

Revista de Políticas Sociales

Redes de Protección Social: las nuevas lógicas de gestión de un Estado que busca ser inclusivo

Gabriela Agosto Riera

Directora ejecutiva de
la Asociación Civil
Observatorio Social

El artículo propone un recorrido por algunas de las lecciones aprendidas en materia de gestión social en las últimas décadas y plantea la conformación de Redes Integrales de Protección Social de Derechos, como instancia superadora de viejas tensiones existentes (como por ejemplo, universalidad versus focalización) y como clave para la redefinición del papel del Estado. La pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social se han complejizado, y es necesario nuevos abordajes para superarlas. Las instituciones del Estado y sus ofertas programáticas deben responder a esta complejidad, redefiniendo su capacidad institucional y financiera. Las Redes Integrales de Protección Social surgen, de este modo, como una estrategia de intervención sustentada en un enfoque de derechos que pone el acento en la centralidad del Estado en la definición, la evaluación, la coordinación y la ejecución de la política ante los complejos procesos en los que la región y el capitalismo mundial se hallan enmarcados.

Redes de protección social: las nuevas lógicas de gestión de un Estado que busca ser inclusivo

La tercera ola democratizadora iniciada en la década de los 80 en América Latina promovió un reclamo de mayor transparencia y participación ciudadana en la gestión pública. Asimismo, se impulsó una búsqueda de mayor eficiencia en la implementación de las políticas estatales. Estos aspectos pusieron en primer plano la eficacia y la equidad de la intervención estatal en las agendas de los gobiernos y redefinieron las bases de la legitimidad. Este ciclo se caracterizó por significativas restricciones macroeconómicas, al reducir considerablemente el gasto público a fin de impactar en el déficit gubernamental. La disminución

del producto interno bruto, el aumento de la inflación y la devaluación del tipo cambiario instaron a que los países de la región priorizaran la estabilización de la economía en detrimento de otras políticas públicas. Esto llevó a que las políticas sociales se limitasen en pos de disminuir el déficit.

Durante la década de 1990, bajo los principios del denominado Consenso de Washington, se impulsó en la región un conjunto de políticas orientadas por organismos internacionales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. A partir de estas recomendaciones, los países latinoamericanos adoptaron un vasto programa de reforma económica que incluyó, entre algunas medidas: reformas impositivas, disminución de las barreras arancelarias, reorientación del gasto público, masiva privatización de los servicios públicos, liberalización comercial y financiera, un mismo tratamiento a los capitales locales y externos, y la desregulación del mercado en el funcionamiento de los sectores productivos, entre otros. Asimismo, el proceso fue acompañado por una tecnificación de los equipos políticos, incorporando a expertos y equipos profesionales en la toma de decisiones. Inicialmente, un brusco descenso inflacionario y un rápido crecimiento económico parecieron probar que esa combinación era correcta.

Dentro de este paradigma se promovió la focalización de las políticas sociales, en tanto se trataba de identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar programas con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios. Se buscó que la focalización de las políticas mejorase el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa era la identificación del problema (carencias por satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo),

mayor sería la eficiencia en el uso de los recursos y el impacto producido por los programas. Sin embargo, los buenos tiempos duraron poco y la contracara de las políticas impulsadas fue un fuerte proceso de exclusión y polarización social ascendente. La crisis de fines de la década de los 90 en América Latina mostró una mayor vulnerabilidad de la región y de sus habitantes, y la insuficiencia de los mecanismos tradicionales de protección de las familias, producto principalmente de un aumento del desempleo, subempleo, precariedad –todo ello simultáneo–, y en paralelo, con sucesivas modificaciones de las normas regulatorias del mercado de trabajo que forzaban la exclusión. Los esquemas de protección social de la región no lograron superar la baja cobertura. Ante la dificultad técnica y política para sostener y aumentar el gasto social, las políticas sociales avanzaron en un esfuerzo de eficiencia que buscaba elevar la proporción de esa inversión orientada hacia la población en condiciones de pobreza estructural. Este modelo social no pudo contener el grave proceso de exclusión que la política económica imponía fundamentalmente en el mercado de trabajo, lo que dejó a amplias franjas de la población en situación de vulnerabilidad.¹

El advenimiento del nuevo milenio –que ha sorteado varias crisis económicas, políticas y sociales– mantuvo firme la decisión (por lo menos en términos propositivos) de sostener la gestión pública sobre premisas vinculadas con la garantía de derechos, la universalidad, la corresponsabilidad y la cohesión social. Conceptos que dan cuenta de la preocupación explícita por lograr mejores niveles de equidad en el desarrollo económico y disminuir la elevada desigualdad persistente.

Para América Latina estos años también corresponden a una etapa de crecimiento económico y de redefiniciones en materia política que impactan en la visión integrada de la región. En lo que respecta a las prestaciones de naturaleza no contributiva, ya a partir de fines de la década de 1990, aparecen iniciativas vinculadas a la conformación de programas de transferencias con y sin corresponsabilidad, que tendrán su mayor expansión durante la década del 2000. Los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC) tienen por objetivo

combatir la pobreza y la exclusión a través del otorgamiento de prestaciones monetarias para aumentar los recursos disponibles de las familias a fin de satisfacer sus necesidades básicas. También buscan favorecer el fortalecimiento del capital humano y evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para ello, se utilizan principalmente tres instrumentos: a) las transferencias monetarias para aumentar los ingresos; b) el condicionamiento de las transferencias al uso de ciertos servicios sociales, para la acumulación de capital humano (en su mayoría, salud y educación); y c) la focalización en los hogares pobres y extremadamente pobres. Por medio de estos mecanismos, se intenta abordar de manera conjunta los aspectos materiales y cognitivos asociados a las situaciones de pobreza, asumiendo la importancia de combinar la protección social no contributiva con la promoción social, así como realizar las intervenciones sobre una base intersectorial (Cecchini y Martínez, 2011).

Sin embargo, más de diez años después, resulta evidente que aún no se han podido alcanzar las metas sociales previstas. Las transformaciones y los desafíos en torno a lo social que enfrentamos en la actualidad, manifiestan la necesidad de repensar la gestión pública. La región se encuentra en una nueva encrucijada en relación con la definición de su agenda económica y social, donde la realidad histórica fuerza a pensarla desde una perspectiva de inclusión social, de desarrollo y democracia. La cuestión social en el escenario latinoamericano evidencia que, a pesar de los favorables indicadores económicos, se han incrementado los niveles de fragmentación y desigualdad. En las últimas décadas no se han podido resolver los núcleos duros de pobreza. Por el contrario, ésta se ha vuelto más compleja y dinámica. La precariedad laboral, el desempleo, el subempleo e informalidad laboral tienden a enquistarse como características propias del capitalismo regional. Las estrategias de supervivencia de los grupos poblacionales se diversifican e interpelan a las categorías clásicas de empleo. Este panorama muestra el debilitamiento de las protecciones, producto de la descomposición de la sociedad salarial o de la aspiración a alcanzarla. Los mecanismos compensatorios de protección social pensados en situaciones temporales y en el corto plazo refuerzan las condiciones de desintegración social y, en muchos casos, de desafiliación.

1. Existe una amplia literatura en esta década que analiza la situación de los nuevos pobres, que se refiere a grupos de clase media y media baja que vieron frenada y frustrada su capacidad de mejora socioeconómica.

En sociedades complejas y de un dinamismo sin precedentes se están gestando nuevas fracturas del tejido social (a velocidades disímiles), para las cuales el Estado no tiene capacidad de respuesta ni herramientas adecuadas de intervención. Las sociedades reclaman una readecuación conceptual y operativa del Estado. Las políticas de este Estado no dan respuesta a la complejidad que demanda su existencia. Los actuales desafíos de gobierno manifiestan la necesidad de repensar la gestión del Estado en su integralidad y en los basamentos sobre los que se erige. Se lo interpela tanto en la eficacia de sus políticas como en la legitimidad de su gestión. Lo que se pone en juego no es sólo su capacidad de gerenciamiento, sino la propia gobernabilidad del sistema político. De lo que se trata es de redefinir el rol del Estado en términos de equidad, solidaridad y de consenso social. Estamos presenciando una larga crisis institucional que involucra tanto las estructuras como las reglas sobre las cuales el Estado se constituye.

En este contexto, surge la pregunta acerca de la efectividad del Estado en el resultado de sus políticas y en la legitimidad de su acción. Se revela una inadaptación de los métodos y herramientas de gestión respecto a la complejidad del entramado social y una falta de claridad sobre los campos de acción. Estas deficiencias han debilitado las formas de protección y refuerzan los mecanismos de desintegración social de los principios organizadores de la solidaridad y la justicia social. La conformación de Redes Integrales de Protección Social de Derechos Sociales se plantea así como instancia superadora de viejas tensiones existentes, como la de universalidad o focalización, y como redefinición del papel del Estado en materia social, poniendo el acento en la centralidad del Estado en la definición, la evaluación, la coordinación y la ejecución de la política. Entendemos por Red Integral de Protección Social integral de Derechos al conjunto de mecanismos de articulación y ejecución de intervenciones sociales que procuran atender de manera integral las necesidades de la población, con el fin de garantizar la plena realización de los derechos económicos, políticos y sociales de las personas. Su fin es constituir un entramado que permita maximizar las estrategias de intervención hacia familias, personas y territorios en situación de vulnerabilidad o exclusión, de modo de garantizar derechos sociales y niveles de calidad de vida para el desarrollo de las personas; y también que posibilite el acceso a los servicios sociales y de promoción, y que procure la universalización del trabajo decente. Las Redes de Protección Social se constituyen como una herramienta fundamental para asegurar la cohesión social. Dichas redes se diseñan



e implementan con los principios de universalidad, intersectorialidad, eficiencia, interdisciplinariedad y corresponsabilidad². Las redes se plantean como universales en la definición de su población objetivo. La universalidad implica garantizar a todos los miembros de la sociedad la protección y los beneficios fundamentales que aseguran su participación plena, y se complementa con criterios de focalización en los casos que sea conveniente.

La intersectorialidad consiste en la implementación coordinada entre los diferentes sectores, áreas y efectores de las políticas sociales (desarrollo social, trabajo, salud, educación). La integración de las iniciativas sociales impulsadas deberá articularse en todos los niveles: nacional, regional, provincial, departamental, y deberá vincularse con las iniciativas desarrolladas desde el sector privado, así como con aquellas desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil y comunitarias (Iglesias, organizaciones de la comunidad, organizaciones de la sociedad civil). Resulta fundamental contar con información suficiente y necesaria para prevenir riesgos, focalizar los programas y prestaciones según el contexto específico. Y ante recursos escasos, establecer prioridades entre las posibles intervenciones públicas y posibilitar llegar a quienes enfrentan situaciones de mayor pobreza y exclusión. Han de establecerse claramente los costos, realizarse evaluaciones de impacto y monitorearse el cumplimiento de metas y resultados. Estos aspectos favorecen la eficiencia en el manejo y en la distribución de los recursos. Se busca atender las problemáticas sociales desde enfoques interdisciplinarios y desde abordajes complejos que permitan satisfacer las necesidades de diversos grupos de población. Asimismo, deberán garantizar la “priorización para el acceso” de aquellas personas en situación de mayor vulnerabilidad.

2. La pobreza, la exclusión y la inequidad constituyen problemas complejos que requieren a su vez respuestas integrales y de larga duración. Debe entenderse la pobreza desde su complejidad, lo cual implica considerarla como un fenómeno multicausal que excede la mera carencia de recursos monetarios. En este sentido, limitar la conceptualización de la pobreza exclusivamente a la carencia de ingresos constituye un enfoque restringido en tanto conforma el resultado de un conjunto de procesos que van degradando las posibilidades que tienen las personas para imaginar un proyecto de vida y construirlo. Tales procesos se reproducen por generaciones y, en cada etapa, erosionan las capacidades personales y comunitarias.

La unidad de intervención propuesta para los sistemas es la familia o grupo conviviente, incluidas las interrelaciones en el interior de cada hogar. Este aspecto es clave, en tanto cumple un rol fundamental en la garantía de los derechos de las personas, los cuidados de sus miembros, e incluso la familia es la principal educadora y resulta imprescindible para el desarrollo del capital social. Las redes tienen como objetivo atender las problemáticas de las personas a lo largo del ciclo de la vida, principalmente de los grupos sociales entre los que se registran altos niveles de inequidad y exclusión, como son los adultos mayores, niños y adolescentes, personas con capacidades diferentes y pueblos originarios. Es imprescindible promover la igualación de oportunidades, el ejercicio efectivo de derechos y el logro del bienestar por parte de mujeres y varones de distintas generaciones y situaciones socioeconómicas.

Las redes integrales de protección social han de articular los esquemas contributivos y no contributivos, incorporando las condiciones de ambos grupos poblacionales, sobre todo de los trabajadores del sector informal. Para ello se deberán impulsar políticas activas y pasivas en el ámbito del mercado laboral, que protejan a todos los ciudadanos frente al desempleo y reduzcan las brechas en términos de ingresos. Asimismo, la inclusión al mercado laboral no garantiza la salida de situaciones de vulnerabilidad, contrariamente a lo que pasaba en otras décadas. Esto implica repensar los mecanismos instituidos de solidaridad articulados en torno a la inserción de las personas en el mercado de trabajo formal, que en la región latinoamericana “no ha mostrado una capacidad incluyente, ni en términos de creación de empleo de calidad ni en términos contributivos” (Uthoff y Sojo, 2006). Tanto los regímenes que individualizan el riesgo como los que son desarrollados a partir de la relación laboral, no están diseñados, en principio, desde una visión de ciudadanía social, ni contemplan el acceso universal a la protección social integral.

La conformación de una Red Integral de Protección de Derechos implica una redefinición del propio Estado. Las redes no constituyen una herramienta de la política social, sino una concepción acerca del Estado y de la política pública, que exige una nueva institucionalidad que asegure la concurrencia de la autoridad política y la capacidad técnica; objetivos claros y coordinación para cumplirlos; normas legales que

formalicen los derechos y las atribuciones; y una capacidad permanente de monitoreo y evaluación de impacto en el marco del diálogo social y político. Lo que se pone en juego es la manera de hacer del Estado, y sobre todo su posicionamiento en relación con la práctica social.

Se trata de reponer y rearticular la institucionalidad del Estado en una orientación hacia el desarrollo y con real capacidad de asignar recursos y cumplir las funciones de protección, promoción y regulación.

Desde esta perspectiva resulta fundamental repensar en el rol del Estado como gestor de políticas, en tanto constituye el garante para construir un entramado institucional. Para ello se deberá (Franco y Székely Pardo, 2010): a) establecer objetivos vinculados a combatir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social; b) desarrollar un plan de intervención a largo plazo; c) definir y adoptar indicadores de evaluación del cumplimiento de los objetivos; d) generar un marco jurídico que establezca responsabilidades, facultades y atribuciones por actor; e) contar con un presupuesto para ejercer las facultades; f) promover los mecanismos de coordinación intra y entre órdenes de Gobierno; e g) iniciar una contraloría social e instancias de participación y atención ciudadana.

Se trata de construir un Estado a la medida de los desafíos, un actor central que conduce y vela por el respeto de los derechos, económicos, sociales y culturales, que forman parte de la concepción de ciudadanía y garante de la cohesión. Para ello, resulta indispensable asegurar un mínimo de bienestar a todos los ciudadanos, protegiéndolos frente a las persistentes y a las nuevas formas de vulnerabilidad y exclusión. Estos aspectos han de postularse como principios de gobierno, para el mejoramiento progresivo de la condición de vida de todos los ciudadanos. Se precisa consolidar una agenda de gobierno consensuada y asegurar una institucionalidad que acompañe el proceso. Con tales objetivos, el Estado debe adaptar sus prácticas a los nuevos contextos, de modo de garantizar acciones tales como las siguientes: a) desmercantilizar el acceso al bienestar de la población mediante la provisión de bienes, servicios y transferencias, independientemente de la posición que ocupa la persona en el mercado laboral y de su capacidad de compra en los mercados de bienes, seguros y servicios; b) regular algunos aspectos del comportamiento de los agentes de mercado y su grupo familiar o conviviente mediante

incentivos y regulaciones del mercado laboral, de los precios y los derechos y obligaciones de las familias; c) redistribuir los recursos: recaudarlos y distribuirlos en forma de bienes, servicios y transferencia bajo los principios de solidaridad entre los miembros de la sociedad.

Bibliografía

Bachelet, Michelle (2011): *Informe del grupo consultivo*. Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Bertranou, Evelina (2008): *Tendencias demográficas y protección social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Programa Regional de Población y Desarrollo, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)–División Población, Fondo de Población de Naciones Unidas.

Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011): *Protección social inclusiva en América Latina, Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012): *Panorama Social 2011*. Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006): *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo, Uruguay.

Franco, Rolando (2004): *Institucionalidad de las políticas sociales: modificaciones para mejorar su efectividad*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Chile.

Franco, Rolando y Miguel Székely Pardo, coordinadores (2010): *Institucionalidad social en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL–UNFPA.

Sojo, Ana y Andras Uthoff, editores (2006): *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. Santiago de Chile, CEPAL.