

# EL PAPEL DEL ESTADO EN EL UNIVERSALISMO BASICO

Fabián Repetto

CURSO DE GERENCIA SOCIAL

*LAS POLÍTICAS SOCIALES COMO GESTIÓN PÚBLICA DEL RIESGO SOCIAL: ALTERNATIVAS Y DESAFÍOS*



Montevideo, marzo de 2006

*¿QUÉ ESTADO REQUIERE UN MODELO MAS  
UNIVERSAL DE POLITICA SOCIAL?*

# ALGUNOS ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO QUE SE REQUIERE PARA ACTUAR SOBRE LAS DESIGUALDADES

- Un Estado con capacidades para garantizar un cierto tipo de prestaciones con alcance universal y de calidad, a la vez que las mismas permitan alcanzar altos niveles de eficiencia.
- El Estado deberá cumplir con las funciones de dirección, regulación, evaluación y financiación de los servicios, sin que necesariamente le corresponda prestarlos.

Fuente: Filgueira; Molina, Papadopoulos y Tobar (2006)

# TRES DESAFIOS DEL UNIVERSALISMO BASICO QUE AFECTAN EL FUTURO DEL ESTADO EN AMERICA LATINA

- ¿Cómo lograr viabilidad política, organizacional y fiscal?
- ¿Cómo afrontar en cada caso las especificidades nacionales?
- ¿Cómo construir reformas sectoriales acordes a desafíos de integralidad incluyente?

*LA IMPORTANCIA DEL ENTORNO  
POLITICO-INSTITUCIONAL*

# LA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

---

La “política” de las políticas sociales está asociada al proceso que resulta del sistema de instituciones políticas que organiza el poder en una sociedad y del entramado de actores involucrados, con sus respectivas capacidades y comportamientos.

# LOS ACTORES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

---

*¿QUIÉNES LOGRAN CONSTITUIRSE EN ACTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL?*

*¿QUIÉNES PUEDEN PARTICIPAR ACTIVAMENTE EN EL PROCESO DE LAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS?*

No todo individuo o colectivo es un “actor de política pública”. Además de poseer Intereses e Ideologías, se requieren **Recursos**.

...Cont

***Recursos*** (en términos de capacidades) con los cuales se debe contar para poder participar activa y autónomamente en el proceso de formación de una política pública.

- ***RECURSOS POLITICOS*** (Apoyo de la ciudadanía y de los grupos de interés; Autoridad formal; Liderazgo y autoridad informal; Movilización y acción colectiva; Habilidad para negociar)
- ***RECURSOS ECONOMICOS*** (Presupuesto; dinero para incidir en la agenda gubernamental)
- ***RECURSOS ADMINISTRATIVOS*** (Organización; Información; Expertise técnico)
- ***RECURSOS IDEOLOGICOS*** (Ideas; Valores; Concepciones del mundo)

Más allá de la conceptualización que se tenga de los actores estratégicos, se debe prestar particular atención a lo siguiente:

- *La conformación de coaliciones y las sinergias entre los actores que las conforman.*
- *El modo en que se expresan y canalizan los intereses e ideologías de aquellos grupos que no logran constituirse en actores estratégicos.*

# LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES POLITICAS (II)

Spiller, Stein y Tommasi (2003) resaltan:

“Los rasgos principales de las políticas públicas están condicionados por las transacciones políticas intertemporales que llevan adelante los actores políticos, transacciones condicionadas a su vez por las reglas del juego de la formulación de políticas públicas que resultan del funcionamiento y la historia de las instituciones políticas”.

# EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES

---

- Las instituciones son un conjunto de reglas formales e informales (*North*).
- Las instituciones son patrones estables de comportamiento organizacional (*March y Olsen*).
- Las instituciones son convenciones sociales, como símbolos, ritos, costumbres (*Powell y DiMaggio*).

*Se trata de enfoques complementarios, de dimensiones a tener en cuenta al momento de reformar y/o gestionar lo público.*

## **Algunos elementos comunes a los diversos enfoques institucionales:**

---

- Las instituciones tienen un origen social.
- Las instituciones son patrimonio compartido por una sociedad o comunidad relevante.
- Las instituciones persisten en el tiempo, no son efímeras o momentáneas.
- Las instituciones establecen restricciones y abren oportunidades.

## Las instituciones varían en importancia según sus distintos niveles de dominio:

R1: Resultados o contenidos específicos.

R2: Condicionan a las reglas que promueven resultados específicos.

R3: Define quién y cómo se hacen las reglas generales.

**Todos los involucrados en el ámbito público utilizan sus recursos de poder para tratar de incidir lo más alto posible en la pirámide institucional.**

*HACIA UN NUEVO ENFOQUE DE  
CAPACIDAD ESTATAL*

# EL UNIVERSALISMO BASICO Y LA NUEVA (PENDIENTE) ETAPA DE REFORMA ESTATAL

- Una nueva etapa de reformas del Estado (que nunca quedará limitada, más allá de las apariencias, a su aparato organizacional sino que lo afectará en tanto relación social), puede encontrar en el universalismo de la política social un rumbo y direccionalidad política diferente al del pasado reciente.
- Esto, en tanto la búsqueda de universalismo constituye un hito para redefinir también otras cuestiones que hacen a la propia reforma estatal, tales como el papel de la macroeconomía en el desarrollo socioeconómico de países e individuos, el tipo de “contrato social y fiscal” que se requiere entre Estado, ciudadanos y grupos de interés, etc.

Fuente: Andrenacci y Repetto (2006)

# ¿HACIA UN NUEVO VINCULO ESTADO-SOCIEDAD?

- Un Estado más capaz no implica ni requiere, se sabe hoy como parte de las promesas no cumplidas del neoliberalismo, una sociedad civil más debilitada, sino todo lo contrario (Acuña y Repetto, 2005).
- El camino hacia un fortalecimiento conjunto de Estado y sociedad, que habrá de implicar también nuevas pautas y arreglos institucionales, pasa necesariamente por la política, en particular la de impronta democrática.

# UNA NUEVA PERSPECTIVA SOBRE LA CAPACIDAD ESTATAL

- En general, la capacidad estatal es explorada solamente “puertas adentro” del aparato burocrático.
- La capacidad estatal no es homogénea, puede variar entre sectores y ámbitos, así como a lo largo del tiempo.
- La construcción de capacidad estatal requiere de largo plazo, pero su destrucción puede producirse con medidas coyunturales de corto plazo.
- La capacidad estatal está conformada por una compleja combinación institucionalizada de capacidad técnico-burocrática + capacidad política (por sí mismas, cada una es “condición necesaria”, pero no “condición suficiente”).

# CAPACIDAD ADMINISTRATIVA

Diversas tendencias de reforma (*Ross Schneider*)

	Weberiano	Gerencial	Responsabilización
<b>Diagnóstico</b>	Personalismo, clientelismo, patrimonialismo	Ineficiencia, papeleo, rigidez, particularismo	Abuso de poder, arbitrariedad, falta de responsabilidad, ausencia de respuesta (ante los ciudadanos)
<b>Metas</b>	Universalismo, profesionalismo, meritocracia, honestidad	Eficiencia, capacidad de respuesta (ante los clientes), flexibilidad	Control democrático (directamente por los ciudadanos o indirectamente por las legislaturas)
<b>Medidas administrativas</b>	Exámenes de ingreso, estabilidad en el cargo, promoción por mérito, supervisión, incremento salarial, reglas	Contratos de gestión, competencia entre agencias, descentralización, fin de la estabilidad	Supervisión legislativa, confirmación de designados, participación ciudadana

# CAPACIDAD POLÍTICA

- ***VISION LIMITADA-EXCLUYENTE:*** ATRIBUTOS Y RECURSOS QUE PERMITEN DECIDIR Y ACTUAR SOLAMENTE A LOS ACTORES RELEVANTES.
- ***VISION AMPLIADA-INCLUYENTE:*** ATRIBUTOS Y RECURSOS QUE PERMITEN ARTICULAR Y EXPRESAR LOS INTERESES Y VALORES DEL CONJUNTO DE LA POBLACIÓN.
- EN POLÍTICAS PUBLICAS, LA CAPACIDAD POLITICA SE ASOCIA A CIERTO TIPO DE INSTITUCIONALIDAD:

Cont...

Cont...

- *Coppedge* destaca algunos aspectos claves de dicha institucionalidad:
  - *Inclusión*: ¿se reconocen los actores unos a otros como partes negociadoras legítimas? Si no, ¿qué tácticas adoptan los actores excluidos para tratar de ganar un sitio en la mesa? ¿Cómo intentan excluirlos los otros actores?
  - *Lucha de poder*: ¿aceptan los actores la distribución existente de poder? Si no, ¿qué tácticas adoptan para intentar aumentar su propio poder o reducir el de otros?
  - *Negociación*: ¿qué fórmulas estables y mutuamente aceptables, si hay alguna, han negociado los actores para gobernar sus relaciones? Si no hay fórmulas estables, ¿qué tácticas utilizan los actores para adaptar la fórmula a sus intereses con el fin de que puedan ser renegociados? Si hay una fórmula estable que no es aceptada totalmente, ¿cómo intentan algunos actores desviarla para su propio beneficio sin rechazarla totalmente?
  - *Formalización*: ¿de qué forma están las fórmulas codificadas en pactos, contratos o ley pública?

# DOS PREGUNTAS CENTRALES ACERCA DE LA CAPACIDAD ESTATAL...

---

*¿Cómo se expresa?*

*¿Para qué?*

Una mirada desde los  
***Atributos de la capacidad estatal***

---

# ATRIBUTOS DEL “COMO”

---

- Coordinación
- Flexibilidad
- Innovación
- Calidad
- Sostenibilidad
- Evaluabilidad
- *Eficiencia*
- *Eficacia*
- *Accountability*

# ATRIBUTOS DEL “PARA QUE”

---

- Legitimidad democrática
- Mayor igualdad

Se definen en función de la lucha política y las cosmovisiones ideológicas.

---