

La política como restricción y como oportunidad: alcances y ámbitos de coordinación de la política social

Javier Moro y Fabián Repetto*

UNA HIPÓTESIS INTERPRETATIVA Y EL PLAN DE TRABAJO

La hipótesis de este trabajo puede resumirse del siguiente modo: *los procesos tendientes a promover una coordinación pro-integralidad de las intervenciones que lleven adelante los involucrados en la gestión de la problemática social (así como sus alcances), están fuertemente condicionados tanto por ciertas características de la institucionalidad formal e informal (política en general y social en particular) como por algunos rasgos del entramado de actores que operan de un modo directo o indirecto en la gestión pública de lo social. En síntesis, y con la mirada centrada en los problemas de coordinación de lo social en América Latina, debe enfatizarse la importancia de los factores políticos en su doble dimensión de restricción y oportunidad, sin que ese énfasis implique desconocer los aspectos técnicos de las diversas posibilidades y ámbitos de coordinación.*

A lo largo de las páginas que siguen abordaremos esta hipótesis a través de la siguiente trayectoria: En la primera sección se esbozan los trazos gruesos del escenario social latinoamericano entrado el siglo XXI, del cual deriva la complejidad de los problemas a enfrentar, así como su multidimensionalidad. Es precisamente esta necesidad de afrontarla a través de intervenciones sociales integrales, llevadas por múltiples actores del Estado y la sociedad civil, lo que se explora en la segunda parte, planteando allí lo que entendemos por coordinación. En la tercera sección se esbozan los lineamientos fundamentales del marco analítico, en el cual el énfasis está puesto en la dimensión política, con sus instituciones y actores. En la cuarta parte se delinearán los rasgos fundamentales de cuatro ámbitos de coordinaciones fundamentales en materia social en la región: al interior del Estado central; entre el Estado central y las jurisdicciones subnacionales y/o locales; entre Estado y organizaciones sociales sin fines de lucro; y entre Estado y empresas privadas. Finalmente, en un esbozo de conclusiones, se puntualizan algunos rasgos políticos que pueden afectar negativamente los intentos de coordinación pro-integralidad, los que en su potencial contracara positiva se transformarían en excelentes oportunidades para fomentar las múltiples coordinaciones que necesita América Latina para mejorar sus sistemas de bienestar.

I.- EL ESCENARIO SOCIAL LATINOAMERICANO

América Latina enfrenta, entrado el siglo XXI, un complejo cóctel de problemas de viejo y nuevo tipo, todos los cuales resultan interrelacionados y multidimensionales. Es precisamente esta situación la que ha puesto en primer plano la necesidad de avanzar en la construcción de una coordinación pro-integralidad de programas y políticas sociales, en el marco más general de los sistemas de bienestar de cada uno de los países de la región.

Saraví coloca el acento en la exclusión social que afecta a la región, ubicando esta problemática en la perspectiva de transformación histórica ya esbozada. Conviene citarlo en extenso: “Frente a la falta de derechos sociales, los pobres contaban con la comunidad, la familia, e incluso las relaciones clientelares; frente a un mercado de trabajo poco dinámico, el cuentapropismo y el sector informal eran un espacio de refugio; frente a la pobreza, las estrategias de sobrevivencia, las redes de reciprocidad, o

* Docente Internacional del Programa INDES-Guatemala y Coordinador Residente del Programa INDES-Guatemala, respectivamente. Las opiniones y argumentos presentados por los autores son de su exclusiva responsabilidad y en nada comprometen a la institución mencionada.

las organizaciones vecinales constituían un respaldo; y así los ejemplos podrían multiplicarse, sobre un trasfondo en que las carencias y el sacrificio se anclaban en expectativas comunes de una movilidad social intergeneracional a través de la educación y-o el trabajo. La particularidad de la exclusión social en América Latina (...) consiste en que ésta se da sobre un trasfondo de profunda pobreza y desigualdad, de extendida precariedad laboral, de limitada ciudadanía” (2005:15).

El trabajo formal proveedor de salario directo e indirecto, es decir el viejo lazo social del mundo moderno, incluyendo con matices a Latinoamérica, se ha deteriorado dramáticamente en las últimas tres décadas. Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo sobre el empleo en América Latina ofrece un panorama desalentador. Luego de remarcar el obvio hecho de que los mercados laborales de la región presentan serios problemas, se indican algunos rasgos que conviene resaltar: a) el desempleo ha llegado a su nivel más alto en muchos años y la mejoría salarial que se experimentó en algunos países ha sido a un ritmo muy lento; b) los ingresos de muchos trabajadores son demasiado bajos como para permitirles escapar de la pobreza; c) la desigualdad laboral, que se sitúa entre las mayores del mundo, no esté mejorando; d) los salarios de los trabajadores no calificados han disminuido en relación con los de los trabajadores calificados; e) aunque la posibilidad de perder el empleo es grande, sólo una minoría decreciente está asegurada contra ese riesgo (BID, 2003).

Aún con la supervivencia de algunas intervenciones universales y de seguridad social, la tendencia dominante que recorrió la región hasta los años '90 casi sin oposiciones capaces de revertir la direccionalidad de dichas intervenciones y que profundizaban los rasgos negativos de la situación social, pareció estar asociada a la conformación de lo que Pérez Baltodano (1997) dio en llamar “política social como alternativa a la ciudadanía”, entendida ésta como aquel tipo de intervención estatal en materia social que se formula e implementa en ausencia de derechos sociales. En una historia reciente dónde la tendencia de las políticas sociales latinoamericanas ha sido ayudar a cristalizar “ciudadanía dual” (Fleury, 2000) y “ciudadanía asistida” (Bustelo, 2000), resulta pertinente preguntarse sobre el modo en que las transformaciones de las políticas sociales, en estrecha relación con las mutaciones del conjunto de políticas públicas, afectaron el escenario social latinoamericano.

Ya avanzada la primera década del siglo XXI, hasta el Banco Mundial resalta los problemas sociales no resueltos con aquel conjunto de políticas públicas (en especial económicas y sociales) promovidas con entusiasmo, entre otros por dicho organismo, en las últimas dos décadas. Resaltando algunas características de las sociedades de la región, Perry señala: “La primera es el hecho de que algunos grupos son excluidos, a través de formas no económicas, del acceso a los bienes básicos y a los servicios que determinan el capital humano (...). La segunda característica es el acceso desigual a los mercados de trabajo y a los mecanismos de protección social de las instituciones tanto formales como informales. Aún para las personas con similares niveles de capital humano y calificación parece haber un importante elemento de discriminación que debemos considerar como parte de lo que uno definiría como exclusión social, más allá de consideraciones puramente económicas. La tercera característica se refiere a la exclusión de los mecanismos participativos, mecanismos que por medio de la participación de diversos grupos sociales afectan el diseño, la implementación y la evaluación de programas y proyectos del sector público. Finalmente, la cuarta, y la más general de las características, es la exclusión en el sentido del desigual acceso en la práctica al ejercicio completo y protección de los derechos políticos y las libertades civiles, incluyendo la negación de derechos humanos básicos” (Perry, 2000: 10).

El panorama social de América Latina no estaría esbozado en sus rasgos fundamentales sino se le adicionan una serie de fenómenos sociales que van cobrando protagonismo, todos ellos asociados de una u otra manera a temas que aún siendo viejos están siendo resignificados, dando forma a un nuevo

escenario social en la región. Al respecto, Hardy (2004) resalta algunos muy significativos:

- 1) En primer lugar, la coexistencia de una pobreza tradicional con una nueva pobreza asociada al trabajo y a las inequidades distributivas, en la cual esta última está asociada a población con mayores niveles de escolaridad e históricas mejores condiciones de vida pero que en los últimos años han visto condicionado su bienestar por la dinámica excluyente del mercado de trabajo, los bajos ingresos, la regresividad distributiva y la desprotección en las condiciones laborales;
- 2) En segundo término, la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo no ha estado acompañada de una ruptura significativa en los patrones socio-culturales de discriminación de género, lo cual se refleja de modo significativo en la menor remuneración recibida por las mujeres a igual trabajo que los hombres, lo que afecta fuertemente la creciente tendencia de que sean las mujeres las jefas de hogar o el primer sostén económico de los mismos;
- 3) Como tercer fenómeno a destacar, cabe señalar el envejecimiento de las sociedades, lo cual se asocia en la región a las carencias en la cobertura de salud cuando se trata de enfermedades catastróficas de los adultos mayores y a la baja cobertura de la seguridad social, fenómenos ambos que están resignificando de modo acelerado (en algunos países más que en otros, por supuesto) el rol de la familia y la comunidad en los patrones básicos de bienestar individual y colectivo;
- 4) En cuarto lugar, el impacto que genera la masificación de las comunicaciones sobre los modelos aspiracionales de la población (en particular la juventud) resignifica el sentido de “necesidades” y aumenta la brecha entre lo que se aspira como patrón cultural para ser parte de la sociedad y la posibilidad real de acceder a ciertos bienes y servicios, a la par que fenómenos como la brecha digital segmentan aún más las sociedades de la región;
- 5) Un quinto fenómeno que destaca Hardy se asocia a los problemas sociales emergentes de la urbanización caótica y por lo general no planificada, que afecta las relaciones interpersonales, expande la demanda de servicios públicos y promueve sensaciones colectivas de inseguridad, fenómenos todos asociados de una u otra manera a la explosión de los niveles de violencia pública y privada; y
- 6) Finalmente, debe destacarse como otra problemática que afecta el futuro de la política social el tema de las migraciones, ya no sólo internas en un país sino hacia nuevos mercados en los países desarrollados, fenómeno que si bien tiene el efecto momentáneo de aumentar los recursos internos de los países expulsores vía las remesas, a largo plazo produce importantes pérdidas en términos de capital humano para el país que perdió esa población.

En una línea complementaria, Saraví (2005) resalta tres problemas estrechamente ligados con el conjunto de cuestiones recién indicadas. Un primer aspecto se asocia a la historicidad de la pobreza estructural, lo que ha derivado (según Katzman, 2002) en un “endurecimiento de la estructura social”. Un segundo rasgo refiere a la concentración espacial de la pobreza, dando lugar a lo que Sabatini *et al* (2001) llaman “la malignidad de la segregación”, donde a los problemas en el mercado de trabajo se le suman cuestiones de inseguridad ciudadana, abandono escolar, embarazo adolescente, consumo de drogas e inactividad juvenil, entre otros aspectos. Y el tercer aspecto refiere, con base en Roberts (2004), a la expansión de una “ciudadanía de segunda clase”.

II.- UNA INTRODUCCION AL PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN

II.1.- El papel de la política social y sus transformaciones en América Latina

¿Qué se ha hecho en las últimas décadas en Latinoamérica, en el marco de la conformación de una nueva matriz socio-política, para enfrentar, en términos de políticas sociales, un escenario social como el descrito?

Antes de avanzar en respuestas a este interrogante, es importante ubicar conceptualmente a las políticas sociales en el ámbito de los sistemas nacionales de bienestar. La política social se inscribe (como decisión y acción de los Estados) la articulación de tres esferas potenciales generadoras de bienestar: Estado, mercado y familia (Esping Andersen, 1993). A esto se suma el papel que puede desempeñar, en el bienestar de la población, la esfera comunitaria (Adelantado, *et. al.*, 1998) o también llamada lo público no estatal (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998).

En este marco, las políticas sociales pueden caracterizarse como políticas redistributivas en términos de gasto público y en tanto proveedoras de bienestar para las familias al margen de las capacidades de éstas para hacerlo a través del mercado. A su vez, desde una perspectiva que considera su funcionalidad respecto al sistema político y al régimen de acumulación económico, las políticas sociales aparecen orientadas a generar la reproducción de la fuerza laboral asegurando niveles, aunque sea mínimos de legitimidad, que permiten la gobernabilidad político-institucional de una cierta modalidad de producción y distribución socioeconómica. Esta forma de caracterizar a las políticas sociales puede resultar muy útil para analizar los fines que las políticas persiguen o dicen perseguir y los efectos reales que tienen en tanto adscripción a un sistema político y económico específico. La noción agregada de políticas sociales se torna, no obstante, demasiado amplificada a la hora de indagar sobre el juego de actores que se da en cada uno de los diferentes ámbitos de aplicación de las mismas.

Esta perspectiva requiere complementarse con una que de cuenta de la dinámica política que tiene lugar al interior de cada uno de los sectores específicos donde se despliegan las políticas (*policies*). En tal sentido, conviene no descuidar la mirada sectorial de las políticas sociales, es decir los diferentes sectores que constituyen cada uno un ámbito específico de intervención: salud, educación, vivienda, seguridad social, asistencial, etc. De este modo, es posible vislumbrar a cada sector de política social como un campo de fuerza constituido por una red de posiciones más o menos duradera que conforman la estructura que define las opciones de juego para los actores involucrados (Bourdieu, XXX). Al interior de cada uno de estos campos circulan saberes y discursos que consolidan una lógica particular y distintiva. Es en este campo de fuerza, de relaciones cruzadas y de poder asimétrico que los actores establecen sus interrelaciones. De este modo, podemos vislumbrar dos nivel de análisis, uno más estructural que trasciende las interacciones coyunturales de los sujetos, y otro que se ubica en el nivel de la interacción más que en las posiciones cuasi rígidas que fija la estructura de cada campo. Mientras el primer nivel puede echar luz sobre los límites estructurales y las determinaciones para el accionar de los sujetos y por ende de las políticas, el segundo se orienta más a un análisis dinámico y coyuntural, el de la interacción, que a riesgo de resignar profundidad en la explicación permite situar la mirada en el juego dinámico, las tensiones y relaciones entre los actores claves.

Enmarcado lo que queremos significar con política social, y su papel complementario con otras fuentes de bienestar, en Repetto (2004) se presentaron una serie de transformaciones específica de las intervenciones del Estado que habrían de afectar el vínculo entre las mismas y el papel del mercado, las familias y la comunidad. Entre dichas transformaciones, aquí cabe destacar cuatro: a) Redefinición del rol del Estado central en materia de institucionalidad social; b) Descentralización de los servicios universales; c) Privatización/desregulación de la seguridad social; y d) Apertura a la participación comunitaria. Todas ellas apuntaban a desmontar lo que Franco (1996) denominó oportunamente “el paradigma dominante de política social en América Latina”.

El Estado nacional, protagonista casi exclusivo del diseño e implementación de las políticas sociales, resultó transformado de forma importante en la materia, todo esto en el cambio hacia una nueva matriz socio-política. Si bien el aparato estatal central mantuvo en general sus estructuras ministeriales

tradicionales (con los casos prototípicos de Salud y Educación), también experimentó en ciertas ocasiones la creación de nuevas organizaciones relacionadas específicamente con la atención de la problemática de la pobreza, proceso en el cual se registraron aumentos significativos en la oferta de programas focalizados. Asimismo, en los años donde primó una mirada muy crítica sobre el papel del Estado en el desarrollo en general y el desarrollo social en particular, el alcance de la política social llevada adelante por el nivel central se redujo drásticamente, ya que aún las viejas estructuras ministeriales clásicas en las áreas sociales comenzaron a concentrarse en acciones frente a la pobreza.

La descentralización se constituyó en una idea-fuerza dominante de las reformas sociales durante los años noventa, proponiéndose como solución al centralismo que había caracterizado los sistemas de política social latinoamericanos durante la segunda posguerra, en particular en lo que refiere a los servicios de educación y salud, buscándose acercar las soluciones a los problemas reales ubicados muchas veces en el plano territorial. A veces combinada pero siempre en tensión con ellas, la descentralización de los servicios sociales se ligó a otras descentralizaciones que han ido cobrando forma en la región en tiempos recientes, como son los casos de descentralización política, fiscal y administrativa. Ese objetivo de superar las falencias de la decisión y gestión centralizada ha sido leído según los diversos casos desde lógicas diferentes, toda vez que mientras algunos rescatan el potencial aporte de la descentralización a la participación y la democracia, otros rescatan el papel de aquella en términos de hacer más eficiente la gestión y ayudar a resolver problemas fiscales.

En cuanto a la privatización/desregulación de la seguridad social, y un contexto marcado por la crisis estructural de los mercados laborales de la región, los cambios más significativos se han plasmado en el plano de los sistemas previsionales, abriendo las puertas a una activa participación privada y fomentando la capitalización individual de los aportantes, en detrimento de los antiguos esquemas de pensiones, más ligados a esquemas de reparto. Aquí los énfasis de las reformas se basaron en las ideas de la libertad individual y en los aportes que podría hacer el nuevo sistema en términos de aumentar los niveles de ahorro interno de los países latinoamericanos. También los seguros de salud y demás aspectos asociados a proteger a los trabajadores formales fueron afectados por los aires de la reforma, en particular en un esquema de cambio muy ligado a las agendas pro-mercado de los equipos económicos de los gobiernos de la región.

Una de las principales novedades en materia de intervención social se asocia a la creciente importancia que fue adquiriendo la participación social, sea a través de acciones comunitarias, sea vía las Organizaciones No Gubernamentales. Tomando como base diagnóstica los procedimientos cerrados y burocráticos que guiaban la gestión de lo social en el modelo de posguerra, comenzaron a generarse consensos respecto a la necesidad de revitalizar (aunque de un modo diferente) el remanido tema de la participación, que ya en los años sesenta había cobrado cierto auge en la región. En esta revisión reciente del concepto aplicado a la política social, se llamó la atención sobre la necesidad de escuchar la “voz” de los sectores más carenciados, así como de abrir espacios de gestión para las instancias públicas no estatales que habían ido cobrando fuerza, e incluso desarrollando tecnologías de gestión, en múltiples problemáticas sociales.

Estas mutaciones en la institucionalidad social¹ ampliaron el conjunto de involucrados (dentro del

¹ “La *institucionalidad social* está constituida por un complejo conjunto de reglas de juego formales e informales, rutinas organizacionales, normas y costumbres que enmarcan el contenido y dinámica de la política social, así como de los programas y proyectos sociales. Para *todos los involucrados* (posean o no los recursos para constituirse en actores relevantes), la institucionalidad social representa un entramado que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción según sus dotaciones de poder. Esto no clausura las posibilidades para que, dadas ciertas coaliciones de poder, se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad” (cfr. Repetto, 2004).

Estado y fuera del mismo) en la gestión de las políticas y programas sociales, al mismo tiempo que afectaron los equilibrios pre-existentes respecto a los sistemas de bienestar en los diversos y muy heterogéneos países de América Latina². Los dispositivos “clásicos” de intervenciones de la política social anclados en la articulación (virtuosa) de las tres esferas mencionadas, Estado, mercado y familia, se han transformado fuertemente en los últimos años, al igual que el papel reservado a la comunidad y a los actores de la sociedad civil sin fines de lucro.

Dada esa pluralidad de actores, y tomando en consideración las características de los problemas sociales antes enunciados, en los últimos años ha ido emergiendo la preocupación por cómo coordinar mejor las acciones de los que tienen algún grado de responsabilidad en la gestión pública (estatal y no estatal) de las intervenciones sociales. La coordinación se constituye así en un requisito del *cómo* diseñar e implementar la política social, más allá de que no logre por sí misma responder a la sustancia del *para qué* de las intervenciones ante los aspectos fundamentales del escenario social latinoamericano. En pocas palabras, la coordinación (particularmente una que lograrse promover intervenciones integrales) no resuelve por sí misma los notables problemas de equidad que afectan a la región, pero sí se constituye en un requerimiento necesario para mejorar la calidad de vida de las sociedades de los diversos países que la componen.

II.2.- Espacios y alcances de la coordinación en materia social

¿Qué espacios de gestión pública requieren coordinación en materia social? ¿Cuáles son los posibles alcances de la coordinación de los actores que operan en el espacio público ante los problemas sociales?

Destacaré cuatro ámbitos. Un espacio fundamental que merece destacarse y que remite a la denominada “Autoridad Social”, refiere a la (potencial) coordinación entre las instancias del Poder Ejecutivo al interior del aparato estatal central³. Otro de los espacios donde puede registrarse (potencial) coordinación es aquél que articula el nivel central de gobierno con los niveles subnacionales, temática fuertemente asociada a los procesos de descentralización. Un tercer ámbito de (potencial) coordinación en materia social está representado por el vínculo entre el Estado en sus diversas organizaciones y jurisdicciones y los múltiples actores de las organizaciones sociales sin fines de lucro que tienen algún grado de participación creciente en programas y políticas sociales. En cuarto término, no puede obviarse la necesidad de explorar la (potencial) coordinación entre los actores estatales involucrados en lo social y los grupos empresariales involucrados de forma directa en la gestión de áreas importantes de la política social en el marco de la privatización de ciertas áreas de intervención social⁴.

En cuanto a los posibles alcances de la coordinación en el campo de las intervenciones sociales, la

² A la histórica diversidad de eso que por pereza intelectual o ilusión simbólica solemos llamar “América Latina”, se le suman recientes procesos de cambio muy diferentes según los países, tanto en términos socio-económicos como político-institucionales. Sin negar la importancia de raíces idiomáticas compartidas o de aproximación geográfica, en este artículo se tendrá como marco de referencia una cuestión obvia: los problemas sociales tienen matices nacionales (e incluso subnacionales por supuesto)... las posibles soluciones también.

³ Un aspecto específico de este espacio de coordinación al interior del aparato central del Estado lo representan las complejidades asociadas a generar coordinación intra-organización. Sabido es que en muchos casos los Ministerios o entidades responsables de un sector de la política social, son incapaces de resolver sus cuestiones básicas de coordinación interna.

⁴ Si bien este trabajo se concentra en los cuatro ámbitos mencionados, no deben olvidarse otros dos ámbitos también importantes en materia social: el vínculo entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo; y el vínculo entre los Estados y los organismos internacionales.

misma presentará variantes según se trate de cada uno de los ámbitos indicados. Las reglas de juego, tanto formales como informales, que afectan a cada uno de ellos repercutirán en un cierto tipo de comportamiento de los actores involucrados. Más allá de esas diferencias, es posible detectar cuestiones en común. En este sentido, el punto más alto de la coordinación sería aquella situación donde los participantes de la misma definen consensuadamente prioridades, diseñan intervenciones coherentes al respecto y se involucran colectivamente para asegurar la apropiada implementación de esas decisiones. El punto más bajo de la coordinación (pese a lo cual se puede aplicar la máxima “algo es algo”) es cuando los involucrados sólo intercambian información entre sí.

II.3.- ¿Qué implica coordinar de modo positivo, por ejemplo las políticas sociales?⁵

Entendemos por “coordinar” el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o re-definiendo en caso de su pre-existencia) un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí. El mencionado proceso generará realmente una valorable coordinación cuando derive en la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidad (con su consiguiente sistema de premios y castigos), en la decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante, en una implementación que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales. A este tipo de coordinación le llamaremos aquí, dándole una valoración positiva. “coordinación pro-integralidad”⁶.

Es evidente que para orientar los esfuerzos de coordinación de actores en conflicto en una problemática tan compleja y sensible como la social, se requiere como requisito fundamental más no exclusivo el definir prioridades (Garnier, 2000). Lograr esto sirve de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones políticas, así como a la elaboración y aplicación de políticas públicas (tanto al interior de las organizaciones involucradas como entre ellas), lo cual conduce a reconocer que las formas a través de las cuales se puede arribar a una positiva coordinación pueden expresar tanto rasgos de jerarquía vertical como de prácticas horizontales⁷. Para que la coordinación funcione es indispensable entonces que los distintos sectores no se vean a sí mismos como partes aisladas sino ligadas a otros por algún nivel de interdependencia en torno a una materia o problemática en común. Al decir de Echebarría: “La necesidad de coordinación surge de la interdependencia, del hecho que dos unidades de la misma o diferentes organizaciones compartan un entorno de trabajo. Esto ocurre por el hecho de actuar sobre la misma realidad externa (un sector de la población), porque intercambien recursos (coordinación con proveedores o clientes) o porque comparten objetivos generales (de la organización o del sistema de organizaciones al que pertenecen)” (2001: 8-9).

Una clave para hacer cumplir los acuerdos a los que se pueda arribar en los espacios de coordinación (incluyendo los reconocimientos mutuos entre los involucrados y la fijación de prioridades), es tener

⁵ En este punto seguimos a Repetto (2005).

⁶ Subyace por ende la idea de que la coordinación no es un fin en sí mismo, existiendo el peligro de que una excesiva coordinación pudiese derivar en un desempeño negativo de las instancias de gestión pública involucradas en el proceso.

⁷ “La coordinación puede definirse genéricamente como el proceso de creación o utilización de reglas de decisión por el que dos o más actores se ocupan colectivamente de un entorno de trabajo compartido. Esta definición englobaría la coordinación jerárquica y no jerárquica (dependiendo de que el actor que crea o utiliza la regla de decisión se sitúe por encima de los actores coordinados o sean los propios actores los que lo hagan), así como la coordinación intraorganizativa (en la que la jerarquía es un recurso disponible) e interorganizativa (donde no es posible la solución jerárquica)” (Echebarría, 2001:8).

parámetros claros sobre los aspectos sustantivos respecto a los cuales los actores deciden ponerse de acuerdo. En esta búsqueda de resultados son vitales tanto los instrumentos y procesos de evaluación como la capacidad de generar, a partir de ellos, sistemas de incentivos que infundan una dinámica que consolide la búsqueda de la coordinación de esfuerzos, por ejemplo en materia social (Garnier, 2000). Esta necesidad de promover incentivos conduce de lleno a la necesidad de fortalecer un cierto tipo de institucionalidad (normas formales e informales) que genere el interés de los involucrados en desarrollar acciones de coordinación pro-integralidad. Al referirse a la temática, Axelrod señala: “Una norma existe en una determinada situación social en la medida en que los individuos actúan usualmente de una cierta manera y frecuentemente son castigados cuando se ve que no actúan de esa manera” (2004:66)⁸.

La relación entre los actores políticos constituidos y quienes bregan por serlo⁹ opera dentro de ciertos marcos institucionales (Scharpf, 1997; Ostrom *et al*, 2001). Pero no se trata de interacciones líneales o parceladas, sino de juegos estratégicos continuos y entrelazados con otros juegos de política pública (Tsebelis, 1990), que se redefinen permanentemente por causas diversas, tendencialmente asociadas a dos aspectos: a) cambios en los contextos institucionales (a veces por factores exógenos a los actores, a veces por la acción voluntaria o involuntaria de los mismos); y b) cambio en los intereses e ideologías/percepciones de los involucrados (a veces por transformaciones en el ambiente normativo formal e informal, a veces como resultado de situaciones particulares que afectan a los actores, por ejemplo aprendizaje).

Dado este tipo de vínculos entre instituciones y actores, ¿qué condiciones parecen promover la coordinación en el complejo campo de las políticas públicas? En un intento por desarrollar criterios necesarios para lograr dicha coordinación en el plano de los programas y las políticas sociales, Molina y Licha (2005) han resaltado los siguientes: voluntad y cohesión política; definición de objetivos estratégicos; estructuras y mecanismos de coordinación con objetivos y funciones concretas y claramente definidos; participación de los actores claves; institucionalidad legítima; capacidad de gestión; espacios de diálogo y deliberación; sinergías; cultura de cooperación e incentivos; y sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación. Resulta, claramente, el escenario deseable.

La aproximación analítica a la cuestión de las redes de política pública es siempre un camino posible para nutrir esta discusión de la coordinación de intereses e ideologías en conflicto en el campo de la política social. Más allá de los límites que pueda tener esta aproximación, es pertinente acompañar a Agranoff y Lindsay (1983) cuando destacan una serie de condicionantes que se requieren para el éxito del funcionamiento de las redes: desplegar un gran esfuerzo para llegar a un entendimiento común; propiciar situaciones en que todos ganen; hacer participar a las verdaderas instancias decisorias políticas y administrativas; concentrarse en cuestiones específicas; evaluar permanentemente y negociar las

⁸ La obra de Axelrod (1984, 2004) concentra la atención en un aspecto cercano pero no exactamente igual a la coordinación: la cooperación. Algunos colegas, en especial Jacint Jordana (comunicación personal), han sugerido que este trabajo debiese poner más el acento en los temas de cooperación que en los de coordinación. Esto, en tanto la “cooperación” representaría a la vez un acto y una actitud favorable por parte de los involucrados para alcanzar ciertos objetivos, mientras que la “coordinación” implicaría una connotación más técnica. No avanzaremos en esta ocasión en la línea de esta sugerencia, al entender que la mirada que presento sobre la lógica de acción política da cuenta de actores no interesados *per se* en anar esfuerzos, intereses y recursos, razón por la cual la cuestión de la actitud es entendida aquí como una actitud en principio egoísta y no favorable a sumar esfuerzos, que sólo habría de transformarse dadas ciertas reglas de juego de coordinación pro-integralidad. Obviamente, no es un tema agotado, sino un camino sinuoso por los vericuetos de la teoría.

⁹ En este ejercicio conflictivo del poder, muchos individuos y grupos no logran conformarse en actores políticos, en lo fundamental porque no poseen la dotación de recursos mínimamente requerida para ganar un lugar en el juego político en que están involucrados (cuando los recursos que se tienen para participar son escasos o están muy devaluados, no habrá interés de los socios potenciales de articular esfuerzos en conjunto).

soluciones; crear un marco para la acción cotidiana (cfr. Fleury, 2002).

Es evidente, entonces, que los espacios destinados a generar coordinación en el ámbito de lo público constituyen, al mismo tiempo y de modo específico, una red de actores y un dispositivo institucional. Es precisamente en el entramado de jugadores y en las reglas con las cuales los mismos operan donde deben rastrearse esas condiciones de posibilidad de la coordinación. Aspectos ya abordados, tales como la conformación de cierto tipo de coaliciones, la generación de confianza y reputación entre los miembros de la coalición y/o de la red en que la misma esté inmersa, los tipos de liderazgo que se ejerzan, son tres elementos descolantes que favorecen la coordinación observada desde la óptica de los actores. Por su lado, el ámbito institucional ofrece, a través de sus potenciales características de flexibilidad y apertura a la innovación y negociación de acuerdos creíbles, otros elementos favorables a la coordinación en la esfera pública.

Tomando en cuenta lo planteado hasta aquí, en la siguiente sección se procede a presentar una serie de coordenadas analíticas, en la cual se enfatiza la cuestión de los actores que pueden “jugar el juego de la coordinación”, así como también se aborda la dimensión institucional de dicha interacción estratégica.

III.- UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA DIMENSIÓN POLITICA DEL PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA¹⁰

III.1.- Acerca de la institucionalidad de la ¿coordinación? en el ámbito de lo público

Los problemas de coordinación en el ámbito de las políticas públicas requieren, para ser solucionados o al menos enfrentados con cierto éxito, algo más que exclusivamente la sinergia de voluntades, intereses y recursos de los actores involucrados (lo cual sí constituye una condición necesaria y sobre lo cual volveremos más adelante). También se necesita una cierta armonía institucional formal e informal, en el sentido de que las reglas que deben estructurar el “juego de la coordinación” deben tener algún grado importante de confluencia a efectos de no generar incentivos totalmente incoherentes para los que deben generar, con sus decisiones y acciones, prácticas pro-coordinación. Reducir de modo significativo la brecha entre la regla formal y la regla informal (sin por eso afectar el potencial de flexibilidad e innovación que suelen tener las normas no escritas) se constituye así en uno de los requisitos más necesarios en cualquier proyecto de cambio institucional que tienda a favorecer la coordinación en el espacio público.

Al decir de Subirats y Gomà (1999), las instituciones estructuran el juego estratégico que se genera alrededor de las diversas problemáticas públicas, pero no son el juego mismo. De las múltiples aproximaciones al concepto de “institución” cabe optar básicamente por la propuesta por North (1993), cuando éste interpreta a las instituciones como las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores. Esta perspectiva, que emerge de una cosmovisión económica, contiene sin embargo elementos comunes a otros enfoques institucionales¹¹.

¹⁰ Tomamos también este punto de Repetto (2005).

¹¹ Otras referencias insoslayables sobre esta temática, de gran auge en la economía, la ciencia política y la sociología en tiempos recientes, resultan ser March y Olsen (1989), Hall (1993), Hall y Taylor (1996); Peters (1999). Para una observación panorámica de diversas perspectivas institucionales, cfr. Vergara (2001) y Lardone (2002).

Las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de ámbitos que buscan promover coordinación, sea para intercambiar información con el fin de identificar problemas y potenciales soluciones, sea para diseñar y gestionar una política pública donde participen una multiplicidad de actores y en la cual la interacción institucionalizada entre estos marque el tono y contenido del proceso: quiénes son aliados y quiénes oponentes, cómo se articulan las coaliciones y cómo se modifican o se sostienen a lo largo del tiempo, qué tan creíbles y objeto de cumplimiento son los acuerdos a los cuales se arriba (Repetto, 2000). La interacción entre los individuos y/o grupos interesados en una temática pública determinada se da dentro de un cierto marco de reglas de juego, razón por la cual remarcar el papel de las instituciones se vuelve central en tanto las mismas rigen y orientan la acción de los actores, ayudando a estos a crear recursos políticos (Scharpf, 1997): qué se discute y qué se acepta como dado o inmutable, cuáles son los compromisos, procedimientos, premios y castigos¹². Expresado de otra manera, el marco institucional permitirá entender la estructura de oportunidades con la que se enfrentan individuos y grupos para interactuar guiados por identidades propias (Fox, 1993).

No toda regla, rutina o norma (más allá de su grado de formalidad o informalidad) incide del mismo modo, por lo que cabe reconocer también a las instituciones según su nivel de dominio y su papel en términos de relaciones de poder (Acuña y Tommasi, 1999). En este marco, debe interpretarse a las instituciones “como reglas que apuntan a resolver tanto problemas de coordinación como de conflictos distributivos. Las instituciones tienden a resolver problemas de coordinación estabilizando las expectativas sociales por medio de la provisión de información y sanciones, estructurando, de esta forma, comportamiento en una dirección resultante en equilibrios” (Acuña y Repetto, 2001:15). Es de destacar que las reglas y su contenido en la vida real son políticamente contingentes con relación a procesos anclados históricamente y que no necesariamente respetan clasificaciones lógicas de formalidad o informalidad o, como señalan Klijn *et al* (1995), algunas de las reglas son conocidas por los actores participantes y se usan a conciencia y otras se siguen inconscientemente (pero no por eso son menos obligatorias). El incumplimiento, ya sea de unas u otras, afecta las relaciones entre los actores y puede generar bloqueos en la interacción, en tanto se debilita uno de los factores fundamentales y habitualmente más escasos del vínculo (institucionalizado o no) entre los actores de política pública: la confianza.

Es evidente que el entramado institucional general que enmarca la gestión de lo público en país determinado ejerce fuertes condicionamientos sobre las reglas de juego de campos específicos de políticas públicas. Así, una cierta institucionalidad, por ejemplo la que opera al interior y en el entorno de los ámbitos de la coordinación de programas y/o políticas sociales, si busca realmente ser apropiada al objetivo de una coordinación pro-integralidad, tendrá la enorme tarea de facilitar formas más o menos cooperativas de intercambio a través del tiempo, de modo tal que se posibiliten compromisos creíbles y que den como resultado bajos costos de transacción. Una enseñanza que deriva de aquí es que debe evitarse la tentación de la ingeniería institucional formal de regular todas las interacciones posibles, debiéndose prestar mucha atención a las reglas no escritas. Esto, en tanto los actores del sistema político en general y de áreas concretas de gestión pública en particular, despliegan sus estrategias atendiendo al entramado institucional como un todo.

¹² Schedler (1998) destaca cuatro atributos que serían comunes en cualquier acepción del término “institución”: a) las instituciones son creaciones sociales, tienen por ende un origen social; b) las instituciones son propiedades colectivas, con lo cual se puede afirmar que las mismas tienen una extensión social; c) las instituciones se asocian a ideas de estabilidad, regularidad, persistencia, recurrencia, por lo cual cabe señalar la extensión temporal de las mismas; y d) las instituciones generan efectos sobre el comportamiento, la interacción, las expectativas y las percepciones, estableciendo en tanto función social restricciones y oportunidades.

III.2.- La importancia de las instituciones políticas que gobiernan la esfera pública

Para entender la coordinación en el ámbito de lo público, en particular aquella capaz de generar intervenciones integrales, es importante reconocer que el margen en los límites de factibilidad para lograrla, así como las posibilidades de elegir entre opciones de que tipo de coordinación, es resultado de los procesos políticos domésticos (obviamente condicionados por el contexto internacional y la dinámica macroeconómica). Resaltar el papel de la política es entenderla como un proceso de inclusión/exclusión en el cual se constituye la agenda pública (representando ciertos intereses e ideologías sobre otros), y se deciden, implementan y evalúan las políticas públicas. Esta jerarquización de la política se asocia al modo en que la disputa entre actores se lleva adelante en el marco de cierta distribución de poder y reglas de juego.

Por ende, la política de las políticas públicas (entre ellas las sociales) debe ser explicada en función del proceso que resulta del sistema de instituciones políticas que organiza el poder en una sociedad y el entramado de actores involucrados, sus capacidades y comportamientos. En tal sentido, el proceso político es resultado de la articulación de las diversas estrategias desplegadas por el conjunto de actores individuales y colectivos intervinientes. Para comprender/explicar por qué pasó lo que pasó, es necesario comprender/explicar por qué los actores hicieron lo que hicieron. Y esta intencionalidad (que se encuentra en las raíces u orígenes de un proceso y no en su culminación o resultado, el que puede no coincidir con ninguno de los objetivos perseguidos por los actores) sólo es explicable a partir de la comprensión de la forma en que las instituciones o incentivos influyen sobre el actor. Una misma estructura de incentivos o estructura institucional, puede resultar en comportamientos diversos en función de otros incentivos (instituciones o juegos) en los que el actor puede estar simultáneamente envuelto con sus intereses, recursos e ideología¹³.

En una línea teórica similar, Tommasi y Spiller (2000) resaltan la necesidad de comprender la estructura de *governance* de un país para entender prácticas concretas en ámbitos específicos de la gestión pública. La interpretan como los mecanismos básicos de toma de decisiones (asignación de autoridad) mediante el cual se estructuran los intercambios a futuro, lo cual resulta muy importante en tanto en la interacción política resulta imposible establecer “contratos completos”. Esto genera altas dosis de incertidumbre en materia de institucionalidad política, lo cual suele manifestarse en términos de discrecionalidad y de inestabilidad, factores que en general afectan negativamente los procesos que buscan generar coordinación de políticas públicas con perspectiva de mediano y largo plazo.

Como un elemento adicional a destacar en estas notas en torno a la institucionalidad política, “aterrizada” al escenario latinoamericano, conviene acompañar a Carrillo Flórez, cuando afirma: “Los poderes fácticos que crean instituciones informales han crecido desmesuradamente (...). Los grupos económicos, los medios de comunicación, el clientelismo y la discriminación son ejemplos de institucionalidad informal en América Latina que pueden volverse incompatibles con el estado democrático de derecho y la economía de mercado. Esta informalidad ha tratado de controlar el poder político, estimular el corporativismo, la captura de rentas y con ello la confianza en las instituciones” (2004:321). Si algo resalta en particular de esta afirmación, es el reconocimiento de que la institucionalidad política no constituye una abstracción, sino que representa un terreno poblado de individuos y grupos que pugnan, al mismo tiempo, tanto por favorecerse de las reglas existentes como por cambiar aquellas que les afectan negativamente.

¹³ Estas preliminares aproximaciones al modo en que la política influye sobre las políticas están respaldadas en Acuña y Repetto (2001).

III.3.- Notas sobre los potenciales protagonistas de la ¿coordinación? en el espacio público

Adquirir protagonismo real y concreto en la esfera pública, por ejemplo para participar activamente en la coordinación de políticas públicas estratégicas, requiere de dotaciones importantes de poder. Por ende, la clave está en aquellos recursos que otorgan relativas dosis de poder a individuos o colectivos. Intereses (sean interpretados estos de modo subjetivo u objetivo) e ideología, no constituyen por sí mismos fuentes de poder aún cuando le otorgen identidad propia a los diversos involucrados en el espacio público, sino que serán una serie de recursos (y las dotaciones que se tenga de ellos) los que pueden facilitar la materialización de intereses y concepciones del mundo en el plano concreto de las acciones estatales, por ejemplo programas y políticas sociales.

No existe consenso en la literatura acerca de cuáles son esos recursos relevantes. Es posible, no obstante, avanzar en una aproximación con base en cuatro aspectos sustantivos de la vida pública: lo político, lo económico, lo administrativo y lo ideológico¹⁴. Se trata de recursos (en términos de capacidades) con los cuales se debe contar para lograr participar activa y autónomamente en el proceso de formación de una política pública, incluyendo el propio proceso de coordinar actividades de gestión:

- *Recursos políticos* (apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés y de los mandantes políticos; autoridad formal; liderazgo y autoridad informal; movilización y acción colectiva; habilidad para negociar, argumentar y comunicar);
- *Recursos económicos* (presupuesto; dinero para incidir en la agenda gubernamental);
- *Recursos administrativos* (mandato legal; organización; información; expertise técnica; capacidad para descifrar el contexto);
- *Recursos ideológicos* (ideas; valores; prestigio moral; concepciones del mundo).

Los espacios de coordinación suelen operar, en la práctica, como redes políticas muy complejas. Según el peso relativo de cada actor en base a la dotación con que cuenta de estos recursos de poder recién presentados, será la capacidad política *acotada* de un actor individual o colectivo, la cual será utilizada para negociar o para ejercer acciones de veto en dichos ámbitos de interacción¹⁵. Debe indicarse, sin embargo, que la interacción política en el espacio público ligada a la disputa/articulación de intereses e ideologías no suele darse entre actores aislados de su entorno, sino que se da por lo general a través de coaliciones políticas en las cuales participan esos involucrados. Suelen ser estas conformaciones, cuyo cemento son precisamente los intereses y/o las ideologías en común¹⁶, las que permiten que se

¹⁴ Este tema ya lo he abordado en distintas oportunidades (Repetto, 2000, 2002). En esta ocasión se articula dicha perspectiva con los aportes de Coppedge (2001) cuando destaca cierto tipo de recursos que poseen lo que él denomina los actores estratégicos: cargos públicos; ideas e información; factores de producción; fuerza violenta; grupos de activistas; y autoridad moral. De Mann (1997) se resalta lo político, lo económico y lo ideológico como tres de las principales fuentes de poder social. Asimismo, Alonso (2001) remarca en una línea bastante similar a la aquí presentada cuatro tipo de recursos que movilizan los actores en sus interacciones: i) *recursos estructural-económicos* (dirigidos al conjunto de relaciones que el actor establece con otros actores a partir de su poder de mercado o situación estructural); ii) *recursos organizacionales* (recursos que permiten construir acción colectiva por parte de los actores, y que al interactuar con un determinado marco institucional definen un tipo de relación con las agencias estatales); iii) *recursos político-institucionales* (marco legal que define la estructura de oportunidades que disponen los distintos actores para ejercer influencia y presión en determinada arena política: reglas, instituciones y prácticas que funcionan como condición de posibilidad para que los actores puedan hacer uso de los recursos de poder instrumentales (ej. lobby); y iv) *recursos de información* (fluidez en el flujo informativo entre los actores).

¹⁵ Para un análisis sobre los “actores de veto”, ver Tsebelis (1998).

¹⁶ Según Sabatier y Jenkins-Smith (1999) y respecto a los sistemas de creencias, cada coalición está organizada en una estructura jerárquica tripartita: a) en el nivel más elevado, el núcleo del sistema de creencias incluye bases ontológicas y creencias normativas, como por ejemplo, la evaluación de la libertad individual frente a la equidad social, el cual opera diagonal a todas las demás áreas; b) en otro nivel, el núcleo de creencias políticas, el cual representa las garantías básicas

potencien los recursos que cada actor o involucrado en los espacios de coordinación posee por sí mismo y que, en forma individual, no le permite actuar activamente en aquellos ámbitos de lo público donde más desean o necesitan participar. Son las coaliciones las que, agregando múltiples recursos (aportados por múltiples jugadores que incluso no participan de modo directo en el “juego de la coordinación”), generan sinergias importantes, dando lugar a capacidades políticas *agregadas*, que implican algo diferente a la sumatoria de las capacidades políticas *acotadas* de los miembros de la coalición¹⁷.

Las coaliciones políticas que operan desde “adentro” pero también en la frontera con el “afuera” de los ámbitos destinados a la coordinación, son interpretadas aquí del siguiente modo: i) una conformación más o menos estable entre individuos y/o grupos de esferas diversas (Estado, régimen político, sociedad, mercado, sistema internacional) que poseen ciertas dotaciones de recursos (aunque sean mínimas) factibles de transformarse en elementos de peso en la conflictiva disputa de poder, ii) que tienen intencionalidad de participar de modo conjunto del juego político propio de ciertas temáticas públicas, y iii) que lo hacen a partir de compartir, con base en el reconocimiento mutuo, algunos intereses y/o ideologías en común. Los participantes de las coaliciones son jugadores estratégicos, razón por la cual toman múltiples decisiones (entre otras la de permanecer o no en la coalición, y en caso de hacerlo, de qué forma y con qué intensidad), guiados por sus intereses e ideologías pero también evaluando lo que buscan como objetivos los otros involucrados en la temática pública en cuestión (formen o no parte de la coalición). En ese sentido, un aspecto clave para entender el rol de las coaliciones está asociado al modo en que los involucrados calculan y perciben subjetivamente sus recursos propios y también los ajenos (Klijn *et al*, 1995). Ratificando este argumento, Sabatier y Jenkis-Smith (1999) señalan que los actores de las coaliciones actúan restringidos por amplios prejuicios y limitaciones, sea por factores de tiempo, de cultura o de información limitada.

Debe tenerse presente que el tipo de coordinación que aquí se propone analizar, concentrado en lo que sucede con las intervenciones sociales del Poder Ejecutivo de la estructura estatal central, implica centrar el foco de atención en la dinámica que acontece al interior de dicha instancia. Allí, más allá de los discursos públicos que resaltan la coherencia de enfoques, perspectivas y estrategias de un gobierno (al fin de cuentas un conjunto de mujeres y hombres con responsabilidad de administrar el Estado durante un cierto período de tiempo), muchas veces suceden otras cosas. Y es que en la práctica lo que predomina es la multiplicidad y entrelazamiento de interacciones entre actores con intereses e ideologías diversas, donde las dotaciones de recursos, las expectativas personales o grupales, las relaciones informales y los marcos normativos, hacen muy compleja la conformación de coaliciones para generar coordinación pro-integralidad, que sean sólidas y que actúen con un horizonte de largo plazo, es decir, que vayan más allá de acuerdos tácticos coyunturales.

Los ámbitos destinados a promover coordinación (incluyendo por supuesto las instancias intra-estatales) se caracterizan, por definición y tal lo indicado, por nuclear a numerosos agentes, lo cual torna muy compleja la negociación de los acuerdos. En esta línea, Shepsle se refiere a la

normativas de las coaliciones y las percepciones causales que se pueden encontrar a través de un subsistema, siendo según los autores es el más importante a considerar, pues representa las normativas básicas y las garantías empíricas en el área de especialización de una política de elites; y c) por último, se encuentran aspectos secundarios del sistema de creencias, los cuales contienen una serie de creencias concerniente a la seriedad del problema, al diseño de específicas instituciones, preferencias políticas a la luz de regulaciones deseables o presupuestarias, y las evaluaciones de desenvolvimiento de los actores.

¹⁷ La literatura sobre coaliciones puede muy complementarse con la discusión de redes de políticas públicas, en tanto en esta aproximación se jerarquiza el papel que tienen los actores y sus interacciones. Para un “estado del arte” actualizado sobre esta cuestión, ver Zurbruggen (2003).

discrecionalidad *ex post*, en tanto en ámbitos complejos (y el campo de las políticas sociales sin duda lo es) resulta casi imposible eliminar dicha discrecionalidad “ya sea porque es inútil pretender prever cada margen de posibilidad (con lo cual los acuerdos resultan contratos inevitablemente incompletos, en el mejor de los casos) o debido a que existen dificultades para supervisar su cumplimiento. Por una o por otra razón, cuando se anticipa el ejercicio de la discrecionalidad, los acuerdos pueden fracasar desde su concepción” (2003:286). Un complemento analítico adicional al respecto lo representa el aporte de North (1998) cuando éste referencia, bajo el concepto de “costos de transacción”, la dificultad de lograr la materialización de los pagos en procesos políticos donde prima la interacción estratégica. Esto, bajo el supuesto de que la información es costosa, los actores usan modelos subjetivos para explicar su entorno y los acuerdos se cumplen imperfectamente debido a la dificultad de controlar lo que sucederá en futuras interacciones.

IV.- NOTAS SOBRE LAS “CUATRO COORDINACIONES NECESARIAS”

En América Latina y en tiempos recientes, el debate sobre la coordinación en materia social se asocia a dos aspectos: ¿cómo coordinar los esfuerzos y los recursos de los actores involucrados? y ¿cómo coordinar las reglas formales e informales que afectan las intervenciones públicas en materia social? Aunque se trata de aspectos vinculados entre sí, no son la misma cosa. La problemática se complica aún más cuando ambos desafíos se enfrentan desde una perspectiva que no se limita a las cuestiones técnicas (sin duda siempre importantes) sino que aborda también la dimensión política, repleta de conflictos de intereses e ideologías, marcadas asimetrías de poder, debilidad de culturas pro-acuerdos incluyentes y sostenibles.

En este contexto regional donde coexistieron avances en la democratización política (con sus límites), cambios en la estructura macroeconómica (con su secuela de modernización excluyente en muchos casos), transición hacia una nueva estructura social (con enormes asignaturas pendientes no resueltas en términos de desigualdad, pobreza, exclusión y vulnerabilidad) y reformas sectoriales dispersas en materia de política social, sobresalen dos perspectivas de cómo avanzar hacia niveles crecientes de coordinación. Un primer hito, detectable ya a inicios de los ´90 cuando se profundizaron los ajustes estructurales en la región, ubica el tema de la coordinación muy vinculado a conformar, *desde el prisma de la jerarquía*, una estructura de Autoridad Social que pudiese definir las líneas prioritarias en materia social y orientar de modo más o menos firme al resto de los involucrados (estatales y sociales) hacia el rumbo elegido. Un segundo hito, más reciente y enmarcado en la transición entre los siglos XX y XXI, mantiene la discusión sobre ámbitos de rectorías y liderazgos coherentes en materia de intervención social, pero no tanto ya como estructura estatal propiamente dicha (en términos de aparato organizacional que busca recurrir al recurso de la jerarquía) para “competir” con las poderosas áreas gubernamentales de Economía y Finanzas y marcar el rumbo al resto de los involucrados en las intervenciones sociales, sino (de modo no siempre explícito) como *mecanismo de gestión pública tendencialmente horizontal*, cuyo objetivo fundamental estaría asociado tanto a articular los esfuerzos de múltiples actores como de promover apropiadas reglas de juego para enfrentar los diversos y complejos problemas sociales de la región.

Los cuatro ámbitos de potencial coordinación ya esbozados antes y que se exploran brevemente a continuación están fuertemente enmarcados en tensiones políticas. Las mutaciones regionales de las últimas tres décadas, a la vez que aumentó la demanda por coordinación pro-integralidad para una mejor intervención sobre los problemas sociales, generó un nuevo mapa de actores con heterogéneas capacidades de influencia política. La tendencia muestra ciertos rasgos más o menos comunes a los

diversos países de la región: un creciente debilitamiento del aparato estatal central (más allá de la reciente recuperación discursiva acerca de su importancia); una fragmentación de fortalezas y debilidades de las instancias subnacionales y locales; una creciente importancia del sector empresarial; una heterogénea multitud de organizaciones sin fines de lucro, con relaciones complejas y diversas con el aparato estatal. Estas transformaciones en el mapa de actores ha estado acompañada de cambios, no siempre coherentes y claros, en las reglas de juego formales e informales que afectan los sistemas de bienestar latinoamericanos.

IV.1.- La coordinación al interior del Estado central

Centrando la atención en los elementos políticos concretos que afectan la coordinación en el marco de un gobierno nacional, Faría señala: “Está de más insistir en la importancia que tienen en cualquier área los mecanismos de articulación y coordinación de políticas. Esa importancia, sin embargo, aumenta en función de algunos factores como los siguientes: tamaño y heterogeneidad del país; complejidad y diferenciación institucional del aparato estatal o público responsable de las políticas; volumen y complejidad de los recursos financieros en juego; formas de organización estatal (democracias o dictaduras, monarquías constitucionales, presidencialismo de coalición, regímenes parlamentarios, presidencialismo bipartidario, etc.) y las modalidades prevalecientes de la oferta de servicios públicos (estatal centralizada, estatal descentralizada, pública descentralizada, liberal filantrópica, liberal de mercado, etc.). Estos factores, a su vez, inciden en la definición de los principales problemas de articulación y coordinación de políticas y, por ende, en las posibles soluciones” (2003:23).

Sabido es que el Estado (en este caso, particularmente el Poder Ejecutivo central), en tanto expresión materializada de una relación social enmarcada históricamente, es heterogéneo a su interior. Y tal diferenciación se expresa de modo muy clara en las pujas y diferencias de criterios en los espacios que al interior del aparato estatal se crean con el declarado objetivo de coordinar campos o ámbitos de gestión pública concretos, tal el caso de la problemática social. Indicado esto, no debe sorprender entonces que cada uno de los “jugadores” del “juego de la coordinación” utilice los recursos con que cuenta y las reglas de juego a su alcance (provengan ambos aspectos de la misma dinámica intra-estatal o del entorno socioeconómico y/o internacional) a efectos de hacer primar sus intereses e ideologías particulares. En pocas palabras, coordinar no suele ser por lo general un proceso de interacción donde todos los involucrados ganan, sino un proceso de búsqueda de nuevos equilibrios donde los resultados tienden a ser de “suma cero”: lo que gana quien lidera la coordinación suelen perderlo quienes deben ceder los bienes y/o servicios a ser coordinados y que previamente estaban bajo sus responsabilidades sectoriales.

Una clave interpretativa para entender los problemas y tensiones de la coordinación intra-estatal en el gobierno central, es preguntarse: ¿qué está en juego?, o de otro modo, ¿qué intereses e ideologías compiten por la fijación de prioridades de la agenda gubernamental? En situaciones de restricciones como las que permanentemente afecta en accionar estatal, la lucha distributiva adquiere una importancia singular. A modo de ejemplo, privilegiar la agenda social podría ser visualizado, por algunos funcionarios políticos de otras áreas claves del accionar estatal, como un potencial debilitamiento de sus agendas específicas, lo cual obviamente generará conflictos muy fuertes, cuya resolución no estará dada solamente por lo que sucede en el plano interno del Estado sino en el modo en que sus actores establecen coaliciones con actores de la sociedad, el mercado y el ámbito internacional.

Los esfuerzos más habituales en la materia en América Latina han estado asociados a la conformación de algún tipo de Autoridad Social. Desde el plano conceptual, Franco (2000) le ha asignado una serie de funciones a la misma: priorizar, asignar recursos, controlar, evaluar, coordinar. Si éstas debiesen ser

las funciones y se interpreta como lo hago aquí que una coordinación pro-integralidad constituye la piedra basal para luego avanzar en las otras funciones, es válido preguntarse qué sería concretamente una Autoridad Social: ¿un organismo que promueva la coordinación a través del ejercicio de la jerarquía?, ¿un mecanismo de gestión de carácter más bien horizontal, cercano a lo que podría constituir una red política? Adicional a estos interrogantes, uno más: ¿constituyen algunas de estas fórmulas la solución necesaria para lograr el objetivo de generar una coordinación pro-integralidad del gobierno nacional en materia social?

Tomando como referencia a Repetto (2003), es posible diferenciar una serie de potenciales alcances que a nivel concreto se pueden explorar en materia de coordinar programas y políticas sociales a través de alguna expresión de Autoridad Social¹⁸. Un primer (potencial) alcance está más bien concentrado en intentar lograr que la coordinación de intervenciones estatales en lo social, en particular en el combate a la pobreza, reduzca los costos administrativos y colabore con la necesaria salud de las cuentas públicas. Un segundo (potencial) alcance apunta a asociar la coordinación en materia social con el fortalecimiento de sistemas de información, monitoreo y evaluación que permitan evitar la duplicación de esfuerzos, generando así mayores impactos en la situación social. Un tercer (potencial) alcance es cuando los intentos de coordinación se vinculan a articular el conjunto de intervenciones (tanto a nivel de políticas como de programas) de las distintas áreas del Estado con algún grado de responsabilidad en materia de política social, entendida ésta en sentido amplio y no solamente como lucha contra la pobreza. Finalmente, un cuarto (potencial) alcance se liga a entender la coordinación en las intervenciones sociales del Estado como un mecanismo necesario para equilibrar las relaciones de poder intra-gobierno, en particular con las áreas estatales de economía y finanzas¹⁹.

IV.2.- La coordinación entre jurisdicciones estatales

Entre los múltiples cambios acontecidos a nivel latinoamericano en lo que respecta a la gestión pública y su impacto en la política social, en los últimos años destaca la cuestión de la descentralización (Repetto y Potenza Dal Masetto, 2004)²⁰. Del amplio debate sobre la misma al interior del propio Estado, emerge que dos de sus principales expresiones resultan ser la “descentralización política” y la “descentralización administrativa”, las cuales suelen combinarse con algún tipo de descentralización fiscal. Por una descentralización de tipo político, se interpreta el proceso mediante el cual el nivel subnacional y/o local establece sus gobiernos a través del funcionamiento de un sistema electoral propio, que en consonancia con la normativa constitucional nacional, permite a dichos niveles ejercer una autoridad política autónoma. Por una descentralización de carácter administrativo, se interpreta la transferencia de poderes hacia el nivel subnacional y/o local respecto a la decisión sobre servicios públicos y su gestión correspondiente²¹. Es importante remarcar que un factor de crucial importancia para entender los impactos de las múltiples descentralizaciones en términos de política social es

¹⁸ En muchos casos, los intentos de coordinación ni siquiera logran avanzar en sumar esfuerzos conjuntos a nivel de programas contra la pobreza, limitándose a ser un intercambio –a veces protocolar- de información respecto a lo que está haciendo cada sector de la organización central del Estado en materia social.

¹⁹ Un comentario adicional remite a reconocer que los potenciales alcances de la coordinación en lo social estarán asociados a las características mismas de la intervención estatal en la materia. Evidentemente no será lo mismo coordinar programas sociales (en especial aquellos de creación reciente) que apuntan a intervenir sobre dimensiones múltiples de los problemas sociales, que coordinar intervenciones que tienen por detrás una especialización sectorial ya arraigada en historias organizacionales. Sobre diferentes tipos de programas sociales, ver Martínez Nogueira (2004).

²⁰ En Gomá y Jordana (2004) se pueden observar un conjunto de análisis sobre la descentralización de la política social en América Latina, obra que actualiza el debate con estudios transversales y casos nacionales.

²¹ Estas aproximaciones conceptuales se respaldan, con variaciones propias, en los trabajos de Boisier (1991), Falleti (2000), Fiszbein (1998) y Jordana (2001).

observando la organización territorial del Estado, en términos de si se trata de un sistema federal, uno unitario u otra fórmula mixta, en tanto este aspecto incidirá fuertemente sobre las relaciones intergubernamentales en el plano vertical²².

Estos procesos de descentralización no han ido acompañados de una redefinición precisa de las relaciones intergubernamentales, en particular en el campo de las políticas sociales, creándose así desajustes entre la toma de decisiones y la para la implementación de las mismas. Es por ello que la fragmentación de responsabilidades de cada uno de los niveles de gobierno (dos en el caso de países unitarios, tres en los casos de países federales) potencia la necesidad de establecer mecanismos claros y eficientes de coordinación, no solamente como un ente de supervisión y evaluación, sino también en la postulación de objetivos y visiones que “agrupen” a los niveles involucrados. En este sentido, Jordana afirma: “Muchas políticas públicas, por su complejidad e interdependencia, consiguen mejores resultados si se distribuyen entre distintos niveles de gobierno, dado que sus distintos componentes tienen economías de escala diferentes, lo que conduce a una división del trabajo entre niveles de gobierno para cada política pública(...) la distribución contra de responsabilidades, sobre políticas públicas entre niveles de gobierno es una tarea difícil, ya que conlleva numerosas implicaciones políticas,(...) la fragmentación de responsabilidades entre niveles de gobierno es casi inevitable, dada la complejidad de la intervención pública en la actualidad” (2001:XXX).

El mismo Jordana (2001) presenta una sugerente clasificación de posibles diseños institucionales, apta para analizar la descentralización y las consiguientes relaciones interjurisdiccionales, que habrán de ser útiles para observar luego lo acontecido en dicha materia en el caso argentino. Refiere, por un lado, a la idea de “monopolio institucional”, en el cual el gobierno central maneja de modo exclusivo determinadas áreas. Por otra parte, denomina “monopolio institucional distribuido” al manejo de determinadas áreas de forma exclusiva por parte de los gobiernos subnacionales. Finalmente, habla de “pluralismo institucional” cuando se trata de áreas donde distintos niveles de gobierno comparten responsabilidades. El mismo autor señala: “Actualmente, en la mayor parte de los países se encuentran en buena parte mezcladas las tres modalidades mencionadas, con mayor o menor presencia de una u otra, según su estructura política y administrativa, su tradición centralista y los avances realizados en las últimas décadas en materia de descentralización. Además, en cada ámbito sectorial de políticas públicas pueden surgir configuraciones relativamente distintas” (*Ibidem*:29).

En lo que refiere específicamente a la descentralización de la política social, cuestión en boga durante las dos últimas décadas, coexisten diversas perspectivas. Ejemplo de optimismo es la posición de Kliksberg (1997), cuando sostiene que la descentralización de los servicios sociales promueve la efectividad y sostenibilidad de los programas al acercarlos mucho más a las necesidades reales de la población a la que se requiere asistir, asegurando además que en el plano gerencial aumentará los niveles de eficiencia al generar dinamismo, flexibilidad, y agilidad en las respuestas. En un enfoque más crítico, Isuani afirma: "Una provisión en manos de instancias regionales diversas en términos de capacidades y recursos introduce el problema de las desigualdades existentes y, por lo tanto, de la ciertamente alta inequidad que presentaría tal sistema de producción de bienes y servicios" (1992:115). Entre ambas miradas están aquellas que, aun reconociendo el potencial de eficiencia/ equidad /legitimidad que tendría la estrategia descentralizadora de la administración de la política social *per se*, reconocen que, para materializar esos atributos, se requieren mecanismos compensatorios que salden las diferencias regionales (Fiszbein, 1998), así como también acciones regulatorias y fiscales específicas por parte del nivel central (Carciofi *et al*, 1996).

²² Pero también en el plano horizontal de las organizaciones del nivel central con responsabilidad en la gestión de políticas sociales.

IV.3.- La coordinación entre Estado y los actores sociales sin fines de lucro

Tal lo indicado al pasar revista a los cambios en la institucionalidad social de América Latina, una de las tendencias más fuertes en los últimos años ha sido la participación de las organizaciones de la sociedad civil que no tienen fines de lucro. Dentro de ese conglomerado, diverso y muy heterogéneo en cuanto a sus objetivos, capacidades, ideologías, etc, conviene diferenciar al menos entre grandes ONG que operan a nivel nacional e internacional, ONG del ámbito local, grupos comunitarios (con grados disímiles de formalización o sin ésta), voluntariado, más las organizaciones de usuarios y clientes de los servicios sociales²³.

El principal argumento a favor del protagonismo de este tipo de actores sociales suele estar asociado a la idea de que la inclusión de los mismos en la gestión social posibilita, al mismo tiempo que la expansión de sus propias capacidades y capital social, el aumento de la innovación en prácticas gerenciales y las posibilidades de una implementación exitosa acorde a las necesidades de la población. No obstante, y como obvia contracara de la moneda, no hay garantías que siempre la participación genere estos beneficios adicionales y potencie el impacto de las políticas sociales. Más allá de la importante conexión que tiene la participación social en el complejo camino de la construcción ciudadana y del aprendizaje democrático, lo que queremos resaltar aquí es el modo en que esta participación complejiza la problemática de la coordinación entre los diversos actores relacionados con el bienestar de la población en un contexto determinado.

En los últimos años se ha avanzado en la participación a través de órganos de control mixtos, con participación de actores estatales y de la sociedad civil, siendo ésta una modalidad que se presenta en una gran diversidad de formatos en distintos escenarios de las políticas sociales, tanto sectoriales como subnacionales. Sus funciones son muy variadas, los hay de carácter deliberativo, más frecuentemente orientados a una función asesora y consultiva o bien acotadas al control de gestión. En cualquiera de estas modalidades, la coordinación entre estos múltiples actores estará cruzada por la institucionalidad del sector (reglas formales e informales) y por la dimensión política de los propios actores sociales, es decir por la capacidad de estos para conformar coaliciones que vayan más allá de sus inmediatos marcos de referencia y/o pertenencia.

Otra forma de participación en los ámbitos de las políticas sociales que tiene relevancia para los problemas de coordinación, son las acciones en el ámbito público de las asociaciones y ONG no lucrativas que generalmente se involucran en mayor medida en la implementación de programas y proyectos sociales. Este espacio de participación se caracteriza por el peso específico que adquieren estas intervenciones en el nivel operativo con una amplia diversidad de intervenciones. Por ende, los primeros desafíos de coordinación se presentan aquí en el nivel programático, ¿cómo darle coherencia a las acciones que emprenden una gran diversidad de actores que, aún cuando muchas veces, al menos declamativamente, apuntan al mismo fin, suelen presentar sin embargo importantes superposiciones y hasta contradicciones?

En suma, si bien la participación de la sociedad ha ido en aumento en materia de política social, todavía queda mucho por hacer, más aún tomando en cuenta los problemas de coordinación. La “voz” de los pobres no siempre ha logrado materializarse en términos de aquellas decisiones públicas sustantivas que afectan la calidad de vida del conjunto de la población, limitándose en muchos casos a expresarse en situaciones micros y a nivel de programas y proyectos puntuales (y no de políticas sociales). Por otro lado, el creciente protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro a veces

²³ Una sugerente reflexión sobre el papel de las organizaciones sociales en la política social se encuentra en Cunill Grau (2004).

ha derivado en el debilitamiento de las capacidades estatales-gubernamentales, perdiéndose de perspectiva el carácter complementario que debiesen tener las acciones de lo público estatal y lo público no estatal. Como un tercer desafío asociado a este punto, cabe remarcar que no siempre la participación de la sociedad civil se ha inscripto en una óptica de fortalecimiento de una ciudadanía plena, activa y capaz de controlar a la gestión pública, provocándose en esos casos novedosas expresiones de clientelismo. De lo que trata, en tanto problema no resuelto aún en la mayor parte de la región, es de encontrar mecanismos institucionales capaces de capitalizar la “voz” de los sectores pobres y vulnerables, para que la misma se constituya en un mecanismo capaz de nutrir el tránsito hacia una mayor equidad y eficiencia de las intervenciones sociales, evitando que la participación comunitaria quede como simple manifestación de reclamos u opiniones no tomadas en consideración por los responsables de la decisión, diseño e implementación de las políticas públicas, en particular las sociales. También queda pendiente una estrategia institucional para capitalizar a favor de intereses más amplios la acción de actores ya constituidos en la arena pública.

IV.4.- La coordinación entre Estado y los actores empresariales ligados a lo social

La privatización y desregulación de la seguridad social ha transformado el mapa de actores involucrados en dicho campo de la política social, y es precisamente esa participación activa y protagónica de grupos empresarios que buscan maximizar ganancias lo que obliga al Estado a aumentar sus procedimientos regulatorios, a efectos de promover formas más incluyentes de las nuevas modalidades pro-mercado de gestión de lo previsional o de los seguros de salud. Se requiere, como condición fundamental para avanzar en dicha dirección, un cambio en el protagonismo intra-estatal, toda vez que lo realizado en los últimos años en la materia desequilibró, en muchos casos, las pujas al interior de los gobiernos latinoamericanos a favor de equipos económicos ortodoxos y despreocupados por la recuperación de habilidades y mecanismos regulatorios por parte de los aparatos estatales. Asimismo, en otro orden de desafío, y en tanto las reformas en este campo de la seguridad social se dieron en el marco de una pronunciada crisis del mercado de trabajo que derivó en el creciente aumento de la informalidad laboral y por ende de no aportes para la cobertura de riesgos, crece como desafío la necesidad de hallar fórmulas propicias para incorporar en la cobertura presente y futura a los sectores que hoy no están dentro de la misma. La revisión de las políticas asociadas al empleo se constituyen así en un desafío derivado de los problemas no resueltos en materia de seguridad social.

V.- A MODO DE CONCLUSION: RASGOS POLITICOS QUE AFECTAN NEGATIVAMENTE LA COORDINACIÓN

El marco analítico desarrollado tiene la ambición de ayudar a explorar los múltiples ámbitos de coordinación de políticas y programas sociales. En el caso específico de América Latina, dada la perversa combinación de dramáticas necesidades sociales insatisfechas y la falta de resultados concretos en la materia, pese a la intervención de múltiples actores (estatales y no estatales), resulta entendible la urgencia por generar una coordinación que favorezca abordajes conducentes a lograr, o al menos promover, una mayor equidad (y no solamente como camino para acciones públicas más eficientes).

Es claro que en la región, y más allá de casos aislados y excepcionales, se está muy lejos de alcanzar un escenario donde destaque una presencia nítida de coordinación pro-integralidad en materia social. ¿Qué explica esto? “La política, al menos en gran parte”, sería la síntesis de la respuesta.

Lo primero que debe quedar claro es que cuando decimos “la política”, decimos relaciones de poder entre actores que movilizan sus recursos guiados primordialmente por sus propios intereses e ideologías, y que despliegan sus estrategias en el marco de ciertos entramados institucionales formales e informales, los que componen aquello que aquí se denominó “*estructura de governance*”. Lo segundo a resaltar es que afectar “la política” implica tanto transformar el mapa de actores (quienes son, qué recursos poseen, cómo se vinculan entre sí, etc.) como el marco de reglas de juego (normas legales, costumbres, convenciones comúnmente aceptadas, etc.). ¿Son los jugadores los que pueden afectar las reglas o son éstas las que pueden cambiar el comportamiento de aquellos? Las dos posibilidades son relevantes.

Si lo que está en el centro del análisis es entonces “la política de la coordinación” (que obviamente no resuelve por sí misma los problemas gerenciales de la coordinación, los cuales son también una cuestión irresuelta en la región), lo que deriva del andamiaje conceptual presentado es que las experiencias concretas destinadas en América Latina a generar coordinación pro-integralidad de programas y políticas sociales suelen descuidar, de modo significativo y en algunos casos más que en otros, el papel de la política, entendida ésta al mismo tiempo como el proceso y el mecanismo que amalgama conflictivamente actores e instituciones. Así, la confianza en la voluntad declarada de los involucrados o en la letra escrita en leyes y decretos, se han mostrado insuficientes para plasmar realmente una conjunción integral de esfuerzos colectivos al interior de los aparatos estatales, en tanto estos aspectos no sólo no ayudaron a generar confianza entre los participantes promoviendo coaliciones pro-coordinación, sino que tampoco fomentaron acuerdos creíbles capaces de cumplirse y ser sostenibles en el largo plazo²⁴.

Las características de la institucionalidad política en un sentido amplio (régimen político, vínculo Estado-sociedad, cultura política, etc.) refieren a una dimensión fundamental para entender lo que sucede en el plano de la coordinación de programas y/o políticas sociales. Esto implica que los esfuerzos por mejorar la institucionalidad social e incluso la gestión concreta de intervenciones estatales (programas y políticas) en materia social no debiesen descuidar el entorno global de la institucionalidad política²⁵. En tal sentido, destaquemos a continuación ciertos aspectos fundamentales del modo en que influye la política en la (potencial) coordinación pro-integralidad de programas y políticas sociales.

En primer lugar, 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, lo cual ha sido común en materia social al interior del Estado (reglas de la descentralización incluidas) y en el vínculo entre Estado y actores sociales..

Un segundo elemento a destacar, íntimamente asociado con el anterior, refiere al descuido de las reglas no escritas que regulan el conflicto político de la política social. Y esto fue notorio en muchos procesos de transformación de las reglas de la representación política de intereses en conflicto, en donde lo que primó fue la ingeniería institucional formal.

²⁴ A los elementos de carácter más general que presentaré enseguida, también se le debe adicionar otro factor que obstaculiza la coordinación: la lógica de proyectos expandida en los últimos años, a través de la reproducción geométrica de programas focalizados en la pobreza. Las presiones técnico-políticas de las micro-burocracias de cada una de estas intervenciones, sumado a las rigideces que en muchos casos provocaron las fuentes de financiamiento de las mismas, suelen ser una restricción muy importante cuando se quiere realmente generar coordinación pro-integralidad. Agradezco este señalamiento a Luciano Andrenacci (comunicación personal).

²⁵ Por supuesto también debe prestársele atención a la institucionalidad económica y a lo que sucede en el plano más general de las relaciones internacionales. No todo es política, no todo es política doméstica.

En tercer lugar, destaca la desconfianza que los propios jugadores tienen sobre los componentes fundamentales de las reglas y prácticas de la coordinación en materia social. La sobreabundancia de reglas formales, el descuido de las costumbres y las prácticas culturales, suele desembocar en que los jugadores del “juego de la coordinación” (sobre todo aquellos con algunos recursos de poder propios) se despreocupen de los parámetros institucionales que debiesen regular sus interacciones.

Si estos aspectos son críticos por el lado de las instituciones asociadas a la (potencial) coordinación, otros elementos críticos destacan desde la óptica de los actores involucrados en la (potencial) coordinación, más aún cuando ésta debiese adquirir, dadas las características de los problemas sociales a enfrentar, rasgos de integralidad.

En cuarto lugar, cabe mencionar la volatilidad de los intereses de las máximas autoridades estatales involucradas (a nivel central y subnacional/local), incapaces o desinteresados en general de sostener en el tiempo estrategias pro-coordinación en lo social, lo cual suele completarse con bajos compromisos de aunar esfuerzos por parte de los actores sociales ligados a la gestión de lo social.

En quinto término, debe señalarse la heterogénea composición de las instancias subnacionales y locales de gestión pública, lo cual afecta seriamente la posibilidad de coordinar con éxito las intervenciones sociales cuya responsabilidad directa está en las autoridades estatales, más allá de la jurisdicción a la que pertenezcan los involucrados.

Un último aspecto a remarcar se asocia a la debilidad en términos de poder que suelen tener quienes son nombrados dentro del Estado para liderar y/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, e incluso el poder relativo del Estado respecto a ciertos actores de la sociedad civil.

Sin apropiadas condiciones políticas, tanto en el plano de las instituciones como de los actores, no habrá coordinación exitosa de las intervenciones públicas en materia social. Ayudar a reconocer esta restricción, que es también una oportunidad, ha sido el propósito fundamental de este trabajo.

BIBLIOGRAFIA

- Acuña, Carlos y Repetto Fabián (2001) *Marco de análisis de las políticas sociales*, mimeo, CEDI, Buenos Aires.
- Acuña, Carlos y Tommasi, Mariano (1999) *Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America*, Documento de Trabajo N° 20, CEDI, Buenos Aires, julio.
- Adelantado, José; Noguera, José; Rambla, Xabier; y Sáez, Lluís (1998) “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”, en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3/98, México.
- Agranoff, Robert y Lindsay, Valerie (1983) “Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services Problem Solving at the Local Level”, in *Public Administration Review*, may/june.
- Alonso, Guillermo (2001) *Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público*, Documentos de Trabajo, UNSAM, Buenos Aires.
- Axelrod, Robert (1984) *The Evolution of Cooperation*, Nueva Cork, Basic Books.
- Axelrod, Robert (2004) *La complejidad de la cooperación*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

- Banco Interamericano de Desarrollo (2003) *IPES 2004: Se buscan buenos empleos: los mercados laborales de América Latina*, BID, Washington DC.
- Boisier, Sergio (1991) “La descentralización: un tema difuso y confuso”, en Nohlen, Dieter (comp.) *Descentralización Política y Consolidación Democrática*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (eds.) (1998) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD/Paidós, Buenos Aires.
- Bustelo, Eduardo (2000) *De otra manera. Ensayos sobre Política Social y Equidad*, Homo Sapiens, Rosario.
- Carciofi, Ricardo (coord.), Cetrángolo, Oscar y Larrañaga, Osvaldo (1996) *Desafíos de la descentralización. Educación y Salud en Argentina y Chile*. CEPAL, Santiago de Chile, 1996.
- Carrillo Flórez, Fernando (2004) “Reforma política contra la desigualdad”, en Binetti, Carlo y Carrillo, Fernando (eds.) *¿Democracia con Desigualdad?*, BID/Unión Europea, Washington DC.
- Coppedge, Michael (2001) “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina”, en Camou, Antonio (comp.) *Los desafíos de la gobernabilidad*, FLACSO/ UNAM/ Plaza y Valdés, México DF.
- Cunill Grau, Nuria (2004) “La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido?”, en Gomà, Ricard y Jordana, Jacint (eds.) *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, CIDOB, Barcelona.
- Echevarría, Koldo (2001) *Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública*, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, noviembre.
- Esping-Andersen, Gosta (1993) *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Alfons el Magnànim, Valencia.
- Falletti, Tulia (2000) *Not just What, but How, and by Whom: Policy Feedback Effects and Deceptive Decentralization in Argentina*, mimeo, Buenos Aires.
- Faría, Vilmar (2003) *Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil*, CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 64, Santiago de Chile.
- Fiszbein, Ariel (1998) *Pobreza, exclusión y acceso a los servicios: el rol de las reformas institucionales*, mimeo, Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial, Washington DC.
- Fleury, Sonia (2000) *Políticas sociales y ciudadanía*, Notas de Clase, INDES, Washington DC.
- Fleury, Sonia (2002) “El desafío de la gestión de las redes de políticas”, en *Revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- Fox, Jonathan (1993) *The Politics of Food in Mexico*, Ithaca, Cornell University Press.
- Franco, Rolando (1996) “Los paradigmas de la política en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, N° 58, Santiago de Chile.
- Franco, Rolando (2000) *Autoridad Social*, mimeo, Santiago de Chile.
- Garnier, Leonardo (2000) *Función de coordinación de planes y política*, Instituto Interamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, Santiago de Chile.
- Gomà, Ricard y Jordana, Jacint (eds.) (2004) *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, CIDOB, Barcelona.
- Hall, Peter (1993) *El gobierno de la economía*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Hall, Peter y Taylor, Rosemary (1996) “Political Science and the Three New Institutionalisms”, en *Political Studies*, XLIV.
- Hardy, Clarisa (2004) “Sociedades latinoamericanas y políticas sociales”, en Hardy, Clarisa (ed.) *Equidad y Protección Social*, LOM, Santiago de Chile.
- Isuani, Ernesto Aldo (1992) “Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?”, en *Desarrollo Económico*, Vol.32, N° 125, abril-junio, Buenos Aires.
- Kaztman, Rubén (2002) “Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas en América Latina”, en R. Kaztman y G. Wormald (coords.) *Trabajo y Ciudadanía. Los Cambiantes Rostros*

- de la Integración y la Exclusión Social en Cuatro Areas Metropolitanas de América Latina.* Montevideo: Cebra.
- Klijn, Erik-Hans, Koppenjan, Joop y Terneer Katrien (1995) *Public Administration, Vol 73 Otoño de 1995 (437-454) @ Blackwell Publishers Ltd.*
- Kliksberg, Bernardo (1997) *Repensando el estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos*, mimeo, Washington, DC.
- Jordana, Jacint (2001) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, Documento de Trabajo I-22UE, INDES, Washington DC.
- Lardone, Martín (2002) *Reforma del Estado: instituciones y capacidades estatales*, mimeo, Buenos Aires.
- Mann, Michael (1997) *Las fuentes del poder social*, Volumen II, Alianza, Madrid
- March, James y Olsen, Johan (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, Free Press.
- Martínez Nogueira, Roberto (2004) *Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales*, ponencia presentada en el Seminario “Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales”, INDES, Washington DC, noviembre.
- Molina, Carlos Gerardo y Licha, Isabel (2005) *Coordinación de la política social: criterios para avanzar*, mimeo, INDES, Washington DC.
- North, Douglass (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México DF.
- North, Douglas (1998) “Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción”, en Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano (comps.) *La Nueva Economía Política: racionalidad e instituciones*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Ostrom, Elinor; Gibson, Clark; Shivakumar, Sujai; y Andersson, Krister (2001) *Aid, Incentives, and Sustainability, Sida Studies in Evaluation 02/01*, Main Report en Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana
- Pérez Baltodano, Andrés (1997) “Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina”, en Pérez Baltodano, Andrés (ed.) *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Perry, Guillermo (2000) “Prólogo a las actas del Taller sobre Pobreza y Exclusión Social en América Latina”, en Gacitúa, Estanislao; Sojo, Carlos; y Davis, Shelton (eds.) *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, FLACSO / Banco Mundial, San José de Costa Rica.
- Peters, Guy (1999) *Institutional theory in political science. The new institutionalism*, Pinter, Londres.
- Repetto, Fabián (2000) “Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los ‘90”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156, Buenos Aires, enero-marzo.
- Repetto, Fabián (2002) *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*, Prometeo, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián (2003) *Autoridad social en la Argentina: aspectos político–institucionales que dificultan su construcción*, CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 62, Santiago de Chile.
- Repetto, Fabián (2004) *Capacidad Estatal. Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina*, Documento de Trabajo I-52, BID-INDES, julio, Washington DC.
- 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*, INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.
- Repetto, Fabián y Potenza Dal Masetto, Fernanda (2004) “Problemáticas institucionales de la política

- social argentina: más allá de la descentralización”, en Jordana, Jacint y Gomá, Ricard (comps.) *La descentralización en América Latina*, Barcelona.
- Roberts, Bryan (2004) “From marginality to social exclusion: from laissez faire to pervasive engagement”, en *Latin American Research Review*, 39 (1): 195-197.
- Sabatier, Paul y Jenkins-Smith, Hank (1999) “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”, en Sabatier, Paul (ed.) *Theories of the Policy Process*, Westview Press.
- Sabatini, Francisco; Cáceres, Gonzalo y J. Cerda (2001) “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”, en *EURE*, 27 (82): 21-42.
- Schedler, Andreas (1998) *¿Qué es una institución?*, mimeo, México DF.
- Saraví, Gonzalo (2005) *Nuevas Realidades/Nuevos Enfoques: Exclusión Social en América Latina*, mimeo, México DF.
- Scharpf, Fritz (1997) *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press.
- Shepsle, Kenneth (2003) “Acuerdos políticos en los marcos institucionales”, en Goodin, Robert (ed.) *“Teoría del diseño institucional”*, Gedisa, Barcelona
- Subirats, Joan y Goma, Ricard (1999) “Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis”, en Goma, Ricard y Subirats, Joan (coords.) *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de Gobierno*, Ariel, Barcelona.
- Tommasi, Mariano y Spiller, Pablo (2000) *Las fuentes institucionales del desarrollo argentino. Hacia una agenda institucional*, Eudeba/PNUD, Buenos Aires.
- Tsebelis, George (1990) *Nested Games*, Berkeley, University of California Press.
- Tsebelis, George (1998) “La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo”, en Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano (comps.) *La Nueva Economía Política: racionalidad e instituciones*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Vergara, Rodolfo (2001) *Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza*, UAM-X, mimeo, México DF.
- Zurbriggen, Cristina (2003) *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*, en Boletín electrónico del IIGOV, N° 149, junio.

RESEÑAS BIOGRAFICAS

JAVIER MORO

Argentino. Maestro en Gobiernos y Asuntos Públicos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México. Licenciado en Ciencias Antropológicas, Universidad de Buenos Aires. En la gestión pública ocupó cargos de asesor en áreas sociales y de coordinación de distintos programas para la infancia, entre otros se desempeñó como gerente del área unidad provincias y capacitación del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente). Ha sido consultor de UNICEF- Argentina. Profesor de universidades nacionales a nivel de grado y de postgrado en antropología, metodología, políticas sociales y políticas públicas. Actualmente es Docente del Programa Nacional del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social en Guatemala.

FABIÁN REPETTO

Argentino. Doctor de Investigación en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México, en asociación con la Universidad de Georgetown de Estados Unidos. Maestro en Gobiernos y Asuntos Públicos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México. Maestro en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. En su gestión pública, ocupó el cargo de Sub-Coordinador del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente). En su gestión académica, fue Secretario Académico de la Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés. Secretario de Postgrado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Profesor de Postgrado en diversas universidades de América Latina, y Director de SOCIALIS. Revista Latinoamericana de Política Social. Ha sido también Consultor de Organismos Multilaterales, como UNICEF, UNESCO y CEPAL. Se ha desempeñado como Coordinador Residente del Programa Nacional del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social en Guatemala.