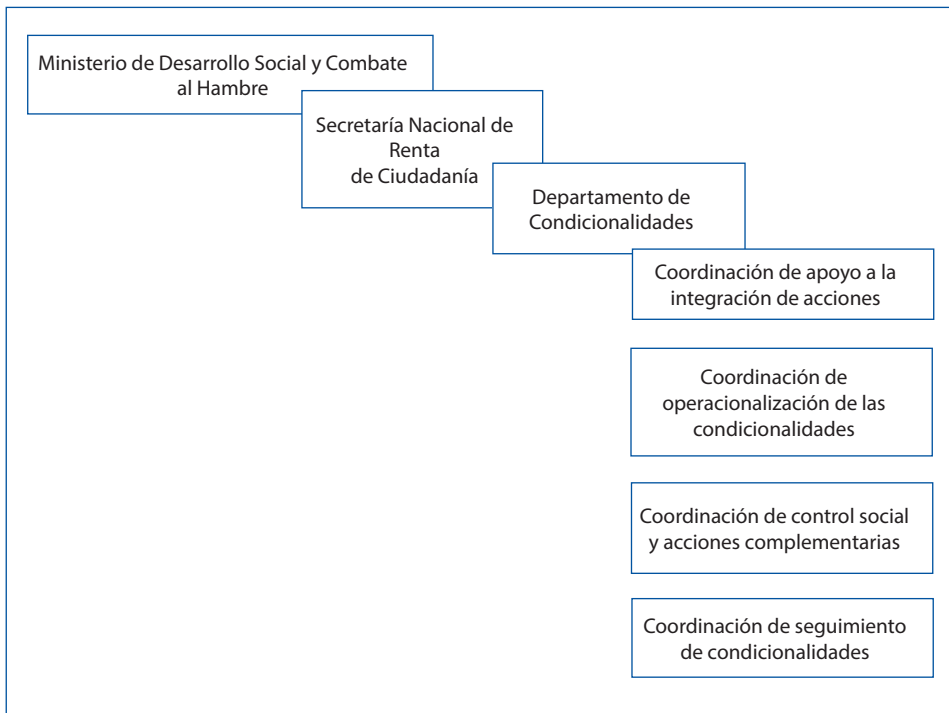
En 2012 el Decon fue reconfigurado con el propósito de perfeccionar la gestión intersectorial del Bolsa Familia. Se creó en el departamento una “coordinación de apoyo a la integración de acciones” con el objetivo de cambiar el perfil del trabajo intersectorial que estaba siendo realizado. Antes, lo que se consideraba articulación estaba disperso en una diversidad de temas que incluía educación, salud, microcrédito, medio ambiente, cultura y otros. De acuerdo con el director, esa dispersión provocaba una escasa profundización de la interacción con los programas de las otras áreas, ya que la relación acababa limitándose prácticamente al intercambio de bases de estudios, sin que hubieran sido generados muchos avances para los objetivos de la política de combate a la pobreza y ampliación de las oportunidades para las familias en situación de vulnerabilidad. La nueva coordinación concentró el trabajo de articulación en los temas de educación, salud y asistencia social.

Una subdivisión del Decon pasó a tener la atribución de organizar la utilización de un conjunto de informaciones provenientes de diferentes bases de datos nacionales (tales como el Educa Censo, el CadÚnico, el Sistema Presencia y otros) y, a partir de ellos, suministrar elementos para la producción de estudios y análisis que, además de calificar los debates sobre este tema, apoyen la toma de decisiones realizada por los gestores públicos. Con este propósito, la nueva coordinación creó el Panel de Indicadores de Condicionalidades que agrupa indicadores en cinco secciones: vulnerabilidades sociales, acceso a los servicios, gestión de la salud, gestión de la educación y gestión del Bolsa Familia. La construcción del panel, según Fernando, asesor técnico responsable de la iniciativa, ocurrió de la siguiente manera:

*“Primeramente fue un trabajo interno en la Senarc, después involucramos a los técnicos de la Secretaría Nacional de Asistencia Social, del MEC y del Ministerio de Salud. Incluyó*

*muchas discusiones sobre la definición de las condicionalidades. Hicimos una ronda de discusión con el MEC, recogimos sus sugerencias, propusimos que colocaran su mirada sobre dicho tema. Hicimos una segunda ronda con el Ministerio de Salud. Conseguimos crear un Grupo de Trabajo para discutir el Panel de Indicadores, con representantes de las áreas de educación, salud y asistencia social y también con representantes de todas las coordinaciones del Decon. Realizamos seminarios en diversas regiones de Brasil para presentar el Panel de Indicadores y la potencial utilización de las informaciones por los gestores públicos en los estados y municipios”.*

**Figura 3. La gestión de condicionalidades en el MDS**



Por lo tanto, desde la creación del Bolsa Familia fueron realizadas constantes modificaciones en la organización del tema “gestión de condicionalidades” dentro de la Senarc, hasta llegar al formato institucional actual presentado en la figura 3.

### 3.3. Ministerio de Educación

Mediante la creación del Bolsa Familia, los actores de la política de educación en todos los niveles gubernamentales fueron movilizados para responder al compromiso de monitoreo y control periódico de la asistencia escolar de los alumnos pertenecientes a familias que reciben transferencia de ingresos.

La actuación del MEC con relación al PBF consiste en:

- Monitorear la asistencia escolar de estudiantes incluidos en el programa.
- Realizar la gestión del sistema de información: recibe los registros de asistencia escolar y de los motivos de baja asistencia.
- Consolidar los datos provenientes de los registros y colocarlos a disposición del MDS para ofrecer elementos para la gestión del programa.

Para lograr el desarrollo de los elementos mencionados, el MEC realizó un trabajo dentro del propio ministerio y externamente con los agentes del sistema educacional en todo Brasil y con el gestor nacional del Bolsa Familia. Su atribución central, de registro, consolidación y entrega de la información sobre asistencia, ocupa la mayor parte de esta trayectoria. A medida que los componentes necesarios para dar respuesta a esta atribución fueron siendo estructurados, los equipos encargados del tema dentro del ministerio pudieron dedicarse también al diagnóstico de las razones de la baja asistencia o de su total ausencia, con miras a proporcionar elementos para enfrentar la evasión escolar, así como para incentivar la permanencia y el progreso educacional de los alumnos en situación de vulnerabilidad social.

El hecho de que el Bolsa Familia no sea un programa del Ministerio de Educación dificultó su inserción en la agenda y el establecimiento de un diálogo con los demás programas ministeriales, especialmente de la educación básica. No siendo un tema central dentro del órgano, él no tiene la misma visibilidad que las demás líneas programáticas y no aparece constantemente en las intervenciones de las autoridades del área.

En el momento del surgimiento del Bolsa Familia, el MEC no tenía —y todavía no tiene— un mecanismo de seguimiento de la baja asistencia de todos los alumnos del sistema escolar. Muchos agentes dentro de la política educacional no concuerdan con que el seguimiento de la asistencia sea realizado solamente a los alumnos beneficiados por el PBF.

Para estructurar el monitoreo de la asistencia en 2004, en carácter de emergencia, el MEC comenzó a utilizar un sistema operacional colocado a disposición por la Caixa Econômica Federal, el banco público que paga el beneficio a las familias. La inserción de la información era hecha por el Ayuntamiento municipal. Sin embargo, este sistema presentaba diversos problemas y no ofrecía muchas funcionalidades. Una de las principales limitaciones era no permitir que los operadores lo utilizaran online.

A pesar de ser limitado, este primer sistema permitió que el MEC estructurara los procedimientos y comenzara a enfrentar los retos involucrados en el monitoreo de la asistencia escolar. Uno de los principales retos era obtener la colaboración y el compromiso de los gobiernos municipales.

Una de las primeras medidas tomadas por el ministerio fue solicitar a los ayuntamientos la firma de un término de adhesión al compromiso del sector educacional relacionado con el Bolsa Familia. Otra práctica adoptada fue enviar oficios a los alcaldes y secretarios municipales de educación en todo el país, al comienzo de cada periodo de recogida de datos, reforzando la importancia del registro de la asistencia escolar y del envío de la información al ministerio. Al transcurrir la mitad de cada periodo de registro de la asistencia, eran enviados telegramas a los municipios que todavía no habían informado o que habían enviado datos incompletos.

La exigencia efectiva del gestor del Bolsa Familia comenzó a sentirse a partir de 2007, cuando pasó a ser utilizado el nuevo sistema de registro desarrollado por el MEC, el Sistema Presencia, que permitió el rápido aumento de la tasa de seguimiento de las contrapartidas educativas. El ministerio colocó a disposición de municipios y estados un sistema de fácil operacionalización que, por haber sido construido en la plataforma web, no requiere el uso de aplicativos. Fue posible descentralizar el registro de las informaciones hasta llegar a la unidad escolar y la responsabilidad de ofrecer los datos pasó a ser de la escuela. Además, fue creada la figura del operador municipal del Sistema Presencia, designado de manera formal por el alcalde y que trabaja en interacción permanente con el ministerio.

Para que esto fuera posible, diversos obstáculos fueron enfrentados y superados. Cabe destacar las dificultades operativas y técnicas, porque el acceso a la red de Internet no es homogéneo en Brasil y en gran parte de los municipios las personas de los ayuntamientos tenían escasa familiaridad con las tecnologías de la información. En algunos locales no había ni siquiera un teléfono a través del cual el equipo del MEC pudiera comunicarse con el gestor local. La rotación de las personas en los municipios también es una dificultad constante y exige una rutina estructurada de capacitación de las nuevas personas que se integran a la red.

El Sistema Presencia permitió la producción de datos de manera más rápida y dinamizó la elaboración de informes y análisis. El MEC y el MDS pasaron a contar con informaciones periódicas sobre la situación de asistencia a la escuela de niños y adolescentes.

El equipo del MEC trabajó durante varios años en la institucionalización del control de la asistencia escolar, con los gobiernos estaduais y municipales, además del contacto directo con establecimientos educativos. Como resultado, se formó una red que, en 2013, que tenía aproximadamente 36.000 profesionales, principalmente operadores del Sistema Presencia en las escuelas, secretarías estaduais y municipales de educación. Anualmente, en cada una de las regiones del país, se realizan capacitaciones presenciales con los operadores municipales y

estaduales sobre el funcionamiento del sistema de seguimiento de la asistencia escolar, así como sobre la lógica y las divisiones del trabajo de seguimiento y monitoreo.

En 2009 el Sistema Presencia incluyó el registro de la identificación del motivo de la baja asistencia del alumno. El registro se realiza observando un cuadro de motivos de incumplimiento de asistencia, definido por el MEC, permitiendo ampliar el conocimiento sobre sus causas<sup>11</sup>.

La rutina de monitoreo de este proceso es una operación de grandes proporciones que se repite cinco veces al año. En 2013 había alrededor del 17 millones de niños y adolescentes en las familias atendidos por el PBF. En este mismo año se registró información sobre la asistencia escolar de aproximadamente 15 millones de beneficiarios.

Desde el comienzo de la actuación del MEC en este tema, el equipo encargado de controlar la asistencia escolar estaba en la Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad (Secad), que posteriormente se añadió al nombre el término “inserción” y pasó a llamarse Secadi<sup>12</sup>.

La Secadi abarca una gran cantidad de temas, con un énfasis mayor en la cuestión de la diversidad. En este contexto, los responsables de la gestión de condicionalidades del Bolsa Familia encuentran dificultades para motivar, dentro del ministerio, el uso de la información sobre asistencia escolar como elemento a ser considerado en la propuesta de iniciativas de política educacional dirigidas a favorecer al público atendido por el programa.

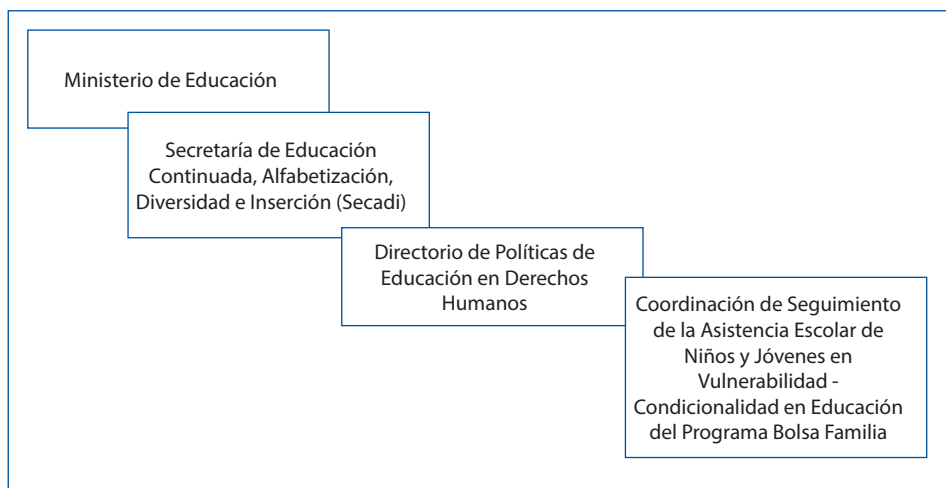
---

11. El Cuadro de Motivos de 2013 para el registro de la baja asistencia distingue entre motivos justificables, que no generan riesgo de pérdida del beneficio por la familia, y no justificables, que pueden llevar a la pérdida del beneficio recibido por la familia. Ejemplos de motivos justificables: tratamiento de enfermedad y de atención a la salud del alumno (comprobada por la escuela); hechos que impidan el desplazamiento/acceso del alumno a la escuela (p.ej. inundación); enfermedad en la familia/defunción en la familia/defunción del alumno. Ejemplos de motivos no justificables: embarazo; necesidad de cuidar a los hermanos menores; negligencia de padres o responsables; trabajo infantil; explotación/abuso sexual; violencia doméstica.

12. La Secadi en articulación con los sistemas de enseñanza implementa políticas educativas en las áreas de alfabetización y educación de jóvenes y adultos, educación ambiental, educación en derechos humanos, educación especial, del campo, escolar indígena, quilombola (comunidades de descendientes de esclavos) y educación para las relaciones étnico-raciales. Su objetivo es contribuir al desarrollo inclusivo de los sistemas de enseñanza, orientado a la valorización de las diferencias y de la diversidad, a la promoción de la educación inclusiva, de los derechos humanos y de la sostenibilidad socio ambiental con miras a la efectivación de políticas públicas transversales e intersectoriales” ([http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=290&Itemid=816\(15/8/2013\)](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=816(15/8/2013))).



**Figura 4. La gestión de la condicionalidad de educación en el MEC**



La coordinación del seguimiento de la asistencia a clase desarrolla un trabajo permanente para que el tema tenga espacio y visibilidad en la agenda de la política de educación del ministerio. En las palabras de Manuela, coordinadora general de Seguimiento de la Inclusión escolar:

*“Así como en las escuelas los chicos en situación más vulnerable son invisibles, también en las coordinaciones municipales los equipos que trabajan con esas poblaciones son invisibles. Y dentro del propio ministerio también [...]. Trabajamos continuamente abriendo las puertas, insertando este tema en las pautas de discusión, mencionándolo en las reuniones, presentando las cifras, en fin planteando el tema de la asistencia escolar. [...] En algunos sectores surgen resistencias cuando se trata de considerar que el Bolsa Familia es también un programa de educación”.*

Ella continúa:

*“La intersectorialidad entra en la cuestión de “¿qué es lo que se ha hecho con la información?”. Tenemos el dato, lo que es un avance, y ahora, ¿qué hacemos? [...]. Queremos pensar en la política de educación, el acceso y la permanencia en la escuela. No queremos ser apenas registradores de la asistencia a clase”.*

### **3.4. Asistencia social**

La constatación del problema de la asistencia es apenas una parte del proceso previsto en el Bolsa Familia. Puede tener repercusiones para la familia en lo que se refiere al beneficio monetario del programa y también puede ser un indicador de riesgos sociales que precisarán ser enfrentados.

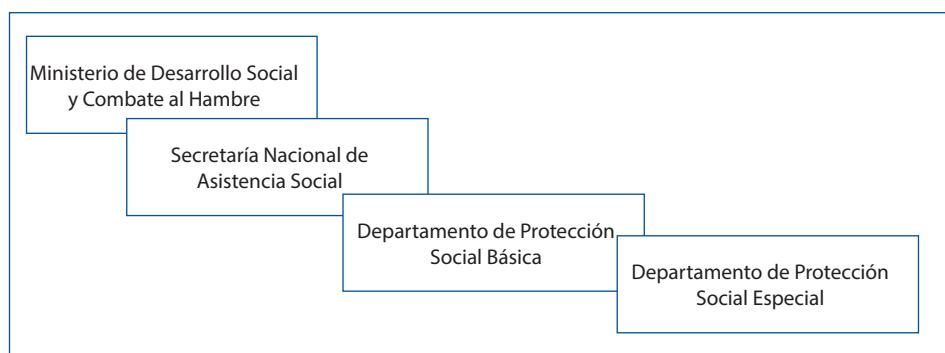
La gestión de las condicionalidades es estratégica para identificar a las familias que requieren un seguimiento más próximo de otras políticas para actuar sobre las dimensiones determinantes de las vulnerabilidades que van más allá de la insuficiencia de ingresos.

Para que el seguimiento se lleve a cabo en cada municipio es necesaria la conexión entre la identificación de que el niño o el adolescente está ausente de la escuela, o de que no se llega a una asistencia mínima, y el trabajo socio asistencial que profundizará el diagnóstico de las situaciones vividas por la familia y la derivará a intervenciones sociales específicas que están a cargo de los equipos de la política de asistencia social.

El reconocimiento de la asistencia social como política pública en Brasil se produjo en 1988 y a partir de mitad de la década siguiente comenzó efectivamente la estructuración de elementos fundamentales de este sector, tales como normas, programas, procedimientos administrativos, metodologías de acción, formación de equipos de trabajo e implantación de unidades de referencia<sup>13</sup>.

La gestión nacional de la asistencia social es una atribución de la Secretaría Nacional de Asistencia Social, SNAS, perteneciente al MDS. De esta secretaría emanan las orientaciones principales para el trabajo social en los programas nacionales y también en la actuación del sector ante el PBF.

**Figura 5. La responsabilidad del seguimiento de las familias en la estructura del MDS**



13. En 2005 fue creado el Sistema Único de Asistencia Social, SUAS, que actualmente está presente en la mayor parte de los municipios brasileños a través de dos tipos de unidades principales. El primero es el Centro de Referencia de la Asistencia Social (Cras), donde se desarrolla el Servicio de Protección y Atención Integral a la Familia (PAIF), cuyas acciones tienen la finalidad de fortalecer la protección de las familias, previniendo la ruptura de lazos, promoviendo el acceso y usufructo de derechos y contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida, proyectos de vida y a transformar sus relaciones, tanto familiares como comunitarias. El segundo tipo es el Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social (Creas) donde se ofrece el Servicio de Protección y Atención Especializado a Familias e Individuos (PAEFI). La red pública de equipos de protección social llegó en 2011 al total de 7.475 unidades de Cras y 2.109 unidades de Creas.

Antes de 2008 estaba previsto que la cancelación del beneficio del PBF podría ocurrir después de cuatro incumplimientos consecutivos en un plazo total de 18 meses. Es decir, era necesario que el alumno estuviera fuera de la escuela a lo largo de todo un año para que se produjera la cancelación de la transferencia de ingresos.

A partir de septiembre de 2008 ese plazo se redujo a 6 meses. De acuerdo con la Resolución n° 321, que reglamenta la gestión de condicionalidades, la familia podrá recibir desde una notificación de advertencia hasta una notificación de cancelación del beneficio, de acuerdo con el número de incumplimientos registrados en su historial. La aplicación de efectos graduales sobre el beneficio financiero permite identificar los motivos del incumplimiento de la asistencia a la escuela y derivar a la familia a acciones sociales específicas, que puedan ayudar a revertir la situación y enfrentar las condiciones de vulnerabilidad. Se busca asegurar la renta de una familia en situación de vulnerabilidad y riesgo social cuando ella esté en seguimiento realizado por el área de asistencia social.

En el primer bimestre de 2013 aproximadamente 400.000 alumnos, entre los 15 millones de alumnos del Bolsa Familia monitoreados, no cumplieron con la asiduidad escolar exigida por el programa. El beneficio recibido por una parte de este total podría ser suspendido o cancelado.

La reducción del plazo para que haya repercusiones sobre el beneficio monetario, en el caso de que la familia no cumpla las contrapartidas exigidas por el programa, significó mayores exigencias a los equipos de la asistencia social. Los equipos son convocados a dirigirse a las familias, hacer visitas, diagnosticar los motivos que llevan a la falta de asistencia escolar y a estructurar, en conjunto con otros actores de las políticas públicas, el apoyo a los alumnos y sus familias.

Frente a las expectativas con relación al papel del trabajo social, los técnicos y gestores del área manifiestan sus preocupaciones. Es lo que afirma Laura, asesora técnica del Departamento de Protección Social Básica, de la Snas en el MDS:

*“La asistencia social no tiene respuesta para todos los problemas. Las situaciones de vulnerabilidad muchas veces son complejas. De nada sirve que la educación se limite a pasar el problema a los equipos de trabajo social.*

*La discusión sobre el seguimiento familiar está comenzando en la Snas. Está en construcción una articulación entre las acciones de la protección social básica y la transferencia de ingresos”.*

A pesar de la proximidad entre los equipos del Bolsa Familia y de la asistencia social —por estar insertadas en la misma área de política sectorial y porque sus acciones están dirigidas al mismo público— no hay una articulación inmediata entre ellas en ninguno de los niveles de gobierno. En una gran parte de Brasil las acciones de registro de

las familias en el CadÚnico son realizadas en el Cras por los equipos del trabajo social. Sin embargo, es frecuente que la gestión local de los programas de la asistencia social y la del Bolsa Familia sea hecha en estructuras administrativas separadas y sin adecuada cooperación entre ellas.

Además de alimentar los sistemas de información desarrollados por la Senarc, en cada centro de referencia en el municipio los técnicos de Cras y Creas alimentan el sistema propio de la asistencia social, de Registro Mensual de Atendimientos (RMA), que entró en funcionamiento en 2012 y hace el seguimiento del proceso de las unidades.

Esta situación es vista con preocupación por Fernando, uno de los técnicos del MDS:

*“El RMA y el Sicon son sistemas paralelos. El personal del Cras tiene que registrar la misma cosa dos veces. Ellos perciben allí en la punta que falta algún entendimiento común entre nosotros aquí en el ministerio”.*

Fue elaborado por el MDS, en 2009, el Protocolo de Gestión Integrada de Servicios, Beneficios y Transferencias de Ingresos, con el objetivo de integrar los servicios, beneficios y programas de transferencias de ingresos del Gobierno Federal, todos ellos componentes de la Política Nacional de Asistencia Social. En él están descritos procedimientos para que el seguimiento familiar de los beneficiarios sea realizado por el gobierno local a través de las unidades de Cras y Creas.

En el Gobierno Federal, una forma adoptada para la interlocución entre las áreas son los grupos de trabajo técnico sobre temas específicos. Tal como afirma la asesora técnica Laura, del MDS,

*“Un grupo de trabajo es una de las formas concretas de intersectorialidad. Estar juntos para pensar sobre un tema; establecer agendas conjuntas; para que un sector conozca al otro. No es fácil conocer el rol de la otra política y aprender a pensar en los temas y problemas a partir del lugar del otro. Exige una apertura para comprender. También hay un aprendizaje y un trabajo de cada equipo con él mismo”.*

Un ejemplo de este tipo de colaboración es el grupo técnico con el programa Educación Integral, creado en 2013 con la iniciativa del Decon. El director del departamento, José Eduardo, aclara la importancia de este grupo:

*“Ya que la educación por sí sola no resuelve sus propios problemas, es fundamental construir arreglos intersectoriales. Hay 3,5 millones de niños y adolescentes fuera de la escuela. La educación necesita de la asistencia social y de la salud. Y viceversa. La integración entre los sectores es necesaria. Pero esto no sucede de forma voluntarista. No ocurre de manera automática porque apenas existe una normativa, aparece en los decretos, disposiciones*

*ministeriales y protocolos mutuos. La integración se construye con método, planificación, estrategia, calidad técnica y capacidad de saber cuáles son las culturas organizacionales [...]. Es importante abrirse al otro, escuchar, negociar, saber que está trabajando con otra cultura organizativa. Aun cuando sea el ministerio que está aquí, en el edificio de al lado, hay diferencias. Es necesario hacer el movimiento para entender”.*

## **4. Coordinación e intersectorialidad**

### **4.1. Visión compartida**

En el desarrollo de la articulación entre los sectores de política pública en torno a la gestión de las contrapartidas de las familias, fueron establecidos mecanismos institucionales de colaboración y normativas conjuntas. Además, fueron definidos procedimientos operativos y adoptados incentivos, tales como el IGD, que, desarrollado en el ámbito macrogerencial, orienta el trabajo coordinado que se espera que exista en el ámbito de implementación local en cada municipio.

La relevancia de la condicionalidad de educación para la superación de la pobreza y la igualdad de oportunidades fue construida y difundida por medio de los aportes de los actores que participan en el programa. Para José Eduardo,

*“Es siempre necesario trabajar dentro de cada una de las organizaciones/ministerios en una perspectiva estratégica y política para que la gestión de condicionalidad de educación no se limite a la obtención de información. Trabajar las informaciones para ‘pautar’ el tema de la desigualdad educacional dentro del MEC y del MDS. Buscamos crear una plataforma de educación y desigualdad, alertar sobre la relevancia del trabajo intersectorial para enfrentar esas desigualdades”.*

El trabajo para generar una visión estratégica común en el ámbito macroinstitucional adquiere sentido también cuando esa convergencia ocurre entre los actores involucrados en la ejecución de las políticas en el ámbito local y en el caso de que sean contorneadas las diferencias en la forma en que los agentes de las áreas de educación y de asistencia social perciben la baja asistencia escolar. En la historia del PBF ocurrieron diferencias en los motivos aceptados por cada área para justificar el no cumplimiento de asistencia escolar. Además, frecuentemente, frente a la situación de baja asistencia escolar, cada área considera que el problema debería ser resuelto por la otra área.

### **4.2. Ante la ausencia de una coordinación central**

A pesar del estrechamiento de las relaciones de carácter cooperativo entre la Senarc/ MDS y las áreas responsables del seguimiento en la educación, los profesionales más directamente involucrados en la gestión de las condicionalidades observaron que

existía “una brecha, desde el punto de vista institucional, de una coordinación central, orientada a fomentar la articulación y el aumento de la integración de las áreas sociales en la esfera federal” (Currello *et al.*, 2010: 160).

En esa misma perspectiva, el director del Decon en la Senarc observa en 2013:

*“Sería necesario que un nivel jerárquico, como el Ministerio de Gobernación, el Ministerio de Planificación como instancia de coordinación intersectorial, hiciera que los ministerios conversaran, crease un sistema dentro del gobierno (con relación al tema de las condicionalidades y de la articulación intersectorial). Como eso no existe, realizamos nuestras iniciativas con nuestra propia motivación y visión”.*

Ante la ausencia de inducción de la cooperación o de seguimiento sistemático de parte del núcleo central del Gobierno Federal, el director señala que se construyó en la gestión de condicionalidades una relación bilateral entre el MDS y el MEC:

*“Como la coordinación que se establece no existe dentro de una estrategia general encabezada o impulsada por un órgano del gobierno que estaría en posición vertical con relación al MDS y al MEC, nuestra construcción acaba dependiendo de nuestra capacidad de negociar bien con las diversas áreas del otro ministerio. Lo que debería estar involucrado no es apenas el seguimiento de condicionalidades, sino la construcción de una política y programas en pro de esos públicos”.*

### **4.3. Los instrumentos, las instancias y los espacios de coordinación**

Desde el punto de vista normativo, existen leyes y decretos que establecieron los marcos principales del Bolsa Familia. Fueron formalizados acuerdos y protocolos, y fueron editadas resoluciones interministeriales y ministeriales estableciendo atribuciones y competencias en el programa de cada uno de los ministerios, de estados y municipios.

El Sistema Integrado de Seguimiento de Condicionalidades, formado por diversos sistemas de información del MEC y del MDS, fue posible a partir de diversas iniciativas de cada ministerio y de las discusiones entre los equipos para modelar y perfeccionar constantemente el registro de informaciones sobre la asistencia escolar y el análisis de los datos.

Los componentes normativos y de operacionalización del programa son objeto de acciones de capacitación de los equipos que actúan en cada uno de los niveles gubernamentales. Son realizadas periódicamente, en todos los estados brasileños, talleres y cursos de capacitación que cuentan con la participación de representantes de los responsables de las condicionalidades en el MDS y en el MEC. Hay también seminarios regionales intersectoriales, promovidos en conjunto por los dos ministerios como espacios de diálogo. Además, representantes de un ministerio exponen, con regularidad, en seminarios organizados por el ministerio aliado.

Los grupos de trabajo técnico sobre los temas específicos, ya mencionados, constituyen oportunidades de intercambio y realización de entre el MEC y el MDS, así como de ellos con otras áreas de política pública que no tengan una responsabilidad directa en el PBF.

A partir de la iniciativa de los equipos involucrados en la gestión del Bolsa Familia, se constituyó en 2006 un foro intergubernamental e intersectorial de las condicionalidades del programa. Inicialmente, era una instancia informal, un espacio de negociación y construcción de consensos sobre las derivaciones de los temas más relevantes y emergentes relacionados con la gestión de las condicionalidades de educación y salud y del seguimiento de las familias. En 2009 el foro fue institucionalizado por medio de la Resolución Interministerial MDS-MEC-MS, que definió como participantes a los titulares de varios órganos y entidades<sup>14</sup>.

Uno de los funcionarios del Gobierno Federal que participó en más de una edición del foro informa sobre su periodicidad y funcionamiento:

*“El foro es una reunión de trabajo. Las personas de los ministerios se colocan lado a lado para debatir y analizar los temas relacionados con las cuestiones de las condicionalidades. Las reuniones son realizadas una o dos veces al año. [...] Las relaciones de trabajo efectivo entre el MDS y el MEC, los dos órganos del Gobierno Federal responsables del seguimiento de la asistencia escolar de los beneficiarios del Bolsa Familia, se establecen a partir de las demandas. Se realizan reuniones para atender y responder, tratar y derivar los componentes de la gestión de condicionalidades. En esas reuniones se trata la operación, los procedimientos y derivaciones, lo que es normal de una política pública, la rutina de la vida cotidiana y el seguimiento de resultados”.*

Fue incentivada la creación, en el ámbito local, de comités gestores intersectoriales del Bolsa Familia en los municipios, que propiciarían la realización de reuniones periódicas entre las áreas, planificación conjunta de acciones tales como visitas domiciliarias, acciones de capacitación de las redes de políticas públicas con relación al programa. No hay, sin embargo, un registro sistemático de la existencia de comités en los municipios que permita conocer cuántos son y cómo funcionan. La realidad en muchos municipios es que hay pocos avances en la intersectorialidad y dificultades para romper la compartimentación de las estructuras administrativas y de las lógicas organizacionales propias de cada sector.

---

14. Órganos y entidades del Foro Intergubernamental e Intersectorial: Senarc/MDS; Snas/MDS; Secad/MEC; Secretaría de Atención a la Salud/ Ministerio de Salud; Consejo de Secretarios Estadales de Educación; Consejo Nacional de Secretarios Estadales de Salud; Foro Nacional de Secretarios Estadales de Asistencia Social; Colegiado Nacional de Gestores Municipales de Asistencia Social; Unión Nacional de Dirigentes Municipales de Educación y Consejo Nacional de Secretarios Municipales de Salud.

#### 4.4. Las redes, las personas y las organizaciones

Además de las instancias formales, hay espacios informales de interlocución entre los equipos ministeriales, donde cuentan mucho las relaciones interpersonales y la presencia de técnicos y coordinadores con trayectoria personal de actuación tanto en el MEC como en el MDS. El asesor técnico Fernando opina que las características personales de los interlocutores y las historias profesionales individuales influyen en la construcción y el mantenimiento de los procesos de coordinación intersectorial:

*“Las relaciones bilaterales son muy dependientes de las personas. Funcionan porque hay profesionales que circulan por esta red. Existe complicidad entre ellos”.*

Las características de los actores pueden representar oportunidades, tal como fue indicado por los entrevistados, y también riesgos para la coordinación intersectorial. El riesgo de depender de relaciones personales es el de no crear capacidades de trabajo en las organizaciones y estilos de acción que estén menos asociados al perfil de quien ocupa un cargo en un determinado momento. La rotación de técnicos en los equipos, común tanto en el MEC como en la Senarc y en la Snas, en el MDS, representa una amenaza para la consolidación de lo que fue construido. Se produce rotación con los cambios de gobiernos y también debido a la inestabilidad de la contratación de parte de los profesionales, así como la contratación de consultorías para suplir el reducido tamaño de los equipos.

Veamos lo que dicen sobre esto los gestores responsables del seguimiento de las condicionalidades en el MEC y en el MDS, Manuela y José Eduardo:

*“La institucionalización de los procesos es una dificultad. La rotación (de personal) es grande en el ministerio. Cuando no hay servidores efectivos, acaba habiendo muchos consultores. Ellos ayudan mucho, pero, cuando se van, una parte del proceso se pierde, no queda registro”.*

*“Para consolidar lo que fue logrado, la carrera de gestor federal es fundamental, porque crea permanencia en la gestión pública. Es un núcleo de personas que permanece cuando hay cambios en los gobiernos. Mantiene la memoria, los registros. Puede profundizar el legado y construir a partir de lo que ya existía. Con la rotación, el trabajo puede perderse”.*

#### 4.5. Habilidades personales y requisitos institucionales

Sobre las habilidades para trabajar de manera coordinada en la gestión de condicionalidad, el director del Decon señala algunos requisitos:

*“El Departamento de Condicionalidades es esencialmente relacional, no existe per se. La gestión es una operación de naturaleza sensible. Tener protagonismo sin atropellar al otro, estar*



*siempre analizando a los actores. No podemos querer dar el tono de que estamos comandando. Existe una tensión y búsqueda de equilibrio entre ser proactivo y no imponer, evitar la relación de verticalidad”.*

De acuerdo con el director José Eduardo, la gestión de condicionalidades exige, además de capacidad técnica, habilidades relacionales de negociación y motivación:

*“El MDS tiene una posición delicada ante los ministerios de Educación y de Salud. Es una relación bilateral, pero de cierto modo casi vertical, porque él es el gestor del Bolsa Familia, necesita hacerlo funcionar y producir resultados [...]. Trabajar de manera coordinada exige sensibilidad al gestor, saber negociar, saber la hora de ‘ofrecer el escenario al otro ministerio’; tener un comportamiento proactivo, pero buscando integrar aliados; no ser autoritario o arrogante. Ser protagonista y, al mismo tiempo, acercarse al MEC, que ellos nos acompañen, que el ministerio sea de hecho un aliado, que no se sientan excluidos”.*

Existe la intención del sector responsable de la gestión de las condicionalidades de influenciar, posicionar el tema de la asistencia escolar como estratégico para el enfrentamiento de las desigualdades educativas. Sin embargo, el mandato de decisión y conducción de la política educacional es de responsabilidad del MEC, que tiene su propia dinámica para definir las prioridades de los componentes de la política.

Hay limitaciones políticas en la relación entre ministerios y entre los niveles de gobierno que necesitan ser considerados. La “naturaleza sensible” de la gestión, señalada en el testimonio del director del Decon, está relacionada también con el hecho de que el programa es considerado políticamente estratégico para el gobierno y, desde su creación, tiene constante exposición en la sociedad y en los medios de comunicación.

#### **4.6. Articulación intersectorial más allá del Programa Bolsa Familia**

Casi diez años después de la creación del programa, el trabajo coordinado en el seguimiento de la asistencia escolar de los beneficiarios del Bolsa Familia y la gestión de condicionalidad avanza hacia otra etapa con el surgimiento de iniciativas de integración del público del PBF en programas de Educación. Es lo que señala José Eduardo:

*“Hoy tenemos relación con el MEC en varios frentes de trabajo. Nuestra presencia es muy fuerte allí. No es apenas con el sector que hace el seguimiento de las condicionalidades de asistencia escolar. Estamos buscando innovar, con construcción de política y programas en pro del público beneficiario del Bolsa Familia”.*

La alianza más destacada es con el programa Más Educación, de educación integral, un programa de ampliación del tiempo y calidad en la permanencia de los niños, adolescentes y jóvenes inscriptos en las escuelas públicas<sup>15</sup>.

Fue realizado un trabajo conjunto del Decon/MDS con la Secretaría de Educación Básica/MEC para que se le diera prioridad, dentro del programa de educación integral, a las escuelas públicas donde más del 50% de los alumnos pertenece a familias que reciben la transferencia de ingresos condicionada. En 2012, del universo de 77.000 escuelas donde hay una mayoría de alumnos beneficiarios del Bolsa Familia, 32.000 recibieron prioridad en el programa del MEC. Son escuelas que concentran un gran número de estudiantes en situaciones de vulnerabilidad social<sup>16</sup>.

#### **4.7. 'Ninguna gestión intersectorial se pone en marcha sin mucho sudor e inspiración'**

La experiencia de trabajo coordinado entre el MDS y el MEC en el seguimiento de la asistencia escolar de los beneficiarios del Bolsa Familia aportó lecciones y aprendizaje para ambos ministerios.

Una lección aprendida es que la reglamentación y las normativas son necesarias pero no suficientes para que haya coordinación. Para que ellas salgan del papel y se tornen realidad, es necesario sudor e inspiración, de acuerdo con las palabras del director de condicionalidades del MDS. Él afirma que la alianza y la coordinación se construyen con método, planificación, estrategias y capacidad técnica. Desde su punto de vista, estos fueron los factores que contribuyeron a la madurez de las relaciones bilaterales entre los ministerios:

*"En el (aspecto) técnico de la gestión de condicionalidades: establecer el foco de actuación; tener datos, sistemas, monitoreo, intercambio de información, capacitación; estudios y análisis, informes, una serie de cosas y procedimientos para consolidar las condicionalidades. [...] En el aspecto político: estrategias que abran posibilidades de alianzas con políticas y programas para el público al que se destinan los programas de transferencia de ingresos. Aprender la cultura de la otra organización y de la otra área de política para crear una relación política con ellos. La educación, la salud, por ejemplo, como cualquier otra área, tienen características institucionales propias, una manera propia de actuar, una lógica sectorial. Y también hay una lógica de cada organización. Nosotros nos preguntábamos: '¿qué cultura es esta?'. Tuvimos que aprender; demoré un poco. [...] En el ámbito político también es necesario conocer el escenario del juego que está en marcha, para saber si se puede avanzar. A veces también es necesario retroceder. O esperar".*

---

15. En la jornada extendida son consideradas las materias básicas y apoyos pedagógicos aliados a música, deporte, cultura, artes, medios de comunicación, ciencias aplicadas, derechos humanos, entre otros.

16. Nota Técnica Conjunta n° 184. DECON/SENARC/MDS y DICEI/SEB/MEC.

## 5. Después de la reunión en la escuela Tiradentes

Después de conocer al Programa Bolsa Familia y las relaciones federales e intersectoriales necesarias para su ejecución, es hora de saber cómo fue, en la escuela Tiradentes, la reunión entre el director Antonio y la asistente social Teresa.

Al volver al Cras, Teresa relató al equipo cómo fue la reunión en la escuela, los entendimientos y derivaciones para el caso del alumno Pedro:

“Fue de mutuo acuerdo que será suspendida temporalmente la cancelación del beneficio de la Bolsa Familia. Para el seguimiento, vamos a llamar a la familia para participar en el PAIF e invitar a Pedro a participar en las actividades de la protección básica para que él tenga oportunidad de cambiar de comportamiento. La escuela mantendrá a nuestro equipo informado sobre la situación de asistencia del alumno”.

La asistente social relató, que en la reunión en la escuela, participó también una profesora que había tenido contacto con otros técnicos del Cras en un taller de capacitación promovida por los gestores del programa en el ayuntamiento. Ese tipo de encuentros sirve para que las personas que actúan junto a los niños, jóvenes y familias beneficiadas por el programa se conozcan, compartan experiencias, se informen sobre las normas que serán aplicadas y las directrices gubernamentales. El director también había participado ya en un taller, realizado en la Secretaría Estadual de Educación, en el cual había tanto coordinadores y técnicos del MEC como del MDS.

Teresa continuó diciendo:

*“Fue muy bueno porque en la reunión hablamos sobre las orientaciones del Bolsa Familia que los equipos de la educación y de la asistencia social que reciben de los ministerios y de las secretarías del Estado y del gobierno municipal. Como ustedes saben, siempre nos están informando sobre las resoluciones ministeriales y publicaciones oficiales relativas a la asistencia escolar y la necesidad de seguimiento de las familias. Conversamos sobre eso y Antonio, director de la escuela, entendió mejor el cuadro de motivos justificables de la ausencia a las clases. Él concordó en que podría aceptar la justificación presentada por la madre de Pedro”.*

Después de concluir el relato al equipo del Cras y de completar los registros sobre el caso que ella se había comprometido a realizar, Teresa terminó su jornada de trabajo. Se sentía satisfecha con el diálogo y el entendimiento que había conseguido en la escuela y con la manera en que esto fue acogido por sus colegas de trabajo. En definitiva, pensó, a pesar de que las exigencias del Bolsa Familia den tanto trabajo y muchas veces provoquen tensiones y conflictos, el programa ha ayudado a mantener a niños y adolescentes pobres en la escuela. En tantos años actuando como asistente social en la ciudad, ella conoció a muchos niños que serían “candidatos” a abandonar la escuela,

pero que actualmente, siendo ya adolescentes, están cursando la enseñanza media y haciendo proyectos para el futuro. Ella conoció también a familias con adolescentes como Pedro, con problemas de comportamiento en la escuela e inclusive participación en hurtos, que necesitaban recibir apoyo tanto de la escuela como de otros agentes de políticas públicas para intentar revertir esa situación.

## Bibliografía<sup>17</sup>

- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Portal <http://portal.mec.gov.br> (acceso el 15/8/2013)
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Guia para o Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família*. 2008.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Resolução CIT, nº 07 de 10 de setembro de 2009*. Crea el Protocolo de Gestión Integrada de Servicios, Beneficios y Transferencia de Ingresos en el ámbito del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS),
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social. *Censo SUAS 2011, Cras, Creas, Centros Pop, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais e Rede Privada*. Brasília, DF, MDS. 2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Senarc. *Relatório de Condicionalidades do Programa Bolsa Família*. 1º semestre de 2010. Brasília, 2010.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual de gestão de benefícios*. Volume 1. Brasília, novembro de 2010.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Senarc. *Caderno do IGD-M*. Informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família. Brasília, DF, 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Senarc. Resultados da frequência escolar. Primeiro bimestre de 2013. *Bolsa Família Informa*, 366, 29 de maio de 2013.
- BRASIL. DECON/SENARC/MDS e DICEI/SEB/MEC. *Nota Técnica Conjunta nº 184*. Apresenta informações sobre o Programa Bolsa Família e Programa Mais Educação referentes ao resultado das adesões das escolas em 2013. Brasília, 15 de julho de 2013.
- BRASIL. SENARC/MDS y SECADI/MEC. *Nota Técnica nº 34*. Brasília, 31 de janeiro de 2013. Assunto: O Programa Bolsa Família e a condicionalidade de educação. Resultados de rendimento e movimento escolar.

---

17. Para la elaboración de este caso fueron también utilizadas informaciones obtenidas por medio de entrevistas con técnicos y gestores del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre y del Ministerio de Educación, realizadas en agosto de 2013.

- Currallero, C. B. et al. "As condicionalidades do Programa Bolsa Família". En Castro, J. A. de y Modesto, Lúcia (orgs.), *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília, Ipea, 2010, vol. 1.
- Lício, E. C. "A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa", *Revista do Serviço Público. Brasília*, 55 (3), 37-59, jul./sept. 2004.
- Lindert, K., Linder, A., Hobbs, J. y Brière, B. de la. "The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context". *World Bank Social Protection Working Paper* nº 0709. 2007.
- Mesquita, C. S. "Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003-2006". *Revista do Serviço Público. Brasília*, 57 (4): 465-487 out./dez 2006.
- Secretaria Nacional de Renda da Cidadania. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gestão de Condicionalidades e Acompanhamento das Famílias do Programa Bolsa Família: ENAP. *Ações premiadas no 15º. Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. Brasília, ENAP, 2010, pp. 59-80.
- Soares, S. e Sátyro, N. "O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras". En Castro, J. A. de y Modesto, L. (orgs.), *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, volume 1. Brasília, Ipea, 2010.
- Ximenes, D. de Aquino y Agatte, J. P. "A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersectorial e federativa". *Inclusão Social, Brasília*, v. 5, nº 1, pp. 11-19, jul./dez. 2011.

## Legislación

- Decreto nº 5209, del 17 de septiembre de 2004.** Reglamenta el Programa Bolsa Família.
- Ley nº 10836, del 09 de enero de 2004.** Instituye el Programa Bolsa Família y determina otras medidas.
- Resolución Interministerial MEC/MDS n. 3789, del 17 de noviembre de 2004.** Dispone sobre las atribuciones y normas para la oferta y el monitoreo de las acciones de educación relativas a las condicionalidades de las familias beneficiarias del Programa Bolsa Família y de los programas remanentes.
- Resolución Interministerial MEC/ MDS nº 3789, del 17 de noviembre del 2004.** Dispone sobre las atribuciones y normas para la oferta y el monitoreo de las acciones de educación relativas a las condicionalidades de las familias beneficiarias del Programa Bolsa Família.
- Resolución GM/MDS nº 246, del 20 de mayo de 2005.** Reglamenta la adhesión de los municipios al Programa Bolsa Família, aprueba los instrumentos necesarios para la formalización de la adhesión de los municipios al Programa Bolsa Família, la designación de los gestores municipales del programa y la información sobre su instancia local de control social, y define el procedimiento de adhesión de los entes locales al referido programa.
- Resolución GM nº 321, del 27 de septiembre de 2008.** Reglamenta la gestión de condicionalidades del Programa Bolsa Família.

**Resolución nº 321, del 29 de septiembre de 2008.** Reglamenta la gestión de las condicionalidades del Programa Bolsa Familia, revoca la Resolución GM/MDS n. 551, del 9 de noviembre de 2005, y determina otras medidas.

**Resolución Interministerial nº 2, del 16 de septiembre de 2009.** Instituye el Foro Intergubernamental e Intersectorial de Gestión de Condicionalidades del Programa Bolsa Familia.

## Anexo I

Responsabilidades y competencias del gobierno estadual, del gobierno municipal y del gestor municipal en el Programa Bolsa Familia

### Gobierno estadual

- Instituir la Coordinación Estadual del PBF, con la correspondiente información a la Senarc sobre su composición.
- Desarrollo de actividades de capacitación que apoyen el trabajo de los municipios en el proceso de registro y de actualización de catastro del banco de datos del CadÚnico, en cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución GM/MDS n° 360, de 2005, y eventuales actos normativos expedidos por el ministerio relacionado con el tema.
- Desarrollo de actividades de apoyo técnico y logístico a los municipios, de acuerdo con la demanda y la capacidad técnica y de gestión de los mismos.
- Colocar a disposición a los municipios, cuando sea necesario, infraestructura de logística para digitación y transmisión de los datos al CadÚnico.
- Puesta en marcha de estrategia de apoyo al acceso de sus poblaciones pobre y extremadamente pobre a documentos de identificación.
- Formulación de estrategia para apoyo a la inclusión en el CadÚnico de poblaciones tradicionales y específicas, en especial de comunidades indígenas y remanentes de *quilombos* (comunidades de descendientes de esclavos); utilización de la base de datos del CadÚnico, exclusivamente, para la realización de actividades previstas en el término de adhesión o para consultas y estudios concernientes a los programas de transferencia de ingresos.

### Gobierno municipal

- Identificación e inscripción en el CadÚnico de las familias en situación de pobreza y extremada pobreza.
- Actualización de las informaciones del CadÚnico, investigadas por medio del porcentaje de registros válidos y del porcentaje de domicilios actualizados en los dos últimos años.
- Gestión de los beneficios del PBF y programas remanentes.
- Garantía del acceso de los beneficiarios del PBF a los servicios de educación y salud, en articulación con los Gobiernos Federal y Estadual.
- Seguimiento del cumplimiento de las condicionalidades.
- Seguimiento de las familias beneficiarias, en especial actuando en los casos de mayor vulnerabilidad social.
- Establecimiento de alianzas con órganos e instituciones municipales, estaduais y federales, gubernamentales y no gubernamentales, para la oferta de programas complementarios a los beneficiarios del Programa Bolsa Familia.
- Investigación y/o derivación de denuncias a las instancias pertinentes.

## **Gestor municipal del programa**

El gestor municipal es el responsable de la coordinación de las actividades del Registro Único y de la gestión del Programa Bolsa Familia (PBF). Debe ser designado formalmente por el alcalde. Sus atribuciones son:

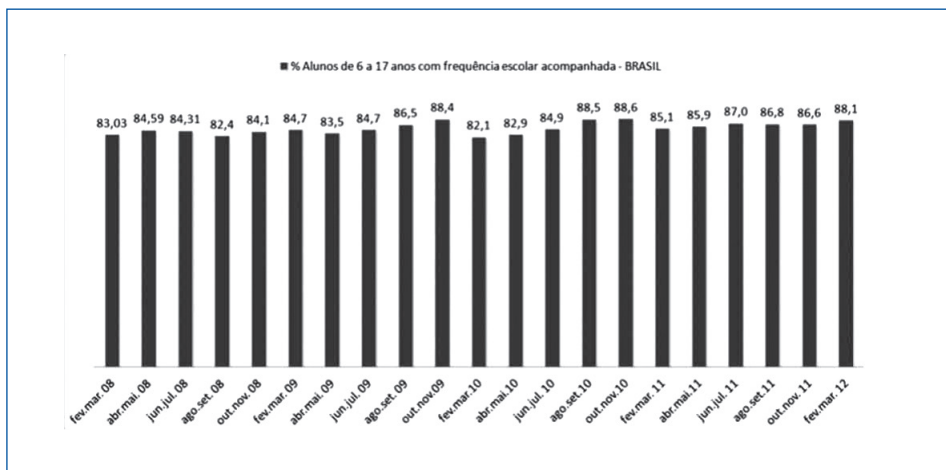
- Asumir la interlocución entre el ayuntamiento, el MDS y el Estado para la implementación del Bolsa Familia y del CadÚnico. Por eso, el gestor debe tener poder de decisión, de movilización de otras instituciones y de articulación entre las áreas involucradas en la operación del programa.
- Coordinar la relación entre las secretarías de asistencia social, educación y salud para el seguimiento de los beneficiarios del Bolsa Familia y la verificación de las condiciones.
- Coordinar la ejecución de los recursos transferidos por el Gobierno Federal al PBF en los municipios. Esos recursos están siendo transferidos del Fondo Nacional de Asistencia Social a los fondos de asistencia municipal. Así, el gestor municipal del Bolsa Familia será el responsable de la aplicación de los recursos financieros del programa., podrá decidir si el recurso será invertido en la contratación de personal, en la capacitación del equipo, en la compra de materiales que ayuden en el trabajo de mantenimiento de los datos de los beneficiarios locales, entre otros.
- Asumir la interlocución, en nombre del municipio, con los miembros de la instancia de control social del municipio, garantizándoles el seguimiento y la fiscalización de las acciones del programa en la comunidad.
- Coordinar la interlocución con otras secretarías y órganos vinculados al propio gobierno municipal, al Estado y al Gobierno Federal y, también, con entidades no gubernamentales, con el objetivo de facilitar la implementación de programas complementarios para las familias beneficiarias del Bolsa Familia.

Fuente:[www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-familia/gestor/bolsa-familia-institucional](http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-familia/gestor/bolsa-familia-institucional)



## Anexo 2

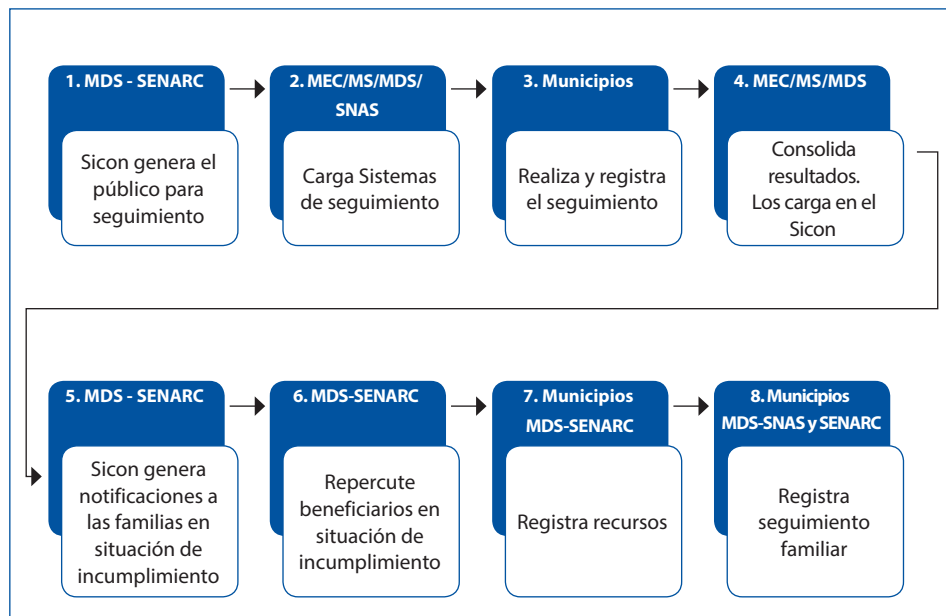
### Evolución del seguimiento de la asistencia escolar (6 a 17 años). 2008 a 2012. Brasil



Fuente: Ximenes e Agatte, 2011: 17

## Anexo 3

### Proceso de seguimiento de las condicionalidades del Bolsa Familia



Extraído de: Senarc. *A importância de la gestão de las condicionalidades para el Programa Bolsa Familia*. <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/apresentacoes/programacao-do-iii-seminario-estadual-da-frequencia-escolar-dos-beneficiarios-do-programa-bolsa-familia-1/Apresenta-o%20Macei-%20maio%20de%202011.pdf> (acceso el 15/08/2013)

## Glosario de siglas (mantenidas en su versión original, en portugués)

CadÚnico – Registro Único para Programas Sociales

Cras - Centro de Referencia de Asistencia Social

Creas - Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social

Decon - Departamento de Condicionales

IGD - Índice de Gestión Descentralizada

MDS - Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre

MEC - Ministerio de Educación

PBF - Programa Bolsa Familia

RMA - Registro Mensual de Atendimientos

Secad - Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad

Secad - Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad e Inserción

Senarc - Secretaría Nacional de Renta de Ciudadanía

Sicon - Sistema de Condicionales

SNAS - Secretaría Nacional de Asistencia Social

SUAS - Sistema Único de Asistencia Social







Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

**EUROsocial** es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsocial pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

