

**Pablo Yanes**  
**Coordinador de Investigaciones de la sede subregional de la CEPAL en México**

Muchas Gracias a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Uruguay, a Sandra Huenchuan, a Miguel del Castillo, y a los y las colegas de la CEPAL.

Quisiera reflexionar sobre lo que está en juego al discutir la institucionalidad. Esta no sólo es un conjunto de reglas y normas —que correspondería a una visión utilitarista de la institución—, sino que ella refleja también prioridades, mentalidades y concepciones respecto al ámbito en el que interviene. Las instituciones producen bienes, servicios, pero también producen sentido y generan una dimensión simbólica que es de la mayor importancia.

Al respecto, me gustaría poner sobre la mesa dos fuertes tensiones que están presentes y proponer modalidades o posibilidades para superarlas.

La primera es el evidente desfase que hay entre la transición demográfica y la transición institucional. Nadie pone en duda la transición demográfica. Se sabe que es rápida y que tiene muchas implicaciones. La transición de las instituciones para adecuarse a ese nuevo mapa de lo social es muy lenta, es contradictoria, y a veces funciona en piloto automático. Evidentemente lo que percibo es una brecha entre la realidad y la institucionalidad. Tener conciencia de esa brecha es una manera de plantearse la magnitud de la tarea.

La tarea no solo es crear programas, es generar nuevas lógicas de funcionamiento, nuevas implantaciones territoriales, nuevas modalidades de trabajo. Tenemos una realidad crecientemente nueva y desafiante, frente a una institucionalidad que no va cambiando al ritmo del proceso de transformación demográfica que estamos viviendo. Un primer gran ejercicio entonces es establecer como está la brecha entre el cambio demográfico y el institucional, y ver en qué medida se puede intervenir y con qué tipo de prioridades hay que avanzar.

Para ello debe haber un cierto elemento disruptivo, porque la transición en sí misma es disruptiva. Las instituciones no pueden seguir con la misma mentalidad. Por eso es útil utilizar como metáfora que no es posible ir en un vuelo en tormenta y colocar el piloto automático. Hay que saber pilotear y moverse en dicho contexto. Con la institucionalidad sucede algo parecido. Hay que saber moverse en un contexto tan desafiante en términos demográficos.

En uno de los recientes documentos del Periodo de sesiones de la CEPAL, nos referimos al cambio demográfico como uno de los cambios tectónicos en el mundo. Vale decir, tendría un estatus similar al cambio climático, por ejemplo.

Asimismo, se requiere un cambio muy profundo en la manera cómo la institucionalidad ve la problemática social que se busca abordar. Está surgiendo una sociedad distinta y debemos pensar en una institucionalidad consistente con esa ella. En ese sentido debemos tener claridad de las implicaciones que eso puede acarrear.

En segundo lugar, quiero plantear que estamos hablando de una institucionalidad que tiene por objeto un grupo de población específico y que al mismo tiempo requiere del despliegue de una actividad integral y de carácter transversal. Para esto hay muchos esquemas y muchas soluciones. Sin embargo, no he visto que se haya encontrado la solución óptima entre sectorialidad y transversalidad, esto no solo está presente en las políticas de personas mayores. Está presente en muchas otras como en la de pueblos indígenas. La

propia evolución y transformación institucional de las comisiones, secretarías o institutos de las mujeres, por ejemplo, no ha logrado dar una plena solución. En ocasiones se crean instituciones que acaban siendo segregadas.

Trabajé hace unos años en el Instituto Nacional Indigenista, que se concebía como el “gobierno de los pueblos indios”. No era que el conjunto del Estado el que desplegaba sus acciones en función de la promoción de los derechos de los pueblos indígenas, sino una pequeña institución en la que cabía todo lo que tenía que ver con indígenas. Hay una cierta propensión a una segregación institucional cuando se crea un órgano especializado y éste no dialoga ni tiene capacidad de incidencia real sobre el resto del Estado.

También importa en la sectorialización, la antropología subyacente que hay sobre el grupo social con el cual hay que trabajar. Durante muchos años el Instituto Nacional Indigenista estuvo adscrito a la Secretaría de Educación Pública, detrás de eso estaba el diagnóstico de que lo que requieren los indígenas es educación. El INAPAM estaba en salud; es decir, el envejecimiento es un asunto de salud. La Comisión Nacional del Agua estaba en la Secretaría de Agricultura y de Recursos Hidráulicos y ahora está en la Secretaría de Medio Ambiente. La concepción de la población que se atiende o del sector sigue teniendo una impronta muy fuerte de acuerdo al espacio donde se adscribe o se le asigna. Instituciones que tienen que ser integrales o transversales, pero que están adscritas a un ámbito sectorial.

El tema de la rectoría es uno de los más complicados, porque rectoría significa que es opinión informada, pero ¿cuál es la capacidad de rectoría de un órgano sectorizado sobre otro órgano sectorizado? Muy baja. Es muy difícil que un(a) ministro(a) le dé instrucciones a otro(a) ministro(a), o que la dirección de un instituto le dé instrucciones a un(a) ministro(a). Estas cosas no suceden habitualmente a menos que se forme parte de una secretaría muy poderosa.

Como dije, la rectoría es un tema crucial, pero los órganos o autoridades del sector social tienden a ser bastante débiles. En parte ello se debe a la preponderancia de las autoridades financieras sobre las sociales. Es necesario transformar ese tipo de conversación, sino siempre será muy difícil intervenir y el papel de rectoría será bastante limitado y acotado.

¿Qué hacer? No existe una solución óptima, existen subóptimos, pero estos tienen mucho que ver con la tradición política de cada país, con su diseño institucional, con las corrientes políticas que forman el gobierno.

Hay algunos intentos de colocar las instituciones de vocación transversal en la única institución del Estado que es transversal, el ejecutivo, es decir la Presidencia de la República. En algunos casos son las políticas destinadas a grupos específicos de la población que se colocan desde la Presidencia para darle un cierto rango o nivel de poder. Es cierto que esto tiene riesgos cuando cae en las oficinas de las Primeras Damas, pero no siempre ocurre así. Por ejemplo, el proyecto de Ciudad Mujer llevado a cabo por El Salvador estaba adscrito a la Presidencia de la República porque la Primera Dama lo impulsó. En otros casos ha permitido fortalecer un tema como ocurrió en México con la política de infancia, que estuvo adscrita al DIF, y que ahora está estructurada en el Sistema Integral de Protección de la Infancia (SIPINA) dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Es decir, importa cómo se denomine a una institución, las atribuciones que tenga y el lugar donde se adscriba. Esto es un enfoque de economía política de la institucionalidad, hay lugares donde la capacidad de agenciar un tema es más elevada y por ende se crean instituciones con más capacidad de influencia.

No tengo las soluciones a estos problemas, son cuestiones enfrentadas, son campos de tensión, pero hay que saber hacer política en campos de tensión, no confiar únicamente que las cosas están resueltas de antemano.

Para hacer una ruta de fortalecimiento institucional de las políticas de envejecimiento es importante establecer por dónde va la realidad y dónde están los grupos de interés, identificando el tamaño de la brecha a cerrar.

Asimismo, es necesario determinar cuál es el mejor modelo para poder cumplir funciones de rectoría, porque la prestación de servicios debe ser de todas las instituciones, no de una sola.

También se debe determinar cuál es el espacio idóneo de ubicación en el mapa de la administración pública de cada país, en una lógica de creciente fortalecimiento de las instituciones; pero no solo como crecimiento de la burocracia, sino también del presupuesto que disponen, de la capacidad de influencia efectiva que puedan tener en la toma de decisiones sobre asuntos que competan a las personas mayores.

Por ejemplo, si se va a discutir una reforma del sistema de pensiones, la institucionalidad dedicada al tema de envejecimiento debe tener una voz prioritaria en esa discusión. Lo mismo sucede si se discuten modificaciones en el sistema educativo, el transporte, las comunicaciones, el espacio urbano o la movilidad.

Es decir nada es ajeno al proceso de envejecimiento y se requiere que la voz de la institución esté presente. De lo contrario el riesgo es tener instituciones con buenas ideas, pero con poca influencia. Se requiere contar con una institucionalidad que efectivamente permita que el tema no sea residual, no sea marginal; sino que efectivamente la perspectiva del envejecimiento esté incorporada en todos los procesos de toma de decisiones.

Se puede aprender mucho de los movimientos de mujeres y feministas. Considero que es la experiencia más avanzada, con claridad de que siempre la perspectiva de género debe estar presente en todos los procesos de toma de decisiones, de formulación de legislación. Hay mucho que aprender de estos movimientos, y su experiencia puede servir para avanzar en tener una institucionalidad tan potente como potente es el proceso de envejecimiento.

Gracias.