

INCLUSIÓN SOCIAL: ENFOQUES, POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

VII Seminario de Reforma
del Estado

Capítulo 16



FONDO
EDITORIAL

Inclusión social: enfoques, políticas y gestión pública en el Perú

Ismael Muñoz (editor)

© Ismael Muñoz, 2014

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: febrero de 2014

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,
sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-02569

ISBN: 978-612-4146-63-3

Registro del Proyecto Editorial: 31501361400130

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

El entorno político de las políticas públicas con énfasis en inclusión social

Fabián Repetto

¿Por qué importa la política en general para las políticas públicas y por qué importa para la política social en particular? Quizá el campo de la política social sea el de la política pública, que es el campo en el que suele olvidarse, en el discurso y en la retórica, la importancia de la política en sus aspectos más fundamentales, que tienen que ver con las relaciones de poder. Y digo esto a modo de una introducción muy general, porque hay una especie de sentido común —quizá no aquí, pero probablemente en toda América Latina— de que con lo social no hay conflictos de intereses, de que no hay ideologías en tensión, sino más bien de que todo el mundo —como suelo decir en algunas clases— quiere la felicidad de los niños, quiere una sociedad de inclusión social, y todos sabemos que eso no es necesariamente así. Y así como nos parece natural que en política industrial o en relaciones exteriores haya conflicto de intereses y nadie se desespera por eso, en lo social muchas veces la política queda escondida en un segundo o tercer plano. Justamente lo que vengo a proponerles es todo lo contrario: la política social tiene conflictos de intereses, visiones ideológicas en tensión enormemente importantes. Esto no significa, por supuesto, negar los aspectos técnico-operativos o la importancia central

de la dimensión fiscal-presupuestaria de la política social. En todo caso, quiero poner el acento en algunos aspectos, a veces olvidados, o menos analizados y menos puestos en práctica, que es justamente esta dimensión política.

¿QUÉ IMPLICA UNA POLÍTICA SOCIAL PROGRESISTA?

En este sentido, una primera reflexión que quiero hacer es discutir o poner sobre la mesa unas preguntas: ¿qué implica una política social progresista?, ¿qué significa ser progresista? Estos temas son parte del debate aquí y en el mundo entero. Y una forma de entrar en esta primera discusión es con una larga lista —como las del supermercado— de objetivos «políticamente correctos» de la política social. Cualquiera que haya formulado una política de este tipo sabe que es muy probable que algunas o una combinación de estas visiones optimistas de la política social estén presentes. Esto no significa, ciertamente, negar la importancia ético-normativa de estos objetivos optimistas, es decir, de asegurar derechos sociales, de ampliar oportunidades, de asegurar inclusión social, de proteger al trabajador, etcétera. Lo único que digo es que no todo el mundo está de acuerdo con que estos sean los objetivos de la política social. Y aunque lleguemos a un consenso acerca del concepto «asegurar derechos sociales», hay que tener en cuenta que ese es el punto de partida y no el de llegada, pues debemos preguntarnos de qué derechos sociales estamos hablando, de qué nivel de cobertura, de qué nivel de acceso a calidad de esos derechos, y, así, uno podría plantear sucesivamente una serie de escenarios. Por tanto, si bien estos primeros objetivos identificarían, en su unidad o en su combinación, lo que uno podría, en términos generales, llamar *política social progresista*, vale esta primera nota al pie, consistente con lo que planteé inicialmente:

de que detrás, delante y en el medio de esto hay política y hay conflictos respecto de hacia dónde ir en materia de nuestras sociedades con la política social. En consecuencia, es preciso buscarle algunas señales de identidad a esta política social progresista. Y en este sentido, con distinto calibre y en distintas dimensiones, propongo simplemente cuatro temas para el debate.

El primero, y fundamental, es una política social centrada en disminuir fuertemente la desigualdad; y esto no es un juego de palabras. Durante muchos años América Latina —y seguramente Perú— no escapó a esa tendencia en la cual el foco era disminuir la pobreza, mientras que el debate de la desigualdad quedaba perdido. Somos muy conscientes de que la desigualdad no puede enfrentarse única y exclusivamente con la política social; basta ver las preguntas por las reformas tributarias que requieren muchas veces nuestros países. Pero, sin duda alguna, no hay combate de la desigualdad en serio, en muchos sentidos, en muchas dimensiones, si no se tiene una política social que ponga como foco fundamental, además de enfrentar la pobreza, disminuir o resolver problemas estructurales de desigualdad. En este primer punto hay tres elementos que están planteados entre paréntesis y son las típicas definiciones que propone Gøsta Esping-Andersen de que un rol de la política social es generar *redistribución*, *desmercantilización* y *desfamiliarización* (1999). Un segundo elemento de estas señales de la identidad de una política social progresista tiene que ver con hacer del enfoque de derechos una práctica concreta y no meramente un discurso. Para todos es políticamente correcto hablar del enfoque de derechos: las derechas y las izquierdas hablan de ello. No obstante, la pregunta es qué significa esto llevado a la práctica y ojalá que podamos avanzar un poquito en esa dirección. En un tercer plano está una cuestión que uno podría avanzar en términos de retos de gestión

en un sentido amplio y es la idea de que una política social progresista tiene que abordar como reto crítico la cuestión de la integralidad. Como veremos luego no todas las políticas públicas requieren integralidad. Y un cuarto elemento es esta idea de que una política social es realmente progresista cuando es capaz de adaptarse a contextos muy variados, muy heterogéneos, pero sobre todo teniendo estándares importantes y homogéneos de calidad. La discusión de educación de primera, educación de segunda y educación de tercera es un clásico en la región. Cómo logramos tener una política social independientemente de nuestra capacidad de compra en el mercado y que tenga por lo menos asegurada una calidad homogénea en ciertos mínimos, ciertos pisos. Frente a este contexto, la pregunta es, ¿cuáles son esos mínimos?, ¿cuáles son esos pisos? Evidentemente se trata de una discusión no menor y es esencialmente política; no técnica, ni puramente académica. En síntesis de lo que se trata como introducción es pensar en una política social que construya una sociedad más justa, que sienta las bases para el desarrollo económico, pero que además se nutra de este. A mí me gusta mucho el eslogan que tiene Brasil en estos últimos meses: «Porque redujo la pobreza creció», pues cambia un poco el viejo paradigma de «porque creció redujo la pobreza». Simplemente es un eslogan publicitario, pero vale la pena como mensaje de recuperar la importancia de lo social como base para el desarrollo económico y, por supuesto, también ayuda a consolidar la gobernabilidad democrática. Esta triple tarea de la política social es una tarea pesada, fuerte, compleja, empero la quiero dejar planteada.

Ahora bien, una forma de aproximarme a estos retos es desde una mirada relativamente transversal a las clásicas tipologías de la política social —estoy pensando en Esping-Andersen y en otros colegas—, es decir por el lado de la protección social. El concepto

de *protección social* ha sido usado con mucha fuerza en las últimas décadas con muchos enfoques y con distintos paradigmas, tanto es así que si uno simplemente la googlea, se encuentra con múltiples definiciones y aproximaciones. Me quedaré con un subconjunto de esas aproximaciones que, creo, da sentido, le pone un paso más a la conversación respecto a lo que sería una política social de carácter progresista. Un colega, Fabio Bertranou, le pone tres elementos fundamentales a un nuevo paradigma de protección social: el primero es el acceso a bienes y servicios básicos, el cual es un tema bien crítico, pues otra vez nos preguntamos cuál es el conjunto de bienes y servicios básicos. En segundo lugar están la protección y la prevención y, en tercer lugar, la promoción de oportunidades (2004). Como puede observarse, cada uno de estos elementos son palabritas acerca de las cuales hay que discutir en profundidad. Pero el primer punto que quiero resaltar es que estamos hablando de un concepto de protección social que trae en su génesis una pregunta por cuáles son el conjunto de intervenciones, seguramente intersectoriales, de distintos sectores del Estado, que tienen que llevarse a la práctica para cumplir de alguna manera con este estándar de protección social. En sociedades y territorios complejos como América Latina estos no son retos solamente del Estado nacional o del Estado central sino también de los diversos niveles de gobierno, y eso agrega un grado de complejidad bien importante a esta discusión.

Una segunda aproximación, más desde la perspectiva de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), tiene que ver con combinar un concepto de protección social que implica, de algún modo, los temas de transferencias monetarias, la cuestión tanto contributiva y no contributiva, y los programas de transferencias de ingresos se inscriben en esta oleada de recuperar la importancia de que el Estado asegure algunos mínimos

de ingresos a la población. Esto ya está relativamente naturalizado por la creciente importancia de los programas de transferencias condicionadas, como es el caso de Juntos en Perú. De alguna manera está instalado, pero claramente no es el fin último, no es la completitud de la protección social, sino que también se requieren servicios sociales, claramente más de carácter universal, y ahí empieza a combinarse lo universal con lo focalizado, o lo selectivo, como suele decirse en Costa Rica, así como otro tipo de intervenciones que también son fundamentales. Esto nos da una idea de integralidad pero también nos marca un elemento: que no toda la protección social implica articulación plena entre lo que hace la educación, la salud, el trabajo, el área de vivienda, sino que hay un subconjunto de articulación vinculado al tipo de población, al tipo de objetivos de política que obliga a pensar en esta forma de arquitectura institucional. Luego, justamente, viene el tema de los *derechos* y en este punto citaré una frase del colega Víctor Abramovich, se trata de pasar de la concepción «de personas con necesidades que deben ser asistidas» a «sujetos con derechos a demandar determinadas prestaciones y conductas» (2006, p. 36). Dicha frase plantea que tomarse en serio un enfoque de derechos implica incorporar en el ADN del diseño de la política la idea de que esa misma política redistribuye derechos. Y eso implica, entre otras cosas, para el poder ejecutivo o para los poderes ejecutivos hacerse cargo de una eventual judicialización del incumplimiento de esos derechos sociales. Y esto genera una tensión bien crítica entre los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, y América Latina, en ese sentido, está avanzando, con sus claroscuros, por llamarlo de alguna manera, en esa dirección. Por tanto, es un importante cambio de paradigma, pero también es un importante cambio en la lógica de cómo se articula el vínculo entre el funcionariado público y las personas sujetos de

la política social. Al respecto Julian Le Grand habla de tres tipos de paradigmas del vínculo entre funcionarios públicos y personas que reciben protección o política social. Uno es el modelo que él denomina *del súbdito*, y su argumento es que del otro lado del mostrador, como metáfora, hay un súbdito, entonces el funcionario público le da o no le da derechos sociales o política social según su propio interés. Evidentemente esta es una concepción muy arraigada en nuestras tradiciones asistencialistas de la política social en América Latina. La segunda concepción es que del otro lado del mostrador hay un *pícaro*, alguien que merodea por todos los ministerios y organismos sociales para recibir un beneficio para su interés particular o el de su familia. Una beca estudiantil, un subsidio monetario o un conjunto de prestaciones de vivienda. Y el tercer modelo, nos dice ese autor, es que del otro lado del mostrador, insisto, como metáfora, hay un *ciudadano*. Y eso cambia obviamente la visión del vínculo entre el funcionariado público, la Administración Pública, y la persona que recibe prestaciones sociales, porque claramente no se trata de un favor que el Estado le hace a esa persona sino de un derecho ciudadano y, por ende, también de una revisión del servidor público en materia social (2003).

¿Y LA POLÍTICA? ENTRE LOS BUENOS DESEOS Y LAS RELACIONES DE PODER

Para tratar de responder a esta pregunta planteo otras tres, casi siguiendo la vieja terminología del ciclo:

- a) ¿Por qué temas que carecían de importancia en la agenda pública y gubernamental en cierto momento histórico pasan a ocupar el centro del escenario al mismo tiempo que otras cuestiones dejan de ser relevantes?

- b) ¿Por qué soluciones o posibles soluciones que parecían inviables en un momento, de pronto se transforman y alcanzan un grado de factibilidad y viabilidad?
- c) ¿Cómo juega la política no solo al momento de la toma de decisiones sino en la crítica etapa de la implementación?

La implementación ha sido históricamente el momento del ciclo de la política menos relevante. Un colega peruano, Juan Carlos Cortázar, le suele llamar «el patito feo del ciclo de política pública», pues ella no juega un rol preponderante (2007). Sin embargo, todos sabemos —y los que son gestores públicos lo saben mejor que yo— que en la implementación, a fin de cuentas, es el lugar en que se juega la calidad y el impacto que realmente puede tener una política pública. De este modo, una política pública fantásticamente diseñada y no implementada definitivamente no conduce a generar valor social, a generar cambios hacia una sociedad más justa, más democrática y más incluyente. Por tanto, ¿cuál es el rol de la política? Entendida esta última, insisto, no como un mero ejercicio de acuerdos y consensos fáciles, sino como negociación, como relaciones de poder, como conflictos de intereses, como visiones ideológicas en conjunto. Creo que tiene el rol de ordenar estos cuatro pasos.

- a) En primer lugar, debe definir el rumbo estratégico. Dicho de otra manera, es determinar si, como sociedad, enfrentaremos en serio la desigualdad o si nos concentraremos en lo social, es decir en reducir las cuestiones más brutales de la extrema pobreza. Son dos mundos diferentes en materia de decisión, de conflictos, de esfuerzos fiscales, de esfuerzos políticos, de contratos sociales. Ahora bien, el rumbo estratégico no es algo que uno fija de un día para otro, ni tampoco algo que el presidente anuncia ante el legislativo

al momento de asumir el cambio, sino que es una construcción mucho más plebeya, mucho más de ida y vuelta, mucho más compleja.

- b) Esta decisión, pues, implica el segundo paso, que es pensar cuáles son los arreglos institucionales, no solo formales (marcos normativos, organización, decretos, reglamentos) sino también informales (pautas culturales, entre otros). Y todos estos arreglos deben ser consistentes con el tipo de rumbo estratégico. Un ejemplo que siempre me gusta citar en este punto es que si uno tiene una fuerte política de enfrentar la desigualdad quizá no sea una buena medida pasarle esa disposición a los municipios, porque seguramente tendremos un grado de heterogeneidad de posibilidades políticas, técnicas y fiscales que hace que el municipio A tenga un cierto nivel de combate a la desigualdad y el municipio de al lado tenga un parámetro absolutamente diferente. Probablemente si ese es el norte de la política hay que pensar en una estrategia mucho más centralizada, lo cual no significa olvidarnos de las potencialidades de la descentralización o los vínculos entre descentralización y desconcentración. Pero los arreglos institucionales tienen que estar en función del rumbo estratégico y no al revés. Muchas veces pasa que hacemos los arreglos institucionales sin preocuparnos para qué los necesitamos y ahí me parece que hay un punto crítico.
- c) El tercer paso es preocuparnos recién en ese momento por la oferta programática. Y ¿por qué planteo esto? Porque muchas veces en América Latina estamos muy marcados —y esto sí es una herencia del liberalismo de la década de 1990— por la lógica de los programas. Esta idea de que

los problemas sociales se enfrentan con programas de mayor o menor escala. Actualmente, por ejemplo, tenemos programas de mayor escala, es decir de millones de personas que son atendidas por esos programas. No obstante, los programas son parte, con suerte, de una política y todos sabemos que muchos programas no hacen necesariamente una política pública; por tanto parte del reto es cómo reordenar la oferta programática en función del rumbo estratégico y no definir a este último por la simple sumatoria de oferta programática focalizada.

- d) Recién ahí, como secuencia lógica y no cronológica, debemos preocuparnos por las herramientas de gestión. Lo que nos está pasando en América Latina es que a veces nos enamoramos de las herramientas de gestión social *per se*. Así como en la década de 1990 algunos se enamoraron de la focalización, hoy nos enamoramos de los registros únicos de beneficiarios o de las tarjetas magnéticas para los programas alimentarios. Ciertamente está muy bien tener buenos registros, buenos sistemas de información, etcétera, pero cuando uno cree que tener un buen sistema de información social constituye toda la política social estamos en problemas. Es, en todo caso, un instrumento para un rumbo estratégico, porque nos puede remitir a tomar decisiones respecto a qué población llegar, cómo llegar, con qué cobertura, con qué tipo de implicancia, con qué calidad. Si para eso sirven los sistemas de información, bienvenidos. Empero, si sirven solamente para un ejercicio tecnológico de entrar a la computadora y mirar con un tablerito de control qué pasa con la población, me parece que serían bastante incompletos y lamentablemente hay mucho de eso en la América Latina actual.

Claramente el momento político con mayúscula, pero no exclusivo del ciclo de políticas, sabiendo todas las críticas que hay que hacerle al ciclo de políticas, es el momento de la decisión. Hay un momento de decisión, la macrodecisión, al cual yo llamo *rumbo estratégico*, pero también hay microdecisiones o decisiones puntuales a lo largo de todo un periodo de gobierno para enfrentar los temas sociales. Es un proceso técnico, pero además es esencialmente un proceso político. Obviamente, es clave pensar en la factibilidad al momento de la decisión, pero no solamente en la factibilidad política (es decir, nos dan los votos en el Congreso o no nos dan los votos, contamos con el apoyo del alcalde en el territorio o no contamos con él) sino también en otras dimensiones, no solamente en las clásicas de presupuestación, de capacidad organizacional sino también en la factibilidad cultural. Así, a menudo diseñamos políticas sin tener en cuenta las enormes complejidades que implica gestionar lo social en territorios y en culturas que suelen ser muy heterogéneas aun dentro de un mismo Estado nacional.

Y el otro tema fundamental en las políticas públicas es todo lo que tiene que ver con cómo se toman decisiones, cómo toman decisiones los líderes, los presidentes, etcétera. ¿Es un proceso cerrado o es proceso abierto?, ¿es un proceso deliberativo o es un proceso jerárquico? Al respecto quisiera hacer una nota al pie para ejemplificar este aspecto. Cuando Chile reformó su sistema de pensiones con Michelle Bachelet se tomó dos años: creó primero la famosa Comisión Marcel y se tardó dos años para tomar una decisión de un componente no contributivo a los pilares de la previsión social. Argentina tomó una decisión mucho más radical de reestatizar los fondos de pensiones en 48 horas. Entonces, si uno no toma en cuenta cómo toman decisiones los decisores, definitivamente la capacidad de incidencia técnica que uno podría

aspirar a tener se pierde de vista. Y creo que es un tema bien importante porque no tiene que ver solamente con algunos elementos vinculados a las características del tema político, sino a las características de los líderes en este caso, a los presidentes en países fuertemente presidencialistas como en América Latina. En este sentido, la política social, decimos con un colega, Carlos Acuña, implica una combinación de dos cosas entre otras: la lógica del sistema de instituciones políticas que redistribuye y ordena el poder en una sociedad y, por otro lado, todo lo que tiene que ver con el entramado de actores involucrados de este campo en particular (Acuña & Repetto, 2009).

Ahora bien, en este punto es necesario analizar cómo la institucionalidad política —cuando hablo de institucionalidad política hablo del sistema político en su conjunto, de los marcos constitucionales, de las relaciones de poder entre los principales actores del sistema político, es decir, no solamente los políticos profesionales sino también los grupos empresariales, los líderes sindicales, etcétera— condiciona fuertemente lo que acontece con la política social. Por otro lado, en ese campo de la institucionalidad social, en el cual voy a plantear algunos elementos, también es claro que puede eventualmente incidir en cambiar las lógicas del sistema político. Pero hay un tema no solamente de condicionamientos fuertes e incidencias débiles sino también de factores temporales. El sistema político puede condicionar qué pasa con una política social de un día para otro. A menudo muchos procesos de reforma de la política social se han dado más por el intercambio político, en términos de juegos encadenados con otras políticas públicas, que por la propia lógica de lo que se estaba discutiendo en materia de política social. Sin embargo, el impacto de una buena política social que, por ejemplo, genere derechos y elimine relaciones clientelares,

en la lógica de la democratización política a través del voto, no es inmediato y es mucho más intertemporal. A eso me estoy refiriendo cuando hablo del vínculo entre la institucionalidad política y la institucionalidad social.

Pues bien, cuando hablamos de la institucionalidad social, esto ya en un nivel intermedio del juego de las instituciones como reglas de juego, hay una visión más preocupada por el cuántum de la institucionalidad. Un colega mexicano, Miguel Székely —que ustedes deben conocer mucho—, plantea una especie de decálogo de la institucionalidad social:

- a) Existencia de un Ministerio de Desarrollo Social cuyo principal mandato sea el de combate a la pobreza
- b) Establecimiento de objetivos concretos en un Plan o Programa Nacional
- c) Definición y adopción de indicadores de evaluación del cumplimiento de objetivos
- d) Marco jurídico estableciendo responsabilidades, facultades y atribuciones por actor
- e) Presupuesto para ejercer facultades
- f) Mecanismos explícitos de coordinación intra y entre niveles de gobierno
- g) Contraloría social e instancias de participación y atención ciudadana
- h) Existencia de reglas de operación para los programas y acciones
- i) Construcción de padrones de beneficiarios
- j) Marco jurídico para reglamentar el comportamiento y conducta de los funcionarios (2006, pp. 13-14).

Por tanto, si un país tiene estas diez cosas, tiene una excelente institucionalidad social. La paradoja es que —con todo el respeto del mundo a Honduras— el propio Székely le vendió a Honduras un documento fantástico con todo esto vinculado a la institucionalidad social. No obstante dicho país, por múltiples restricciones fiscales, históricas, políticas, etcétera, no estuvo en condiciones de pasar del punto dos del decálogo. Entonces, no me parece que la discusión sobre mejor institucionalidad social y su implicancia de política pública tenga su respuesta en el cuántum de institucionalidad, sino en la calidad institucional, en este caso, en la calidad de la institucionalidad social. Y acá me aproximo a una definición diferente, vinculada a las reglas de juego, a las características de un sistema de reglas que los actores están intentando cambiar permanentemente. Pero el punto que quiero dejar telegráficamente señalado es que el rol de la institucionalidad social —que no es lo mismo que política social— es filtrar la vieja lógica, de Claus Offe, de filtro de los subsistemas políticos, o la de David Easton, quien plantea una literatura mucho más sistémica y mucho más vieja para los politólogos aquí presentes, que es filtrar qué problemas sociales entran a la agenda gubernamental y qué tipo de respuestas salen del enfoque político, del sistema político administrativo. Lo que quiero remarcar aquí no es el nombre de los problemas, porque los problemas sociales que entran a la agenda gubernamental son siempre los mismos (pobreza, desigualdad, exclusión, vulnerabilidad); la pregunta no está ahí. La pregunta está en cuáles son las relaciones causales con las cuales los problemas entran filtrados al sistema político-administrativo. La discusión de fondo, insisto, no es nominal, sino de causas, de relaciones causales, de hipótesis causales, porque eso es lo que terminará de condicionar el tipo de respuesta de política pública.

Volviendo al tema de la calidad, existe una vieja discusión acerca de los tipos ideales de institucionalidad social. Les pongo un ejemplo: si uno copia un excelente programa diseñado en Groenlandia y lo incorpora a un país que no tiene la institucionalidad social del otro, es muy probable que ese fantástico programita no funcione bien. Y este es el caso de los famosos enlatados que los organismos internacionales plantearon en varios países de América Latina. Pero a lo que quiero llegar con este tema es a su derivado político: cómo generar incentivos e incidencia, cómo lograr que la dirigencia política considere que vale la pena apostar parte de su capital político para mejorar la institucionalidad social. Porque el argumento intertemporal es que con una mejor institucionalidad social habrán mejores políticas públicas. No obstante, sabemos que nadie gana elecciones mejorando la institucionalidad social. Y ese es un dilema que un actor político tiene que considerar todos los días. Por tanto, la cuestión es, desde nuestro rol de asesores, desde nuestro rol de equipos técnicos, cómo logramos incidir en esta discusión sin promover el suicidio político de nuestro principal y, consecuentemente, el nuestro.

De otra parte, un aspecto importante de la institucionalidad social son los actores, pues no hay instituciones sin actores. El problema de fondo en política social, sobre todo en aquellas más vinculadas al tema de la pobreza, aunque no exclusivamente, es que quienes más necesitan de esa política son los que tienen menos capacidad de constituirse en actores relevantes. Y este es un problema estructural y fundamental. ¿Quiénes logran constituirse en actores y quiénes logran participar? No alcanza, pues, con tener intereses, con tener ideologías; lo que importa es el filtro que determina quiénes son y quienes no son actores; lo determinante no son las buenas o las malas intenciones, sino si se

tienen recursos de poder. Y este pone a la política al desnudo: el que tiene poder entra y el que no lo tiene no entra. Los recursos de poder tienen, por tanto, que ver con recursos políticos, económicos, administrativos, ideológicos. A lo que quiero llegar con esta reflexión es que definitivamente la preocupación no es tanto cómo sumar un pedacito de cada uno de estos recursos, sino cómo sumar coaliciones ganadoras. La discusión de fondo, entonces, es lograr en estos temas coaliciones que sean capaces de ganar no solamente en el corto plazo sino en términos del debate estratégico, de hacia dónde va una política social en Perú, en Argentina o en otros países de América Latina. Y la clave es que uno no forma parte de una coalición eventualmente ganadora, porque el poder finalmente es relacional, si no tiene algún recurso de poder para ofrecer. Y esto hace que la dimensión política de la política social se convierta en un tema mucho más elitista y complejo.

Y otra frase que siempre me gusta citar es una de Joan Nelson en la que, en síntesis, ella dice que nadie se suicida por los pobres, o casi nadie por lo menos. En consecuencia, si nadie se suicida por los pobres, el contraargumento es que los pobres deben participar e incorporarse en los espacios de toma de decisión. Y esta última idea es fantástica siempre y cuando seamos conscientes de que la participación real no es sacarse la foto, sino incidir en la toma de decisiones. Entonces, cuando uno se sienta con los actores políticos y pregunta «¿quién está de acuerdo con la participación?», todo el mundo levanta la mano. Pero, cuando uno pregunta «¿quién está dispuesto a perder poder?», los actores más racionales suelen bajar la mano con toda razón. En consecuencia ahí hay un punto crítico, porque la gran solución de la participación en una visión naïf me parece que se queda corta.

DE LA POLÍTICA A LAS POLÍTICAS: LA SIEMPRE DIFÍCIL BÚSQUEDA DE LA INTEGRALIDAD

Si vamos a un enfoque de política social amplio, bajo alguna nominación de protección social, está claro que dicho enfoque no puede ser resuelto por un solo ministerio social, ni por un solo nivel de gobierno y probablemente ni siquiera solamente por los actores estatales; coyuntura que lo hace mucho más complejo en el vínculo, por ejemplo, con los actores económicos y sociales. Entonces, si esto es así, ahora sí tiene sentido preguntarse, cuáles son aquellas políticas públicas que sí requieren algún tipo de abordaje más integrado. Acá el horizonte que estoy tratando de plantear es que en algunos casos insistir en integralidad de la gestión pública sectorial, horizontal, intersectorial, intergubernamental a nivel vertical, es costoso en lo político, en el factor tiempo, en lo cultural, en muchos sentidos y, en todo caso, hay que usarlo muy apropiadamente para no gastarse todo el capital político en experiencias fallidas. Pero no hay respuestas integrales sin una visión integral del problema, y esto puede ser un juego de palabras pero intenta no serlo. Es decir, muchas veces creemos que la integralidad en política social es llegar todos al mismo tiempo y al mismo lugar, es la visión *chafa* de la política de la integración social. Porque probablemente la ruta causal, las hojas de ruta que hay que hacer para intervenir un territorio, sean bastante diferentes a las del territorio de al lado, y eso nos pone un reto de complejidad a la gestión pública de lo social que, me parece, es importante recuperar. Por tanto, las políticas públicas tienen que operar sobre las causas, no exclusivamente sobre los efectos, pues si uno se equivoca en las relaciones causales, el modelo de integralidad que proponga para intervenir probablemente tendrá resultados fallidos.

Ahora bien, hay algunas las tensiones típicas por enfrentar cuando uno habla de integralidad en protección social que solo mencionaré:

- a) Universal frente a focalizado
- b) Condicionado frente a no condicionado
- c) Contributivo o no contributivo
- d) Centralizado o descentralizado
- e) Sectorial frente a intersectorial.

De otra parte, ¿qué significa la integralidad de las políticas sociales? Esencialmente responde o implica responder a las aspiraciones a las prestaciones de servicios que tiene una población en particular. Es decir, se trata de un concepto de integralidad muy orientado a la demanda, a cuáles son esos derechos vulnerados, y no solamente una mirada desde la oferta. Y esta perspectiva implica, obviamente, una pregunta crítica respecto a qué capacidad diagnóstica tenemos justamente para entender cuáles son los problemas por enfrentar en cada realidad territorial o en cada ámbito. Y ahí está el famoso tema del caso Chile Solidario con el Programa Puente que intentó un poco meterse al interior de cada familia para encontrarle soluciones a esto, pero definitivamente es un problema complejo desde el punto de vista de la gestión pública.

¿Cuáles son algunas de las cuestiones que afectan la integralidad de la política pública y de la política social en particular?

- a) En primer lugar está la fragmentación de las intervenciones. Si bien hemos empezado a dejar de lado la *programitis* aguda de la década de 1990, es decir, de tener 188 programas sociales, todavía tener 40, como suelen tener algunos ministerios sociales de la región,

es un problema. En este aspecto creo que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) es un buen ejemplo, pues tiene solamente cinco programas sociales, y ya me imagino cómo le cuesta gestionar esos cinco al interior del Ministerio y en el territorio.

- b) En segundo lugar figuran los problemas propios de la implementación de cada sector de gestión pública. No es lo mismo cómo gestiona el MIDIS que cómo gestiona el Ministerio de Educación, el de Salud o el de Vivienda. Y este es un tema no menor que tiene que ver con culturas organizacionales.
- c) En tercer lugar está el tema de los modelos organizacionales inadecuados. Desde Napoleón Bonaparte en adelante estamos formateados para operar en lo público con una mirada sectorial. Cuando avanzamos a esta idea de que algunos problemas públicos —no solamente los sociales, estoy pensando, por ejemplo, en la competitividad económica o en la seguridad ciudadana— requieren, además, de un enfoque mucho más integral, claramente la ruptura con la zona de confort de la visión sectorial es un proceso bien crítico.

¿Tenemos, por tanto, las herramientas técnicas operativas para acompañar ese proceso de integralidad? Probablemente todavía no. Tenemos buena experticia acumulada en la evaluación de programas sociales, pero no en la evaluación de políticas; no es lo mismo evaluar programas sueltos que analizar una política y los efectos concatenantes que tengan las distintas intervenciones que, por ejemplo, se hacen, en materia de seguridad alimentaria. No obstante, no basta con que los ministros se pongan de acuerdo —sabemos que no es tan fácil—; mucho más complejo es que el

nivel operativo de la gestión social se ponga de acuerdo. Y este no es un tema de buenas o malas intenciones, sino de diálogos disciplinarios y de estilos de gestión muy diferentes entre sí. Hay una visión bastante incorporada en América Latina de que lo local es más fácil de integrar porque la gente se conoce. Y esta mirada es mitad cierta, porque también hay ciertos conflictos al interior de los territorios que los hacen fuertemente complejos. Es un proceso político, es un proceso técnico, empero también es claramente un proceso cultural.

Por otro lado está el tema de la coordinación. En América Latina muchas veces se habla de ella como un fin en sí mismo. Sin embargo, mi argumento es que ella es una función estatal, y es una función crítica, pero únicamente tiene sentido en términos de acompañar y ser el soporte de la gestión política y de la técnica. Por tanto, la coordinación por sí misma no sirve; es un gastadero de tiempo en reuniones si uno no tiene un objetivo estratégico. Claramente allí hay un camino por recorrer. Yo trabajo mucho en los gabinetes sociales en América Latina y siempre me gusta preguntarles a los ministros a qué van a la reunión del gabinete. El 90% —exagero un poco, pero no tanto— me dice: «a enterarme un poco que hace el otro ministro». Y eso está muy bien, el intercambio de información es algo que ellos consideran positivo y yo también. El problema está en que intercambiar *información* es más fácil políticamente que intercambiar *organización*. Y cuando hablo de organización me refiero a protocolos de intervención, a modalidades de aterrizaje en el territorio, etcétera. Pero más complicado que coordinar información y organización es intercambiar o coordinar *presupuesto*, que, dicho de otro modo, es sacar la plata del bolsillo que nos dio Hacienda, ponerlo sobre la mesa y volver a redefinir en función del objetivo del espacio de coordinación; ahí todo se complica. Y más complejo aún que estos tres temas es coordinar *autoridad*,

porque muchas veces en América Latina nos enamoramos de las estructuras de coordinación sin preocuparnos en que se ejerza la propia función. En muchos ejemplos exitosos de coordinación en política social, como lo han sido los programas de transferencias condicionadas, como Oportunidades en México y Chile Solidario en Chile, la coordinación la ejercía esencialmente la Dirección de Presupuesto de Hacienda. ¿Por qué? Porque abría y cerraba la canilla presupuestaria. Santiago Leyva en México y Mario Marcel en Chile, para ponerles nombre y apellido a las personas que ejercían coordinación con un recurso estratégico. Si eso es deseable o no deseable es otra discusión.

Ahora bien, la otra pregunta crítica, si pensamos la coordinación como un medio para la integralidad, es ¿en qué momento de la política pública debe coordinarse? Seguidamente, surgen otras preguntas: ¿Coordinación para definir el problema?, ¿coordinación para tomar decisión?, ¿coordinación para la implementación?. Y este tema no es menor. Si uno no tiene objetivos precisos de qué activar en términos de procesos de coordinación definitivamente está en un serio problema.

Algunas de las razones básicas que explican la coordinación son las siguientes:

- a) La típica y más eficientista de estas razones es que muchas unidades ejecutoras o muchos programas despilfarran recursos. Si bien este argumento me parece importante, no es, desde mi punto de vista, el elemento de fondo.
- b) En cambio lo que genera, para mí, la necesidad de la coordinación, es que ante ciertos problemas complejos, multidimensionales, multicausales, las respuestas unilaterales/sectoriales muestran su dificultad. ¿Esto significa que hay que acabar con la sectorialidad? Obviamente que no,

no hay buena intersectorialidad si no hay buena sectorialidad, y esto lo hemos aprendido con sangre, sudor y lágrimas en América Latina en los últimos años.

- c) Lo que tenemos también es una herencia de la programitis. Muchos programas sueltos pueden tener objetivos fantásticos por sí mismos, pero a estas alturas sabemos que muchos programas no hacen una política y muchas políticas no hacen un sistema. El debate que tenemos hoy en América Latina, la frase de moda en la región para los que trabajamos estos temas es, cómo uno construye un sistema integral de protección social con *enfoque de derechos*. La frase sale en tres segundos; construirla es otra historia, y ahí me parece que hay un camino por avanzar.

En este sentido, lo que nos ha dado la historia moderna de las administraciones públicas es una mirada fragmentada sobre la problemática pública, especialmente en algunos temas que requieren visiones más complementarias. Y eso ha dado lugar, ciertamente, a organizaciones sumamente especializadas. Y una organización sumamente especializada, hiperespecializada, por supuesto que va a ver como una amenaza la necesidad de trabajar con las otras. Y ahí hay un problema no menor de cómo uno enfrenta ese reto, porque lo más probable es que aun cuando uno genere acuerdos políticos a través de las autoridades ministeriales, las inercias institucionales, las inercias organizacionales, es decir las restricciones de los actores burocráticos con capacidad de veto, cuando la tienen, van a ejercer justamente ese veto para no articular un trabajo con otros, pues ello implica salir de un modo de trabajar históricamente especializado.

Entonces, ¿cuándo tiene sentido, ante tantas complejidades políticas y técnicas de la coordinación para la integralidad, jugarse por la coordinación? Solamente cuando, nos dice Koldo Echebarría,

un colega español, hay *interdependencia*, cuando se comparte un entorno de trabajo, por ejemplo el territorio, un grupo etario. Es decir, solamente cuando lo que tiene A es requerido por B y lo que tiene B es requerido por C y lo que tiene C es requerido por A, ahí tiene sentido gastar el capital político para operar en este nuevo modo de gestionar lo público que llamamos *integralidad*. Porque compartir la misma realidad no significa necesariamente intercambiar recursos y compartir objetivos generales. Esto es parte de la construcción política, no el punto de partida.

Cierro mi intervención con las ideas de un autor muy conocido, Guy Peters, que habla de un ingrediente de coordinación. Él enumera cuatro pasos:

- a) El primero es que cada sector haga bien lo que le toca hacer. Esa es una recomendación de sentido común, pero de la que no hay que olvidarse. Es decir, aunque un sector no coordine con el otro, que cada uno haga bien lo que tenga que hacer.
- b) El segundo paso es la *coordinación positiva*, esto es que haya un reconocimiento mutuo de los actores. Ello no significa conocerse las caras o tener el correo del otro, es saber que el otro tiene algo que aportar que, precisamente uno necesita y viceversa, y ese es un proceso complejo desde el punto de vista político. Cualquiera que haya estado alguna vez en una reunión de gabinete sabe que existen ministros de primera, ministros de segunda y ministros de tercera. Y cuando el ministro de tercera pierde, siempre que tiene la oportunidad, nos pone trabas en la rueda. Entonces, el tema de cómo uno reacciona y cómo uno redefine los procesos políticos es un asunto no menor para pensar la política de la política social.

- c) El tercer paso nos dice Peters, es lo que él denomina *integración de políticas*. Es decir que en un campo particular de política pública, en este caso la política social, se compartan metas y se definan objetivos comunes. Esto implica un proceso de enorme negociación política, porque envuelve, entre otras cosas, revisar las propias metas ministeriales para acordar en algún punto metas compartidas, y no solamente metas compartidas sino responsabilidad sobre aquellas. Sobre este punto, les cuento que en algún momento estuve acompañando una política pública de desarrollo social en Paraguay, en el gobierno de Fernando Lugo, y había metas muy bonitas, pero para llegar a esas metas —que eran muy complejas y altas— había que intervenir cuatro o cinco ministerios. En otras palabras, nadie había definido quién se encargaba de qué —claro, todos se lavaban las manos—, cuando la meta se acercaba todos se adjudicaban el premio, cuando la meta estaba lejos del horizonte posible nadie decía «Esta meta de mejorías de las soluciones habitacionales me toca a mí» o «le toca a él». Por tanto, ahí hay un tema político por excelencia, que es cómo uno integra políticas, objetivos, metas; por eso es importante en la literatura institucional, los *premios y castigos*, que es otro tema bien crítico en gestión pública.
- d) Y el cuarto paso, que constituye la fase superior, es lo que Peters denomina la *estrategia de gobierno*. ¿Qué significa esto? Que haya coherencia, por lo menos, relativa coherencia, entre, por ejemplo, lo que pasa en la política social y la política económica. Todos recuerdan aquella vieja frase de la década de 1990, en la cual se decía que la política social surtía el efecto ambulancia: que recogía los muertos y

heridos que dejaba la política económica. Esa frase es la antítesis de esto. Justamente la idea es que no haya una direccionalidad contraria entre lo que pase en política social y lo que pase en política económica (2003).

Un reto fundamental por excelencia es cómo se recupera en el campo de lo social la función crítica y fundamental, que es la función de gobierno. La función de coordinación es importante, pero la más importante es la función de gobierno, que es, a fin de cuentas, quién manda en la política social. Quién fija el rumbo, quién define responsabilidades, quién asigna responsabilidades, cómo se redefinen los presupuestos. Ciertamente uno diría: «Es el presidente». Pero fuera de esta frase, que es cierta en muchos casos, la pregunta es ¿cómo en el campo concreto de la gestión social se ejerce concretamente la función de gobierno? Porque muchas veces la función de coordinación deja ambigua la función de gobierno, y todos sabemos que si todos somos responsables de algo al final nadie es responsable de nada.

Finalmente, la pregunta es si la política puede o no lograr una política social más amplia en términos de cobertura e incluyendo a las clases medias. Esto obviamente para un país como Argentina que fue históricamente un país de clase media no es una pregunta menor. ¿La política social va ser solo para los pobres o va ser también, por lo menos, para los sectores medios? Este es un debate que no es académico, sino esencialmente político; más integral en el sentido de todo lo que hemos planteado y de mayor calidad en términos de fortalecimiento ciudadano.