

INTEGRALIDAD DE POLÍTICAS SOCIALES: RETOS Y OPORTUNIDADES EN AMÉRICA LATINA

Fabián Repetto¹
CIPPEC

Resumen

El presente artículo tiene por objetivo sistematizar diferentes experiencias latinoamericanas en gestión de políticas sociales. Con ello se busca analizar los esfuerzos realizados por los diferentes gobiernos por integrar y coordinar sus políticas sociales en un único sistema integral. Son tres los escenarios que se presentan: (i) sistema integral micro, (ii) sistema integral meso, y (iii) sistema integral macro. Finalmente; se busca comprender mejor los retos, oportunidades y obstáculos que implican avanzar hacia un sistema integral de política social.

Palabras clave: *Política social, pro-integralidad, servicios sociales, programas de transferencias condicionadas*

¹ Director del Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Argentina.

Introducción

Dentro del conjunto de políticas públicas en América Latina, la política social ha experimentado cambios significativos en el último cuarto de siglo. No solo ha variado su alcance y contenido según los signos políticos y las coyunturas socioeconómicas de cada país, sino también ha mutado 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 dejó en evidencia una vez más la multidimensionalidad de los problemas sociales, cuyas causalidades interrelacionadas no pueden ser enfrentadas desde el Estado solo con intervenciones sectoriales. Es claro que la búsqueda de sistemas integrales de política social (y su vínculo con el conjunto de políticas públicas en que están insertas) habrán de ser muy diferentes país por país, no solo en razón de grados diversos de desarrollo socioeconómico, sino también por marcadas diferencias en los escenarios político-institucionales. Cobra así sentido resaltar la importancia de la coordinación (sea esta acotada o amplia dentro del conjunto de esas políticas sociales). Esta emerge como un medio fundamental –seguramente no el único– para conformar abordajes, prácticas de gestión y movilización de recursos capaces de dar cuerpo a intervenciones más integrales en la política social latinoamericana.

El trabajo explora y sintetiza un conjunto de lecciones aprendidas derivadas de un amplio conjunto de esfuerzos que los países latinoamericanos han venido haciendo en tiempos recientes, en la búsqueda, justamente, de una nueva generación en el modo de gestionar, política y técnicamente, sus políticas sociales.

Los tres escenarios de la coordinación pro-integralidad de políticas sociales en América Latina

Una clave fundamental para revisar la experiencia comparada en esta materia, es consi-

derar el alcance de lo que se propone coordinar en materia de política social y sus implicancias en términos de sistemas integrales. Son tres los principales escenarios que se presentan: i) el conjunto de las políticas sociales (incluyendo los servicios sociales universales, la seguridad social contributiva y las diversas acciones programáticas contra la pobreza), el cual se asocia con lo que podría denominarse un sistema integral macro; ii) un subconjunto de intervenciones sociales, que podría llamarse protección social (que requiere de intervenciones de muchos sectores y jurisdicciones en aspectos específicos de sus tareas y responsabilidades más generales), vinculado a lo que se denominaría un sistema integral meso; iii) un programa a gran escala y alta visibilidad política (es el caso prototípico de los programas de transferencias condicionadas para atender situaciones de pobreza), relacionado a lo que sería un sistema integral micro.

Por ende, esta será la forma de presentar algunas experiencias latinoamericanas que explícitamente han buscado promover coordinación pro-integralidad. Ello implicará, por una parte, atender al tipo de diseño institucional que cada caso nacional adopta para enmarcar la coordinación de las políticas sociales, aspecto que requiere no solamente estructuras organizacionales acordes, sino también una cierta composición de actores; por la otra, se requerirá no perder de vista qué es lo que efectivamente se pone en juego en la coordinación, sea que esta se limite al intercambio de información entre los involucrados o se traduzca en decisiones y presupuestos compartidos, por citar solo los dos extremos de un amplio abanico de posibilidades. Siempre atendiendo a que la coordinación es, por sobre todo, una función crítica del Estado moderno en ambientes de marcado dinamismo y fuerte complejidad.

Antes de presentar los tres escenarios, una aclaración es necesaria: los ejemplos brevemente presentados dan cuenta de situaciones donde explícitamente se busca o se ha conseguido la

función de coordinación², por lo que no se abordan un número sin duda más amplio de situaciones en las cuales la coordinación no es buscada y, donde prima fuertemente la sectorialidad y la división clara (aunque no siempre más eficiente) de tareas entre los niveles de gobierno. Podría afirmarse que estas situaciones, cuando resultan ordenadoras respecto a quién hace qué, pueden tener efectos positivos sobre el bienestar de los individuos, familias y comunidades que viven en determinados territorios, reflejando intervenciones sectoriales y jurisdiccionales apropiadas. Lo que seguramente no ocurriría en estos casos serían los efectos virtuosos que, al menos en teoría, tienen las intervenciones integrales (sistémicas), donde las mismas son más que la suma de las partes. En cambio, los otros casos de ‘no coordinación’ con malas intervenciones, representan tal vez el escenario más negativo posible, porque ni se aprovecha la riqueza de lo sistémico, ni la potencial bondad de la intervención específica del sector o nivel de gobierno. Dicho esto, ahora sí habrá que centrar la atención en los tres escenarios sugeridos de coordinación pro-integralidad.

Alcance amplio, sistema integral macro

Como ya fue esbozado, una primera posibilidad donde se pone en juego la coordinación es cuando la misma intenta articular el conjunto de la política social. Esto implica, entonces, que lo que se busca coordinar son tanto las políticas universales como las vinculadas a la seguridad social contributiva y las acciones frente a la pobreza, incluyendo en ese conjunto lo que podría entenderse como protección social. En pocas palabras, los intentos de coordinación abarcan el conjunto de lo que en cada país se denomina el gasto social, el cual suele tener sus mayores volúmenes asignados a

los servicios sociales declamados universales y, por sobre todo, a la seguridad social contributiva. Significa, también, que coordinar en este sentido amplio requiere involucrar a una heterogénea cantidad de ministerios y organismos estatales con historias, recursos, identidades y fuentes de poder muy diversos entre sí.

Este intento amplio de coordinación de la política social registra un importante antecedente respecto a los esfuerzos de los países latinoamericanos por avanzar en la materia. Una década atrás, aproximadamente y en el contexto de las reformas promercado, cobró fuerza la idea de conformar una Autoridad Social que resultase contrapeso de la Autoridad Económica, instancia relacionada con los Ministerios de Economía, Hacienda o Finanzas (según cada nomenclatura nacional) que habían resultado por esa época los principales ganadores intraestatales de las reformas estructurales en boga en la década del noventa.

La forma en que se plasmó en esos años este intento fue, de modo dominante, la de los Gabinetes Sociales. La experiencia no resultó buena al menos en su ‘estado puro’. Repetto (2005) colocó el acento en una serie de razones de índole político (sin que eso implique olvidar los aspectos técnicos) que dificultaron una acción exitosa a favor de la coordinación pro-integralidad de parte de los Gabinetes Sociales en varios países de América Latina.

Destacan las siguientes razones: a) la ilusión en la preeminencia de reglas formales que creen ‘decretar’ la articulación de voluntades, intereses y recursos de grupos y/o organizaciones en conflicto sin que nada significativo suceda en la práctica; b) el descuido de las reglas no escritas

² Es importante señalar que los casos presentados llegan en su desarrollo hasta el año 2010, y no capta, por ende, dos posibles tipos de situaciones: a) los cambios que pudiesen haber acontecido dentro de las propias experiencias reseñadas; y b) las nuevas experiencias en materia de intento de coordinación pro-integralidad (por ejemplo, el activo rol que se espera juegue el MIDIS en Perú en esta materia).

que regulan el conflicto político en general y ‘el juego de la coordinación’ en particular; c) la desconfianza que los propios jugadores tienen sobre los componentes fundamentales de la institucionalidad social; d) la volatilidad de los intereses de las máximas autoridades involucradas, incapaces o desinteresados en general de sostener en el tiempo estrategias a favor de la coordinación en lo social; e) la importancia que tiene el modo en que se logran conformar los equipos de gobierno, en tanto coaliciones electorales suelen tener serios problemas al transformarse en coaliciones de gobierno, entre otras razones porque se acrecienta la desconfianza entre los miembros del gabinete que pertenecen a partidos o fracciones políticas distintas; f) finalmente, la debilidad que en términos de poder suelen tener quienes son nombrados para generar o promover la coordinación en materia social, entre otras razones porque las recientes reformas estatales han aumentado las asimetrías al interior del aparato de gestión pública.

Pese a este tipo de problemas, más algunos adicionales aquí no explorados, otras experiencias latinoamericanas parecen demostrar que es posible crear mecanismos institucionales que logren favorecer distintos grados de coordinación de amplios aspectos y actores de la política social, aun priorizando la atención en los sectores más necesitados. El caso reciente de Uruguay, sobre todo durante el gobierno de Tabaré Vázquez, combinando un Gabinete Social integrado por los ministros con un Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, con presencia de las segundas líneas ministeriales y sólida capacidad técnica, generó reglas y distribución de funciones apropiadas para afrontar uno de los principales retos para un sistema de política social nacional: cómo transitar desde un conjunto de acciones destinadas a operar sobre una fuerte crisis y emergencia social en términos de pobreza hacia un plan (el Plan de Equidad) dirigido a reducir desigualdad a partir de un conjunto de reformas

estructurales que involucrasen a múltiples y poderosos organismos estatales con larga tradición en el campo de lo social.

Se trata de un caso donde confluyó una cultura política nacional que resalta la búsqueda de acuerdos con la confluencia de intereses de miembros de un equipo de gobierno que esperó largamente la oportunidad de dirigir los destinos del país en general y en materia social en particular. Esa combinación de un entorno promotor de consensos y la presencia coyuntural de individuos y equipos, preparados técnicamente y con voluntad política de acordar prioridades estratégicas con un ‘común denominador’ del rumbo deseado de la política social, generó condiciones apropiadas para que la coordinación avanzase hacia grados importantes en materia de decisión política y asignación presupuestaria, en tanto que en la confluencia de dichos ámbitos (el Consejo y el Gabinete) se encontró un diseño institucional apropiado para procesar las tensiones político-presupuestarias y capitalizar los saberes técnicos requeridos para pasar de la decisión a la implementación. Resultó clave la presencia activa del Ministerio de Economía y Finanzas en ambas instancias, así como el conjunto de cometidos previsto para el Consejo, entre los cuales destaca el de “coordinar la planificación y la ejecución presupuestal del Gasto Público Social con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto”.

Otra experiencia con mayor tradición, que se consolidó sin pasar necesariamente por las experiencias de los citados Gabinetes Sociales, está representada en el caso de Colombia por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), ámbito que fue creado por Ley en 1958. Esta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través

del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. A los efectos de revisar con mayor detalle su papel en la política social colombiana, la atención debe concentrarse en el Conpes Social, el cual constituye un espacio altamente prestigioso y con fuerte incidencia en la definición de prioridades en materia de política social. El Conpes Social lo dirige el presidente de la República y lo componen los ministros de Hacienda, Protección Social, Educación, Agricultura, Transporte y Desarrollo, el secretario general de la Presidencia y el director del Departamento Nacional de Planeación.

Las grandes líneas de política social, por ende, no resultan en este caso de la sumatoria de prioridades sectoriales atomizadas, sino de un ejercicio de búsqueda de coherencia sistémica desde lo más alto del Poder Ejecutivo, en tanto el poder político presidencial se respalda precisamente en el poder técnico del mencionado Departamento Nacional de Planeación. Todos los actores de la política social, además de la autoridad hacendaria, reconocen esa situación y adecúan sus pujas distributivas a esa institucionalidad destinada a promover visiones integrales en campos concretos de política pública.

Esto se explica, en gran medida, por el rol preponderante que tiene Planeación Nacional, a través de su influencia política expresada en el control de recursos de poder significativos, tanto en lo presupuestario como en la definición de políticas y programas que dan contenido y direccionalidad estratégica a dichos recursos económicos. Es el prestigio técnico de esta institución, renovado con el paso de los años y los distintos gobiernos, lo que da sustento material a ese rol preponderante al momento de promover coordinación de la política social.

Una tercera experiencia respecto del intento de coordinar el conjunto de la política social y por lo tanto avanzar hacia una integralidad en sentido macro, la representa el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social de Ecuador (creado en las etapas iniciales del gobierno de Rafael Correa), donde el protagonismo se concentra en un organismo más que en un cuerpo colegiado, aun cuando el mismo existe³. En el año 2007 se generó un Decreto Ejecutivo en el cual se especificó que el Ministro Coordinador de Desarrollo Social habría de concertar las políticas y las acciones que en el área social adopten las siguientes instituciones: Ministerio de Finanzas, Ministerio de Trabajo y Empleo, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y la Secretaría Nacional del Migrante.

Se trata de una experiencia a la que le ha costado madurar, aun cuando su potencial era muy importante. Lo que sí destaca es la decisión presidencial de conformar instancias ministeriales cuyo rasgo fundamental y prioritario sea ejercer precisamente la función de coordinación, sin desviar sus energías hacia la siempre conflictiva y desgastante implementación de programas, función para la que se requieren capacidades de gestión específicas y diferentes a las que se necesitan para coordinar a favor de la integralidad.

En sus primeros pasos, el rol de este ministerio (en acuerdo con los otros organismos que el mismo coordina) se plasmó en la creación de un mecanismo institucional a través de un comité de política, encargado de determinar

³ Para este tipo de esfuerzos de coordinación no debe olvidarse la mala experiencia que representó la creación y rápido fracaso del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia en la década del ochenta.

y priorizar las intervenciones de los diferentes programas, y una secretaría técnica para poder articular los esfuerzos de estas varias organizaciones, registrar a todos los beneficiarios de los programas a través del Sistema de Registro Único de Beneficiarios Sociales y monitorear el avance de los principales programas, cuya ejecución recae en los ministerios sectoriales con saber especializado en sus respectivas materias. Destaca aquí el esfuerzo de combinar la voluntad política con las herramientas técnicas para la gestión, bajo el supuesto de que un ministerio para coordinar requiere de capacidades técnicas sólidas y sofisticadas.

Alcance intermedio, sistema integral meso

Una segunda alternativa, que muestra la experiencia regional de coordinación de políticas sociales con perspectiva de integralidades, es aquella donde la atención se centra en coordinar lo que en cada país comienza a llamarse recientemente la 'protección social'. Se observan aquí distintos casos prototípicos, uno en el cual dicha protección social es interpretada en un sentido más o menos amplio, que llega a incorporar incluso el sistema de pensiones (e.g: Chile en los años iniciales del Gobierno de Bachelet), y otro donde la protección social resulta como concepción bastante limitada, más cercana a intervenciones focalizadas en la población en situación de pobreza extrema (lo que fue el caso de Honduras en el período de gobierno de Zelaya).

El caso de Chile en los años de Bachelet da muestra de una nueva etapa de las reformas sociales que se emprendieron con el retorno a la vida democrática en 1990. En un contexto de marcados éxitos en el combate a la pobreza y resultados poco relevantes en bajar los niveles de desigualdad que cristalizó la dictadura pinochetista, el citado gobierno se propuso avanzar en un conjunto de reformas orientadas hacia el objetivo de construir un sistema de protección social.

Con la continuidad de 'Chile Solidario' y el 'Plan Auge' (referido a Salud), iniciados ambos en la etapa de Ricardo Lagos; la reforma en el sistema de pensiones y el sistema de protección integral a la infancia 'Chile Crece Contigo' llevado a cabo en los últimos años logró la complementariedad de estos dos estandartes. Destaca, en tal sentido, el carácter amplio del abordaje de la protección social, incluyendo reformas en sectores de fuerte peso específico en el gasto social y con una compleja economía política, tales como los casos de salud y seguridad social. Esto ha sido posible no solo por los sólidos pasos incrementales que se han ido dando en el caso chileno en su institucionalidad social, sino también por la decisión del nuevo gobierno de avanzar de modo más sistemático en enfrentar algunas aristas de la desigualdad.

El Sistema de Protección Social creado en ese entonces se proponía generar condiciones que brinden seguridad a las personas durante toda su vida, garantizándoles derechos sociales que les permitan finalmente reducir los riesgos en empleo, salud, educación y previsión, y generar así condiciones de mayor igualdad y oportunidades de progreso.

Para tal fin se conformó el Área de Protección Social del Gobierno, conformada por los ministerios de Educación, Salud, Vivienda, Trabajo, Cultura y Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), coordinada por el Ministerio de Planificación. El objetivo de este ámbito fue articular y complementar los organismos públicos e impulsar servicios de mayor calidad para la atención de la población más pobre y con riesgo social del país. El énfasis del trabajo de este grupo estuvo en concebir las prestaciones y beneficios sociales como derechos que debían ser garantizados por el Estado, y se consideraron las unidades territoriales como ejes en torno a los cuales articular las políticas sociales. La capacidad técnica del Ministerio de Planificación (Mideplan), más allá de su acotado liderazgo

político, encontró apoyos importantes en el Ministerio de Hacienda, donde la Dirección de Presupuesto (Dipres) tuvo en los años del Gobierno de la Concertación un rol protagónico para mejorar los niveles de coordinación y calidad de las políticas públicas (incluyendo las sociales).

En países con menor desarrollo económico, la protección social tiene sin duda alcances más acotados, no obstante, se destacan los esfuerzos por ir más allá de un programa puntual de lucha contra la pobreza. El caso de Honduras durante el inacabado mandato de José Manuel Zelaya es representativo de esta situación. Con índices muy elevados de pobreza y desigualdad, en el período mencionado, se dieron pasos para conformar un sistema de protección social integral, que consistía fundamentalmente en ampliar la cobertura del Programa de Asignación Familiar (PRAF) (en particular su componente de transferencias condicionadas y el sistema de prestaciones para enfrentar la pobreza, conocido como Red Solidaria).

Entre los principales lineamientos oficiales para el logro de un sistema de protección social, se propusieron lo siguiente: i) implementar un Sistema de Protección Social que articule las intervenciones dirigidas a la población en pobreza, pobreza extrema, exclusión y riesgo social; ii) articular las intervenciones conforme al círculo virtuoso del desarrollo humano: protección, capacidades, oportunidades e infraestructura social y productiva; iii) desarrollar intervenciones conforme a los riegos y ciclo de vida; iv) promover intervenciones conforme a las demandas de las familias de la Red Solidaria; v) coordinación y seguimiento a través de la Secretaría de Desarrollo Social y Red Solidaria; vi) focalizar las intervenciones en los hogares focalizados de la Red Solidaria en aldeas rurales y barrios urbanos con porcentajes de pobreza igual o superior a 50%; y vii) mantener actualizado el Sistema de Registro de Beneficiarios.

Estos avances requerían, además, fortalecer y reformular al mismo tiempo intervenciones orientadas históricamente a la problemática rural y hacia las cuestiones más complejas del ámbito urbano. Por ende, un reto fundamental en la materia fue cómo avanzar hacia la construcción de un sistema de protección social que incorporase intervenciones destinadas a promover ingresos genuinos a través de actividades productivas.

Esta reciente –y abortada– experiencia hondureña constituye un caso emblemático para observar cuáles son los obstáculos y oportunidades que se generan cuando el propósito es construir un sistema que articule distintos sectores sociales sin que sea uno solo de estos (o una intervención sectorial puntual) la que dé coherencia sistémica al conjunto de acciones. Aun cuando el liderazgo de esta estrategia pudo tener un carácter coyuntural en tanto había sido promovida por la Primera Dama, cabe destacar el apoyo explícito del Ministerio de Finanzas, el cual no solamente jugó un rol activo para darle soporte institucional formal a la iniciativa, vía la creación de la Secretaría de Desarrollo Social Red Solidaria, sino que generó mecanismos de presión para que los ministerios sociales tradicionales colocasen recursos en esta tarea de conformar un sistema de protección social.

Alcance acotado, sistema integral micro

Una tercera alternativa tiene como campo privilegiado de coordinación pro-integralidad, dentro de la política social, los muy conocidos ‘programas de transferencias condicionadas’ (PTC). Grosh (2007) destaca que los PTC son complejos, con múltiples actores involucrados en distintas jurisdicciones y niveles de gobierno, por lo cual se requiere de una adecuada definición de roles, sincronización de tiempos y, coordinación de incentivos y sistemas de información, de manera que se pueda lograr que estos programas puedan trabajar en sintonía con otros servicios y políticas.

De modo similar, Cohen y Franco (2006) resaltan que estos programas requieren la coordinación principalmente con aquellas áreas del Gobierno responsables de generar la oferta de los servicios de salud y educación; dado que se trata de componentes esenciales de estos programas, pero que no están bajo su directa responsabilidad.

En tanto, como ya se vio, encarnan intervenciones de alto respaldo político y sólidos recursos presupuestarios, y suelen ser importantes sus avances en coordinar sobre a quién proveer la transferencia monetaria (por lo general Ministerios de Desarrollo Social o instancias que dependen directamente de la Presidencia) con los Ministerios de Educación y Salud, incluso en situaciones donde el manejo de ambos sectores depende de niveles subnacionales y/o locales. Tres son los casos emblemáticos en la región: ‘Oportunidades’ en México (antes llamado Progresá), ‘Bolsa Familia’ en Brasil (que articuló varios programas preexistentes de similares características) y ‘Chile Solidario’ (en el cual se buscaba articular la demanda de la población en extrema pobreza con la oferta de un conjunto amplio de servicios estatales, hoy en proceso de radicales cambios a partir de decisiones del gobierno que reemplazó a la Concertación).

El programa ‘Oportunidades’ en México lleva una década y media de implementación, a lo largo de la cual ha mostrado un crecimiento muy significativo, pasando de 300 mil a 5 millones de familias beneficiarias actualmente. Según los últimos datos disponibles, el programa está presente en 93 mil localidades de todo el país (el 99% de ellas son áreas rurales y semiurbanas), cubre la totalidad de los municipios, con énfasis en aquellos más marginados, y las 32 entidades federativas. ‘Oportunidades’ maneja actualmente el mayor presupuesto del Gobierno Federal en materia de programas de desarrollo social. El programa ha sido ampliamente evaluado de manera externa por expertos de diferentes instituciones, lo que ha permitido dar cuenta de algunos de sus importantes impactos.

Como la pobreza extrema se concentra en las zonas rurales, para finales de la primera década del siglo XXI, 7 de cada 10 beneficiarios vivían en localidades de menos de 2500 habitantes, muchos de ellos indígenas. En los estados que presentaban bajo Índice de Desarrollo Humano, más de la mitad de la población estaba cubierta por el programa. La composición de la pobreza en México complejizó fuertemente la implementación del programa en sus primeros años, en tanto la dispersión geográfica de las poblaciones atendidas y la descentralización de los más importantes servicios sociales generó retos de gran envergadura política y técnica al momento de coordinar la transferencia monetaria con la provisión de los servicios de Educación y Salud (y el control de las condicionales fijadas por el programa). Se han logrado avances significativos en esta materia.

Entre los factores que ayudan a explicar el éxito de la coordinación del programa ‘Oportunidades’, se destaca desde sus propios orígenes (cuando se llamaba ‘Progresá’) el rol activo jugado por altos funcionarios del área económica, en particular de quien tenía la responsabilidad del manejo y asignación presupuestaria. Esto generó desde un inicio un claro mensaje a los ministerios sociales más tradicionales, que debían jugar un rol protagónico en este tipo de intervenciones, en tanto el programa de transferencia condicionada no solo gozaba del enorme respaldo presidencial sino también del apoyo de la autoridad presupuestaria. Esto se expresó en una fuerte alianza entre el calificado personal técnico del programa, el responsable del presupuesto y el propio presidente, situación que se sostuvo (con variaciones menores) incluso al momento de pronunciados cambios en el régimen político, tras finalizar el gobierno de Ernesto Zedillo (último presidente del PRI) y el inicio del gobierno de Vicente Fox (primer presidente panista).

El respaldo político del programa se expresa actualmente en la conformación del Consejo de la Coordinación Nacional, el cual está integrado

por los secretarios de Desarrollo Social (quien lo preside), de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública y de Salud, así como por el coordinador nacional del Programa. En lo técnico-operativo, para garantizar la acción conjunta y complementaria de sus componentes, se creó la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades, en tanto órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.

Para el seguimiento de la operación cuentan, además, con un Comité Técnico donde participan subsecretarios de esas dependencias, así como el director general del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y un delegado de la Secretaría de la Función Pública. La coordinación en los estados se realiza a través de Comités Técnicos Estatales, donde se involucran a los responsables federales y estatales vinculados a la operación del programa.

En tiempos más recientes, los avances en materia de coordinación se reforzaron en términos de respaldo institucional formal. En particular, destaca el papel que han venido jugando en los últimos años las reglas de operación del programa ‘Oportunidades’, establecidas anualmente por el Poder Legislativo, las cuales fijan con precisión los roles y responsabilidades de cada actor estatal respecto al funcionamiento del programa. Asimismo, el presupuesto del programa se asigna a tres Secretarías: Sedesol (Desarrollo Social), SEP (Educación Pública) y SSA (Salud), y la operación se rige por reglas establecidas por los titulares de esas secretarías, la SHCP (Hacienda y Crédito Público) y el IMSS.

El programa ‘Bolsa Familia’ en Brasil tiene un origen relacionado con el inicio del gobierno de Lula da Silva en el 2004, aunque muchos de sus aspectos fundamentales se habían materializado desde años atrás en experiencias estatales o en programas federales más acotados en su alcance. De acuerdo con datos del propio programa, y al solo efecto de observar su magnitud, la cobertura del mismo creció de manera notable en pocos

años, pasando de 3.6 millones de familias en noviembre de 2003 a 11.1 millones en diciembre de 2006, y se expande luego a ritmos más lentos.

En términos de retos de coordinación, los mismos son comunes a otros PTC. Se han enfrentado en este caso combinando de respaldo político del más alto nivel con gran solidez técnica del equipo responsable, sumado a una apropiada estructura de incentivos para lograr el apoyo de los sectores de Educación y Salud; y de los municipios, actores claves de la gestión pública brasileña desde la Constitución de 1998. ‘Bolsa Familia’ se presenta también como el eje integrador de otras intervenciones sociales: alfabetización; generación de trabajo; renta y capacitación profesional; y, acceso a la energía y provisión de documentos de identificación. A través de una estrategia explícita, se busca la convergencia de políticas y programas sociales en los mismos beneficiarios del programa, de tal forma que se amplíe el acceso a los derechos sociales y se construya el proceso de desarrollo de las familias.

Los tres niveles de gobierno participan de la gestión y son corresponsables. A nivel federal, el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre es el gestor principal, mientras que los Ministerios de Salud y Educación están encargados del control de las condicionalidades. Otros ministerios sectoriales, por su parte, tienen responsabilidades en la articulación con la oferta de programas complementarios.

‘Bolsa Familia’ es coordinado a través de un Consejo Interministerial del cual participan representantes de todas estas áreas, además de Planeamiento y Finanzas. Como parte de las estrategias de coordinación diseñadas durante el proceso de implementación, se han encarado las siguientes acciones: a) normatización conjunta (entre los ministerios de Desarrollo Social, Salud y Educación) respecto del control de las condicionalidades; b) implementación de sistemas de información y monitorización

de acciones conjuntas; c) formalización de responsabilidades, flujos e instrumentos de fiscalización y control entre Desarrollo Social y la Contraloría General de la Unión; d) formalización de procesos de integración con ministerios sectoriales; e) negociación y firma de Acuerdos de Nivel de Servicios con el agente operador del programa; f) construcción del Índice de Gestión Descentralizada, con indicadores para la transferencia de recursos financieros; y g) adecuación del Registro Único para que otras áreas del Gobierno federal lo utilicen como instrumento para la selección de beneficiarios.

La Unión transfiere recursos financieros a los estados y municipios como resultado de la aplicación de indicadores de gestión, en relación con el desempeño respecto de los compromisos previamente asumidos. Los gobiernos estatales cumplen un rol central, que incluye apoyo técnico y logístico para la implementación del programa en los municipios, así como también una coordinación efectiva, dependiendo de los intereses y recursos disponibles en cada estado. En función de su modelo descentralizado, los municipios son los operadores principales del programa. Allí, el mismo se implementa por medio de una Unidad Coordinadora que tiene las funciones de articular las diversas entidades locales vinculadas al programa, interactuar con la Secretaría Ejecutiva y los gobiernos estatales y, asistir a los beneficiarios actuales y potenciales del programa.

De acuerdo a la visión de los propios funcionarios a cargo del programa, entre los factores que explican la coordinación lograda se encuentra, en primer lugar, la prioridad dada por el propio presidente de la República al mismo. También

habría contribuido la formación de redes de apoyo entre formadores de opinión, gobernantes, investigadores y organismos internacionales, y el fortalecimiento de la presencia de funcionarios de carrera, con fuerte organización en red, en la gestión del programa.

Finalmente, parece haber sido fundamental el hecho de que ‘Bolsa Familia’ haya sido ‘apropiado’ por otras áreas de gobierno: por Educación, como política para asegurar la permanencia escolar de los niños; por Seguridad Alimentaria, como estrategia de combate al hambre; por Asistencia Social, como base de protección social básica; por Economía, como estrategia para la reducción de las fallas de mercado y; por Planeamiento y Desarrollo, como instrumento para el desarrollo local.⁴

En Chile, el caso del programa ‘Chile Solidario’ da cuenta de una escala significativamente menor a las otras experiencias de PTC presentadas como ejemplos exitosos de coordinación acotada y que dan lugar a sistemas integrales micros. Su cobertura se concentró, desde sus orígenes en 2004 en el marco del gobierno de Ricardo Lagos, en la población en extrema pobreza, un universo constituido en su etapa inicial por 250.000 familias. Su principal rasgo consistía en promover un acercamiento entre un conjunto amplio de necesidades y demandas de este sector en situación de extrema pobreza con la oferta estatal de bienes y servicios sociales, brindando además un apoyo psicosocial a cada núcleo familiar.

El programa ‘Puente’, diseñado e implementado desde el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) del Mideplan, se constituyó en una de las claves de este proceso de coordinación

⁴ Brasil ha dado un paso más en tiempos recientes, con el inicio del nuevo gobierno encabezado por Dilma Rouseff, relacionado con la creación del Brasil Sin Miseria. No se aborda aquí dado que está aún en una etapa embrionaria, pero su potencial indica que en caso logre avanzar en los objetivos previstos, se constituirá pronto en una referencia internacional de experiencia de coordinación pro-integralidad.

de la oferta estatal, en este caso en relación a una demanda muy bien focalizada según las características y problemáticas de cada familia beneficiaria. Se entendía que esta intervención debía estar organizada en torno a una oferta de servicios y beneficios, orientada a través de un trabajo en red y asumiendo a la familia como unidad de intervención. La visión oficial al respecto remarcaba en su momento la necesidad de “identificar a nivel comunal, regional y nacional a las familias en situación de indigencia como sujetos prioritarios de la política social, de manera que se dirija hacia ellas una acción preferente del Estado a través de intervenciones selectivas, con fuerte énfasis en la intersectorialidad e integralidad”.

El programa ‘Chile Solidario’ se propuso garantizar el cumplimiento de 53 prestaciones sociales en siete ámbitos de derecho: la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, la ciudadanía y la cultura, lo cual redundaría en el derecho a una vida familiar plena. Además del mencionado apoyo familiar y la prioridad para recibir subsidios monetarios de diversos tipos (Subsidio Único Familiar, Pensión Asistencial de Vejez para todos los mayores de 65 años de edad, Pensión Asistencial de Invalidez para quienes corresponda, Subsidio de Agua Potable para cubrir el 100% de la cuenta hasta 15 metros cúbicos de consumo mensual); las familias beneficiarias del programa obtenían acceso preferente a los programas sociales, tanto públicos como privados. Para ello, distintas instituciones y organismos de las áreas de Salud, Educación, Trabajo, Vivienda, Justicia, entre otras, se comprometían con Mideplan a dar prioridad a los beneficiarios de ‘Chile Solidario’.

Si bien las evaluaciones mostraron en su momento importantes avances en el cumplimiento de este amplio conjunto de prestaciones, el problema mayor se observó en lo referido a la generación de ingreso genuino por parte de las familias ‘graduadas’ del programa, lo cual muestra uno de los principales límites de

este tipo de intervenciones; en tanto el bienestar no solo se construye a través de políticas públicas y estrategias familiares, sino también en función de la dinámica de los mercados (en particular el laboral).

Algunas de las razones que podrían explicar el éxito de ‘Chile Solidario’ en términos de coordinación son las siguientes: en primer lugar, la escala acotada, en tanto el universo de familias a atender resulta apropiado para el logro de una gestión eficiente; en segundo término, el fuerte respaldo presidencial que logró desde su puesta en marcha, renovado con el cambio de administración dentro de la misma coalición gobernante; tercero, los avances graduales pero constantes en el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado chileno, incluyendo instancias pequeñas pero innovadoras como el Fosis o instrumentos sólidos de generación y uso de la información social; en cuarto lugar, el apoyo que el programa encontró desde un primer momento en la Dirección de Presupuesto.

Una síntesis final

Este documento, respecto de la integralidad de la política social en América Latina, tuvo como propósito aprender de la experiencia comparada para entender mejor los obstáculos, retos y oportunidades que en esta materia enfrenta el objetivo de avanzar hacia sistemas más integrales.

Como quedó indicado, el efectivo ejercicio de la función de coordinación pro-integralidad constituye un medio para avanzar hacia sistemas integrales de política social; el alcance que estos tengan estará fuertemente asociado a dos órdenes de factores. El primero de ellos responde a los aspectos políticos y técnicos de la misma coordinación, que incluye el funcionamiento de las instancias creadas para tales efectos. El segundo, de carácter más general, refiere a la economía política presente al momento de definir qué interpretará el Estado y las élites

dirigentes de un país como política social, y qué inversión/movilización de recursos políticos, fiscales y organizacionales está dispuesta a hacer la coalición gobernante para llevar adelante esa definición estratégica.

Lo que la experiencia comparada muestra es que resulta más factible y sostenible coordinar un programa social en particular (aún cuando el mismo sea de muy alta cobertura e importante complejidad de gestión intersectorial e intergubernamental como son los casos de ‘Bolsa Familia’ y ‘Oportunidades’), que coordinar un conjunto de intervenciones más amplias, sean estas las que conforman un enfoque de protección social o, más difícil aún, las que expresan al conjunto de las políticas sociales de un país y que suelen intentar coordinarse desde estructuras institucionales como los Gabinetes Sociales.

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

Los otros dos escenarios, el más amplio y el intermedio, no resultan situaciones imposibles de alcanzar, como bien se registra en la evidencia empírica presentada. Lo que sí sucede es que su sostenibilidad en el tiempo y más allá de la etapa

de diseño es más difícil de materializar. Y esto acontece porque los conflictos de intereses entre los involucrados son más fuertes y notorios, al mismo tiempo que aumentan las complejidades técnicas para armonizar y darle coherencia a intervenciones que provienen de los ministerios y, niveles de gobierno con distintas culturas organizacionales y diferentes estilos de gestión. El asunto es bien simple: cuanto más está en juego, más difícil la coordinación pro-integralidad. Para avanzar en este tipo de escenarios, por ende, se requiere una institucionalidad de mayor calidad, que brinde una plataforma fértil para los momentos donde cambios coyunturales o estructurales en la correlación de fuerzas abran ‘una ventana de oportunidad’ para sistemas más amplios e integrales de política social.

Corresponde cerrar este documento resaltando algunos mensajes que lo han cruzado transversalmente. El primero de ellos es que la coordinación no constituye un fin sino un medio y como tal debe ser abordada y, gestionada política y operativamente; siendo el fin avanzar hacia sistemas más integrales (en este caso de política social). El segundo refiere a entender que la coordinación es una función del Estado y no una estructura organizacional con menor o mayor respaldo legal, lo cual implica entender que esa función puede muchas veces ser ejercida desde lugares diferentes a los ámbitos formalmente establecidos para coordinar. El tercero es que la coordinación requiere liderazgos políticos, objetivos precisos, solidez técnica y cultura de la colaboración, factores cuya confluencia suele ser más la excepción que la regla, lo que implica tener, además, una perspectiva de mediano-largo plazo. Finalmente, el cuarto mensaje es que, según lo que se quiera coordinar, serán los esfuerzos políticos, organizacionales y presupuestarios los que deberán hacerse para lograr que ese proceso coadyuve a promover sistemas más integrales de política social.

Estos mensajes sustentan además un quinto, fundamental. La integralidad que se logre

en la política social deberá ser ponderada en función de su grado de coherencia y consistencia con lo que podría llamarse 'la integralidad sistémica general de un país', en tanto podría darse el caso negativo donde los logros de coordinación pro-integralidad en política social estén en una dirección totalmente contraria a lo que acontezca, por ejemplo, en la política económica. Esto implica, en consecuencia, que a los ya complejos desafíos que afectan el campo específico de la política social se le deben adicionar los retos más amplios asociados a la construcción de un modelo o proyecto de país.

BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA, Carlos H. y Fabián REPETTO.

2009 "Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina". En Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.) *Política pública y democracia en América Latina, del análisis a la implementación*. México D.F.: Porrúa-Egap-Cerale.

CABRERO MENDOZA, Enrique.

2006 "De la descentralización como aspiración, a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales". Ponencia presentada en el Seminario *Coordinación y política social: desafíos y estrategias*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington, D.C., 24 al 26 de mayo.

CARVALLO, Moisés.

1998 "Limitaciones y posibilidades de la coordinación institucional: el caso del Gabinete Sectorial Social". *Lecturas*, N° 30.

COHEN, Ernesto y Franco ROLANDO.

2006 "Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias". En Cohen Ernesto y Franco, Rolando (eds.) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México D.F.: Flacso.

CUNILL GRAU, Nuria.

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.

FILGUEIRA, Fernando.

2007 "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina". *Serie de Políticas Sociales*, N° 135, Cepal, Santiago de Chile.

GARNIER, Leonardo.

2000 *Función de coordinación de planes y política*, Instituto Interamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile: Ilpes.

GROSH, Margaret.

2007 *Conditional cash transfers (CCTs) around the world*. Presentación realizada en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

JORDANA, Jacint.

2001 *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Documento de Trabajo I-22UE, indes, Washington D.C.

LERDA, Juan Carlos; Jean ACQUATELLA; y José Javier GÓMEZ.

2005 "Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental". En Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.) *Política fiscal y medio ambiente*. Santiago: Cepal.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto.

2007 *Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos*. Buenos Aires: PNUD.

PETERS, Guy.

1998 *Managing horizontal Government. The politics of coordination*. CCMD, Research paper N.º 21, Canadá.

PRATES JUNQUEIRA, Luciano.

2004 "A gestao intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor". *Saude e Sociedade*, V. 13, N.º 1, janeiro-abril.

RAMÍREZ, Juan Carlos y PEÑALOZA, María Cristina.

2007 "La coordinación de las políticas sociales". En Arriagada, Irma (ed.) *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias. Serie Seminarios y Conferencias*. Santiago: Cepal.

REPETTO, Fabián.

2005 "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina". En Repetto, Fabián (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala: Indes-Guatemala.

SERRA, Albert.

2005 "La gestión transversal. Expectativas y resultados". *Reforma y Democracia*, N.º 32, Caracas, junio.

SERRANO, Claudia e Ignacia FERNÁNDEZ.

2005 "Los procesos de descentralización y las políticas y programas de reducción de la pobreza". Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la *Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile, octubre.

VEIGA, Laura da y BRONZO, Carla.

2005 *Integración/articulación en programas para combatir la pobreza y la exclusión. Marco conceptual y caracterización de los programas*. s/d, abril.