

Panel “La institucionalización de las políticas y programas de reducción de la pobreza: intersectorialidad, descentralización, participación ciudadana”;
coordinado por Wanda Engel

Notas sobre la metodología para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional de las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina

Carlos H. Acuña

Universidad de San Andrés
Buenos Aires

Introducción

Estas notas son parte de la elaboración que viene desarrollando la Red de Pobreza y de Protección Social del Banco Interamericano de Desarrollo, en relación al análisis y difusión de las lecciones aprendidas sobre las estrategias para la reducción de la pobreza y el desarrollo social en América Latina y el Caribe.

El trabajo se enmarca tanto en previas líneas personales de trabajo como en la tarea presente del equipo que ha organizado la Red con el objetivo de elaborar una visión comparada sobre las experiencias de institucionalización de las políticas y programas de reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina, para identificar avances y obstáculos, así como sus impactos sobre la efectividad de estas políticas y programas.

En este contexto, el propósito específico en el que se inscriben estas notas, es doble. Por un lado definen presupuestos para desarrollar un marco analítico para comprender la realidad de la región y ofrecer algunas claves sobre la importancia y propiedades del marco político-institucional en el cual se implementan las Políticas y Programas de Reducción de la Pobreza y Protección Social en América Latina. Esta metodología, una vez desarrollada, apuntará a articular como variables de la lógica político-institucional de diseño e implementación de políticas sociales a su contexto histórico, el marco legal y regulatorio que la caracteriza, así como su estructura organizacional y los mecanismos de resolución de conflictos presentes en la misma.

Por otro lado, y en base a estudios específicos de los expertos que componen el resto del equipo dedicado a este estudio de la Red (Ignacio Irrarázaval, Claudia Serrano y Nuria Cunill Grau), el trabajo en elaboración incorporará en su versión definitiva, una mirada comparativa con especial atención a los desafíos que le plantean a las políticas de combate a la pobreza, la participación ciudadana, la descentralización y la intersectorialidad.

En este contexto, el presente trabajo está estructurado en dos capítulos. El primero, define categorías analíticas y ejes temáticos para el desarrollo de una metodología de análisis comparado de políticas sociales. El segundo, plantea criterios y riesgos político-institucionales ineludibles al momento de diseñar e implementar estrategias de combate/reducción de la pobreza, colocando el acento en sus aspectos de *empoderamiento* de los excluidos.

I. Cómo analizar el origen, la lógica y potencialidad de las políticas sociales¹

I.1 Las políticas sociales como problema:

Una introducción sobre de dónde venimos y dónde estamos en América Latina

El presente capítulo tiene como objetivo brindar elementos que ayuden a mejorar la calidad de las políticas sociales en América Latina, para lo cual se propone detectar un conjunto de variables que intervienen, afectando negativa o positivamente, el desempeño de las mismas. Asimismo, se busca enfatizar que dichas variables operan diferencialmente según sectores de intervención o casos nacionales.

Planteados de esta forma los ejes de interés, cabe centrar la presentación del contexto de nuestro trabajo, en dos dimensiones: a) la situación social de la región; b) el desempeño de las políticas públicas. Evidentemente hay una relación compleja entre las características socioeconómicas de un país, el mapa de actores relevantes que, asociados al mismo se expresan en el sistema político, y las decisiones y acciones públicas, tanto económicas como sociales. Es sobre las causalidades que enmarcan estas relaciones que se desarrollara la propuesta metodológica.

Aún cuando los países de América Latina y el Caribe muestren marcadas diferencias en cuanto a sus niveles de desarrollo y dinámica política (a lo que se le prestará atención puntual en el primer apartado del capítulo II de este trabajo), pueden detectarse ciertas problemáticas comunes. La más notoria tiene que ver con que la región se constituye hoy en la más desigual del mundo. Asimismo, viejos problemas asociados a carencias elementales como nivel educativo, infraestructura básica o cobertura de salud, se combinan con cuestiones que recientemente han adquirido centralidad, como los altos niveles de pobreza y las derivaciones del desempleo/precarización laboral.

Diversos estudios llevados a cabo por los propios países de la región o por organismos multilaterales dan muestra de la evolución de los principales indicadores sociales. En suma, puede afirmarse que, en general, estos estudios muestran una situación social en deterioro, con marcadas asimetrías en el nivel de ingreso y en las dotaciones de capital humano de la población, con amplias necesidades insatisfechas y crecientes condiciones de vulnerabilidad ante las cambiantes situaciones del contexto social y político.

Es evidente que el modo en que en cada país se combinó históricamente esta confluencia de viejos y nuevos problemas sociales resulta muy variable. Significa, también, que el entramado de políticas públicas ha quedado en muchos casos rezagado respecto a los desafíos que derivan del escenario socioeconómico recientemente conformado, lo cual da cuenta de la dificultad de llevar adelante intervenciones públicas que tengan un desempeño acorde a la magnitud de los problemas a enfrentar.

De esta manera, la actual capacidad de diseño e implementación de políticas públicas que muestra el Estado en gran parte de América Latina, sus posibilidades y limitaciones, así como la forma que adoptó la relación entre el aparato de gestión pública, los grupos sociales y otros actores (como los Bancos Multilaterales de Desarrollo), deben ser comprendidos como resultado de un proceso que tuvo al Estado como espacio central de conquista en una compleja lucha política desde los inicios mismos de la

¹ Este capítulo se basa en planteos originalmente desarrollados en Acuña, C. H. y F. Repetto (2002), así como discutidos en la ponencia “Los problemas de coordinación del Estado argentino como contexto (ineludible) de la coordinación de políticas laborales y económicas”, presentada en la Conferencia Internacional y Taller *La globalización y el desarrollo nacional: Hacia una mayor coherencia entre políticas económicas y laborales*, organizada por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, 8 al 11 de Agosto de 2005.

segunda posguerra.

El rasgo central del proceso latinoamericano en la segunda mitad del siglo XX estuvo asociado a la reiterada imposición de dictaduras militares con breves interregnos de gobiernos civiles y aún más breves de regímenes civiles democráticos. Asimismo, el grado de inestabilidad e incertidumbre político-institucional, no está meramente ligado a cambios de régimen político, sino a casi todo cambio de administración. El resultado fue un paulatino debilitamiento de la capacidad de gestión público-estatal al mismo tiempo que se acrecentaban los problemas sociales. Respecto a estos, hoy se reconoce como riesgo que, de cristalizarse, no sean un simple costo de la transición hacia un nuevo modelo capaz de mejorar la calidad de vida de la población, sino un rasgo constitutivo de un equilibrio más excluyente y desigual que el que caracterizaba al modelo de posguerra.

Cada intento de cambio conllevó una redefinición del papel del Estado y la necesidad de reformular la lógica organizacional del mismo. La dinámica de inestabilidad arriba descrita resultó en un Estado cuyas estructuras apenas articulan los restos de las reiteradas y contradictorias reformas frustradas a poco de su inicio. Las consecuencias de este contexto son previsibles: la inexistencia de una clara división de trabajo entre las áreas ejecutivas y la duplicación funcional y estructural de objetivos. A esta situación se suma el problema de escasez de recursos del Estado que, acentuado por la incapacidad estatal de planificar y administrar eficientemente con los que cuenta, resulta en una producción de políticas públicas oscura, contradictoria, desarticulada, discontinua y excluyente.

Dado el débil papel jugado en la región por el Parlamento en la ejecución y control del diseño e implementación de políticas públicas por parte de los aparatos estatales, el Poder Ejecutivo ha quedado históricamente colocado en una posición dominante y estratégica con relación a estas políticas, por ejemplo las de índole social. En este sentido, muchas veces el conflicto de poder más significativo suele concentrarse al interior del Ejecutivo, aun cuando no sean sólo los actores políticos profesionales (los gobernantes) los que participen en el juego de la política pública. Este juego político, común a la gran mayoría de los países de América Latina, se enmarca en constreñimientos estructurales también relativamente similares en la región, según sus características político-institucionales y socioeconómicas. Respecto a las primeras, la inestabilidad de muchos regímenes políticos conlleva importantes cambios en el Poder Judicial así como ha derivado en cíclicos cierres/aperturas de los Parlamentos, lo cual ha colocado al Poder Ejecutivo como el único poder de gobierno de presencia permanente a través de los cambios de regímenes acontecidos; por ello, las lógicas institucionales y el juego de los actores, llevan a desarrollar tecnologías de gestión preponderantemente ligadas al Ejecutivo, por lo que el resultado tiende a mostrar no sólo gobiernos con predominancia de este poder, sino sociedades civiles organizadas en función de intentar influir sobre el Ejecutivo. Esta combinación de lógica de gobierno y lógica de organización de la sociedad civil resulta en un fuerte equilibrio pro Ejecutivo con relación a los otros poderes de gobierno.

Estas características estructurales implican que al momento de intentar influir sobre la política social, cualquier estrategia podía sobrellevar el costo de la falta de capacidad para influir el Legislativo, pero no contaba con margen para desestimar priorizar su influencia sobre el Ejecutivo. En forma paralela a este proceso, cabe destacar también el papel jugado por el sistema de partidos, toda vez que el mismo, víctima de la inestabilidad institucional, tiende a resolver sus debilidades también priorizando el control de los recursos del Ejecutivo a efectos de su propia supervivencia. Esta dependencia de la sociedad civil y del sistema partidario con respecto al aparato estatal expresa, por el otro lado, la capacidad del Ejecutivo para moldear la demanda social y política.

Estas similitudes estructurales entre los países latinoamericanos se despliegan, paradójicamente, con

importantes diferencias inter e intranacionales. Estas diferencias no han sido suficientemente consideradas en toda su magnitud por los procesos de reformas, los cuales se han llevado a cabo a lo largo de toda la región y en los diversos sectores que componen el campo de lo social (combate a la pobreza, salud, educación, etc.). Las estrategias de reforma se han basado en recetas universales concentradas en el alcance de resultados. Dos son los problemas que plantea esta aproximación. Primero, las recetas universales como guía de reformas, tienden, como es de esperar, a asumir que contenidos y resultados específicos de las reformas, gozan de validez universal. Segundo, la prioridad de alcanzar resultados específicos (contenidos) ha minado la posibilidad de reconocer la importancia central de las reglas políticas y de los procesos de toma de decisiones.

Esta búsqueda de recetas universalmente válidas reconoce dos momentos: la búsqueda de la receta en forma deductiva y la búsqueda de la misma en forma inductiva. La primera etapa, ligada a la primera generación de reformas, buscaba la receta de políticas deduciendo a partir de modelos abstractos con fuertes presupuestos economicistas en el sentido que las reformas de los mercados tendrían un efecto “de arrastre” sobre las dinámicas políticas e institucionales. La lógica teórica que animaba esta etapa no contemplaba una segunda, por lo que no se asumía como una primera generación sino como “hija única”. La segunda etapa, que surge a partir del reconocimiento de las limitaciones y fallas de la primera etapa de reformas, centra la atención en lo institucional y rescata la importancia del reconocimiento y el valor de las “buenas prácticas”. Ahora, el poder de las recetas no estaría en su consistencia lógico-deductiva a partir de modelos formales sino en el aprendizaje y generalización de experiencias que se habían mostrado exitosas. El camino es inverso, de la experiencia exitosa se inducen conclusiones y recomendaciones generales.

Sin embargo, ambas formas de elaborar recomendaciones, más allá de las diferencias en términos de su direccionalidad lógica, comparten dos importantes debilidades. Primero, ambas persiguen la elaboración de recomendaciones universalmente válidas, más allá del contexto específico dentro del cual las políticas o prácticas deben ser aplicadas. Segundo, comparten el intento o ilusión de proveer un menú o receta detallado, similar a la sugerencia de la escritura de “contratos completos”, algo que ha sido hace ya tiempo descartado en la literatura económica sobre contratos, incluso para intercambios mucho más simples que procesos de reforma institucional (ver, por ejemplo, Hart & Holmstrom, 1987, y Milgrom & Roberts, 1992).

En este sentido, y tomando distancia de ambos reduccionismos, esto es el deductivista y el inductivo de las “buenas prácticas”, reformas institucionales para mejorar políticas públicas y sociales, no deben adoptar la forma de una nueva receta que, confrontando con las viejas, recomienda contenidos universalmente válidos. Hacer esto sería asumir que los reformadores conocen qué hacer en cada estado contingente del mundo, algo que aunque imposible es, sin embargo, el presupuesto detrás de las listas de recomendaciones, asumidas como universalmente válidas, que constituyen cada receta. El incierto camino de reformas institucionales tiene que trascender las recetas universales y perseguir la generación de certidumbre sobre reglas mientras soporta incertidumbre sobre resultados. La necesidad es construir reglas de toma de decisiones más eficientes, dejando los resultados o contenidos específicos de las políticas, abiertos. Las reformas institucionales que son estratégicas en el largo plazo, son aquellas que aseguran mejores y más estables reglas de decisión y no contenidos específicos. Los contenidos deben ser objeto de buenas decisiones en cada sociedad. Buenos contenidos sin buenas reglas, llaman al desastre una vez que los poderes tutelares pierden capacidad de control.

Tomando en cuenta el contexto social latinoamericano y las reformas introducidas en el plano de la gestión estatal, cabe preguntarse sobre la calidad y el desempeño de las políticas públicas que tienen algún tipo de relación directa con las problemáticas sociales. Puede afirmarse, en este sentido, que mientras se han realizado avances significativos para sentar las bases de equilibrios macroeconómicos

que a su vez tienen impactos en el crecimiento, se siguen registrando problemas importantes en ciertas decisiones y acciones públicas, como las políticas sociales.

¿Por qué sucede esto? No hay respuestas simples ni uniformes para los distintos países de América Latina y el Caribe, no obstante lo cual cabe resaltar el peso que adquiere la lógica político-institucional que enmarca las políticas sociales. Podría afirmarse que las transformaciones que se han llevado adelante en la región no han alcanzado a afectar favorablemente el entramado de políticas sociales, a efectos de que estas puedan reducir los problemas sociales más importantes. Las estrategias de descentralización, privatización-desregulación y focalización llevadas adelante en la década de los años noventa, han visto limitados sus efectos de cambio institucional, por causas variadas. Entre estas destaca el hecho de que las reglas más globales del juego político han permanecido más o menos invariables en lo que respecta a la gestión de las políticas sociales: la ya mencionada preponderancia del Ejecutivo con la consiguiente debilidad partidaria y social, así como los problemas de coordinación intersectorial e interjurisdiccional que minan la calidad de las políticas sociales y de la política pública en general. Así, lo social es apéndice de lo económico, lo social parece requerir menor profesionalización, lo social es moneda de intercambio fácil en el juego político-electoral.

I.2 El objetivo perseguido y la forma de alcanzarlo

I.2.1 Qué se busca

El objetivo en esta instancia es la elaboración de una metodología de análisis que permita identificar qué hay que observar, y posiblemente modificar, para mejorar en nuestras sociedades, en general, la política social y, en particular, las de combate a la pobreza. Por otra parte, esta elaboración demanda, como paso previo, contar con un modelo causal que nos explique por qué las políticas sociales son como son.

En síntesis, el objetivo perseguido en este primer capítulo es el desarrollo de un marco de explicación de la calidad y grado de eficiencia de las políticas sociales en América Latina para, a partir del mismo, construir una metodología que identifique las variables pertinentes para recomendar reformas institucionales que permitan un mejor, más eficiente y eficaz, proceso de producción de políticas públicas, en particular, de políticas sociales de combate a la pobreza en ámbitos diversos y heterogéneos.

En primer lugar, y con respecto a la naturaleza de la metodología en elaboración, es una herramienta para la acción. Este diseño metodológico trasciende la órbita académica, en el sentido de que responde a una clara y urgente necesidad para el accionar de diversos usuarios/destinatarios. Una primera aproximación a estos destinatarios, muestra a los *policy makers* nacionales, provinciales y municipales, los BMDs, organizaciones de la sociedad civil así como actores privados,² ligados al diseño, implementación y monitoreo de políticas sociales.

² En el contexto de las reformas estructurales y procesos de privatización, se observan importantes empresas y/o grupos económicos cuya actividad ha quedado colocada como eje rector del desarrollo socio-económico de importantes regiones con crecientes problemas sociales (muchas veces, disparados por los propios procesos privatizadores). Son crecientes los casos, como el de la acería SIDERCA (Grupo Techint) en San Nicolás, Provincia de Buenos Aires-Argentina, en los que el actor privado o bien desarrolla su propia estrategia de mejoramiento de la situación social en el entorno de su actividad productiva, o influye en forma determinante sobre la política social que se despliega desde el gobierno local, o ambas. En el contexto post reformas estructurales, también cabe destacar el creciente papel que juegan los actores privados en algunas áreas de la política social, como por ejemplo en relación a la seguridad social en sus aspectos de salud, previsión y riesgos de trabajo.

En segundo lugar, el fortalecimiento de la capacidad de gestión y seguimiento de impacto de políticas sociales, demanda que la metodología de análisis y diseño de políticas sociales, no pretenda resultar en una única y universal recomendación de contenido de política. Es necesario que establezca un equilibrio entre la identificación de los factores intervinientes y la especificidad contextual que caracteriza a estos factores. En otras palabras, reconocer que, por ejemplo, la variable de ordenamiento interjurisdiccional es clave en el proceso de diseño e implementación de políticas, es propio de la utilidad universal de la metodología. Por otro lado, la recomendación de política seguramente variará para casos nacionales que muestren valores diferenciales en relación con esta variable (por ejemplo, variará entre aquellos que muestran un ordenamiento federal versus otros que operan en base a uno unitario). Dado que el valor de las variables cambiará según los casos nacionales, nuestro marco de análisis/decisión busca “la mejor práctica” para el caso específico, alejándose del presupuesto de validez universal de prácticas o experiencias positivas espacial y temporalmente acotadas. Por ello, el objetivo de construir un “factorial” o conjunto de variables a ser consideradas en un contexto específico, permitirá alejarse de los reduccionismos y limitaciones de la búsqueda e imposición de “recetas universales” (deductivas o inductivas).

La universalidad de la metodología buscada, no está, por ende, en la búsqueda de “la” mejor política sino en la elaboración u ordenamiento en la forma de analizar y operar sobre realidades heterogéneas, lo que implica que buen *policy making* resultará en variaciones de contenidos en función de la diversidad de los recursos sociales, las características político-institucionales y el entramado de actores, propio de nuestra región.

Para el caso de las políticas de combate a la pobreza, la heterogeneidad mencionada también debe ser considerada para los diversos bienes en juego y sectores objeto de intervención. Por ejemplo, al no constituir “salud” un bien sino una canasta de bienes, y depender los resultados de política de cambiantes factores, muchos de los cuales caen fuera del dominio de las políticas sociales, es necesario: a) tomar distancia de esquemas rígidos en el desarrollo e implementación de estas políticas; y b) diferenciar aquellos aspectos, o bienes de la política social que son pasibles de la imposición de metas en horizontes temporales claros, de aquellos bienes o canasta de bienes cuya provisión eficiente y eficaz no admite la evaluación de calidad a partir del alcance de metas en tiempo y forma.

Lo antedicho también implica tomar distancia del diseño e implementación de políticas como contratos rígidos, con metas y prácticas predefinidas, precisas y escalonadas desde el inicio y para el ciclo completo, como precondition de los desembolsos y criterios de evaluación de éxito, fracaso, eficiencia y eficacia.

También implica definir los criterios para diferenciar aquellos bienes que componen una política social pasibles de la imposición de metas rígidas a su provisión, de aquellos otros para los que la imposición de metas es inconveniente por su propia naturaleza y cuya provisión demanda una evaluación más cercana a la calidad de proceso en el contexto que opera.

En esta instancia del trabajo, el presupuesto que guía la elaboración es que el lugar estratégico donde comenzar a desatar el nudo crítico de las políticas sociales, no está ni en los contenidos de las políticas específicas, ni en las variaciones significativas en el contexto que determina márgenes angostos de factibilidad para las políticas sociales, ni en cambios radicales en las características de los actores que participan de estos procesos. Este espacio de importancia clave y, por ende, prioritario en el accionar para mejorar las políticas sociales, se encuentra en reformas institucionales que aseguren, por jurisdicción, sector y etapa de ciclo de políticas, buena calidad de la decisión e implementación, más allá del contenido de la misma. Y esta calidad, muy probablemente esté en juego en las reglas de toma

de decisiones en nuestras sociedades, por lo que de constatarse esta hipótesis, las recomendaciones de política apuntarán a reformar las instituciones de decisión, diseño e implementación de política social, que ordenan e incentivan el comportamiento de los actores relevantes en estos procesos: seguramente los *policy makers*, gerentes públicos y, seguramente, actores claves de la sociedad civil y de los organismos multilaterales de desarrollo.

I.2.2 Instituciones que nos interesan

Como dijimos, el trabajo se propone generar un marco analítico-metodológico para observar una serie de cuestiones cruciales de la gestión de las políticas sociales de combate a la pobreza en América Latina. Resulta imposible dar cuenta de todos aquellos aspectos que pueden resultar relevantes tomando en cuenta las variaciones sectoriales o de países, y si esto resulta cierto para el estudio en su conjunto, aún más lo es en esta primera etapa del mismo. Por ello, no es este el lugar ni el momento donde definir en forma taxativa el conjunto de reglas formales e informales que deben ser objeto de análisis. Sin embargo, es necesario dar cuenta, en términos de ejemplos referidos al caso argentino, de algunas problemáticas institucionales de particular relevancia en el campo de la política social en América Latina. De esta forma, y sólo a modo de ejemplo del tipo de cuestiones que se quieren enfatizar, a continuación se presentan cinco de ellas: a) la problemática institucional intersectorial; b) la problemática institucional interjurisdiccional; c) capacidad de los Ministerios sociales; d) rol del poder legislativo en la política social; e) regulación de los actores no estatales involucrados en el campo de la política social.

a) La problemática institucional intersectorial

Como se argumentó más arriba, dado el débil papel jugado por el Parlamento en la ejecución y control del diseño e implementación de políticas públicas por parte de los aparatos estatales, el Poder Ejecutivo queda colocado en una posición dominante y estratégica en relación a estas políticas en la Argentina. En este sentido, el panorama que muestra el Ejecutivo es de choques, discrepancias, competencia y hasta contradicciones en su propio seno, lo cual se explica no sólo por las características propias de cada conformación coyuntural de Gabinete sino también del modo en que las reglas electorales materializan la conformación del Poder Ejecutivo. Se trata, a su vez, de un Ejecutivo que por su predominancia sin contrapesos en el Legislativo y en la sociedad civil, potencia, dada la ausencia de constreñimientos institucionales, sus conflictos internos en términos de impactos negativos sobre la calidad de las políticas públicas.

Estos conflictos o desajustes reconocen causas que son propias e ineludibles en toda estructura estatal. Sin embargo, en el caso argentino, las dimensiones del problema permiten preguntarse si el Ejecutivo es un poder desarticulado por su propia dinámica. Los Ministerios, y muchas veces las propias Secretarías y/o Subsecretarías dentro de un mismo Ministerio, cubren, por definición, temáticas que se resuelven en el marco de legislaciones distintas, por lo que actúan en un contexto de reglas de juego distintos. Cada Ministerio, además, opera en un espacio donde participan actores distintos. Esto es, los actores que confrontan o colaboran con las políticas educativas desde la sociedad civil son muy diversos en organización, intereses, ideología y capacidad de acción colectiva, a aquellos actores ligados a la política laboral, la económica o a los temas objeto del accionar del Ministerio de Desarrollo Social. Por fin, muchas veces los Ministerios implican especializaciones temáticas en tensión (por ejemplo, en el caso argentino, donde una situación de déficit fiscal exacerba el conflicto entre Economía y las áreas sociales).

Por un lado, cada Ministerio se maneja en un contexto de juego político distinto (diversas prioridades,

distintas reglas rectoras y de resolución de conflictos, diversos actores, diversas opciones y estructura costo/beneficio ligada a las opciones). Por otro lado, sabemos que los Ministerios son recursos de poder que se distribuyen entre los distintos grupos o líneas que participan del partido o la coalición gobernante. La combinación de estos dos elementos siempre implica una tensión. Sin embargo, en algunos casos como el argentino, observamos a una democracia que nos muestra un altísimo nivel no ya de descoordinación entre las áreas del Ejecutivo, sino muchas veces tensiones que van desde la abierta competencia al conflicto. En estas situaciones, queda de manifiesto que, más allá de los elementos estructurales comunes en América Latina, las contingencias ligadas a los procesos de lucha política específicos/nacionales juegan un papel ineludible al momento de diseñar reformas institucionales conducentes a mejores políticas públicas y sociales.

La necesidad de coordinación a la que se hace referencia, implica, por ejemplo, que temáticas complejas como la pobreza o la salud materno-infantil por definición deben ser abordadas simultáneamente por tres, o cuatro áreas del Ejecutivo. Estas áreas en general, no solamente no colaboran sino que compiten activamente unas contra otras. La colaboración tiende a ser percibida por estas distintas estructuras como una pérdida de poder, porque en realidad lo es: la coordinación implica cierta pérdida de autonomía a favor de una acción colectiva más eficiente. Desde este punto de vista es que no existen mayores incentivos en la estructura institucional del Estado Argentino para que se genere una colaboración más eficientemente entre las diversas áreas del Ejecutivo. Recordemos algunos de los conflictos tradicionales de los gabinetes argentinos. Por supuesto la tensión entre Economía y los Ministerios ligados a la política social. Pero también entre los propios Ministerios que tienen que ver con políticas sociales las tensiones son permanentes: Trabajo, Salud, Educación y Desarrollo Social históricamente no han colaborado y, en su competencia y lucha por recursos, hasta se han “copiado” programas que operan sobre la misma población objetivo en las mismas regiones.

El poder desarticulador de esta dinámica de tensión, competencia y falta de coordinación intersectorial, es claro al analizar dos de los recientes intentos de solución al problema. La creación de la Jefatura de Gabinete, en el contexto de la nueva Constitución Nacional de 1994, apuntó en la dirección correcta. Sus resultados no han sido sólo magros en términos de asegurar mayor coordinación/colaboración intersectorial, sino que los responsables de dicha Jefatura desde su puesta en funciones, se han visto sistemáticamente erosionados por el accionar de los Ministros al punto de terminar soportando un alto costo político personal. Otro intento más reciente ha sido la conformación del Gabinete Social, específicamente diseñado para resolver las superposiciones y descoordinación de las áreas sociales. Sin mayores incentivos para utilizar ese espacio en la resolución de sus problemas de acción colectiva, los Ministerios han cedido poco y el Gabinete no ha logrado ni esbozar una política social conjunta. Este sigue siendo un asunto de parcelas burocrático políticas superpuestas e inconexas.³

Los problemas de acción colectiva dentro del Ejecutivo no sólo son estratégicos para la capacidad de gobierno, sino que sus causas no admiten soluciones basadas en “estilos de gestión” o relaciones personales. Estos elementos sin duda juegan un papel, pero la problemática de fondo es estructural y demanda reformas institucionales que redefinan en un primer momento, la estructura de incentivos que enfrentan los tomadores de decisiones y las burocracias de los Ministerios para, en un segundo momento, esperar que se produzca un cambio de la cultura organizacional del Ejecutivo y sus Ministerios.

Aunque estas reflexiones se centran en las propiedades del Ejecutivo nacional, son aplicables como

³ Para un análisis comparativo de diversas experiencias intersectoriales de políticas y programas sociales en América Latina, ver Cunill Grau, N., (2005).

diagnóstico del funcionamiento y los problemas de los Ejecutivos provinciales y municipales.

b) La problemática institucional interjurisdiccional

La lógica de reformas y los cambios en la producción de políticas públicas en el contexto argentino, tuvo diverso impacto sobre los distintos niveles contractuales entre jurisdicciones, que sostienen el diseño e implementación de las estrategias sociales: Nación-Nación (por ejemplo, interrelaciones de poderes nacionales –Ejecutivo, Legislativo- así como, con cierta superposición con la problemática intersectorial, la relación interministerial); Nación-Provincias; Nación-Municipios; Provincia-Municipios; y organismos multilaterales de desarrollo con los distintos niveles domésticos.

Por ello, la relación entre niveles de gobierno resulta otro ejemplo significativo del modo en que las reglas de juego vigentes habrán de impactar sobre el desempeño de las políticas públicas, en particular las sociales. Es evidente, asimismo, que la situación será diferente cuando se trate de países federales o unitarios, no obstante lo cual en ambos casos se deberá prestar atención al modo en que se distribuyen recursos y responsabilidades entre los diferentes ámbitos jurisdiccionales participantes.

Tomando el caso argentino como ejemplo, vale señalar algunos de los rasgos de su federalismo y el modo en que los mismos tienen consecuencias al momento de gestionar políticas públicas⁴. Las deficiencias del federalismo argentino están ligadas a la naturaleza de los “contratos federales”, así como a la influencia que sobre dichos contratos generó la inestabilidad política argentina en gran parte del siglo XX. Cabe destacar que con el regreso a las prácticas democráticas en 1983 comenzó a registrarse un cambio en la tendencia precedente hacia la centralización política.

Importa anotar, no obstante, que las provincias, aún siendo actores claramente diferenciados del actor “Nación”, forman parte constitutiva de este último, interviniendo en la toma de decisiones usualmente realizadas por los actores nacionales (aún cuando se trata de decisiones del Poder Ejecutivo). La consecuencia de esta situación es que se profundiza la confusión acerca de ámbitos de toma de decisiones, lo cual expresa la ausencia de frenos y contrapesos en el ámbito nacional. Por ende y en el marco de un sistema partidario y electoral con problemas sustantivos, mientras que un conjunto relevante de políticas locales es decidido a nivel del Estado nacional, las que constituyen decisiones relativas a lo estrictamente nacional deben superar el veto de subconjuntos de Estados provinciales, lo que entre cosas refleja la sobre-representación de las provincias pequeñas en el Poder Legislativo.

El principal ejemplo de esta problemática interjurisdiccional en la Argentina lo constituye la falta de un buen régimen fiscal federal. Las marcadas ineficiencias del régimen vigente obedecen en parte al oportunismo de ciertas provincias para lograr redistribuciones a su favor, así como a la incapacidad (y falta de deseo) del gobierno nacional de comprometerse a no actuar en forma oportunista, violando los acuerdos federales.

Esta institucionalidad que enmarca la relación entre la Nación y las provincias ayuda a entender también algunos de los problemas fundamentales de la política social y, específicamente, la de combate a la pobreza. Los legados de un modelo de centralidad estatal, sumados a la escasa importancia que en el último cuarto de siglo se le ha dado a lo social, condujo a que no estén claramente definidas las funciones en esta materia, ya no sólo entre las jurisdicciones indicadas sino también en lo que respecta a los municipios. La misma descentralización durante los años noventa de los servicios de educación y

⁴ Parte de este punto se basa en el trabajo Tommasi, M. y P. Spiller (2000). Para un resumen histórico sobre cómo y qué se descentralizó de la política social en la Argentina, ver Repetto, F. y G. Alonso (2004).

salud, así como los fondos para vivienda y planes alimentarios, se llevó a cabo sin la construcción de reglas claras sobre quién debía hacer qué.⁵

Es en este contexto, que en la brutal crisis social-política y económica de 2001/2002, la necesidad de responder a las crecientes y urgentes demandas de los pobres resultó en un camino de recentralización,⁶ claramente funcional en el corto plazo y debatible impacto sobre la capacidad de combate a la pobreza en el mediano-largo plazo. Recentralización de las estrategias de asistencia social de combate a la pobreza combinada (de forma no clara) con el mantenimiento de la descentralización de las políticas de salud, educación y trabajo, ofrecen un cuadro poco claro y desarticulado de la lógica político-institucional de combate a la pobreza.

El juego político de corto plazo suele tornar la gestión de lo social en “moneda de intercambio” de otros arreglos políticos más amplios. La necesidad del gobierno nacional de llevar adelante ciertas políticas implica, bajo la institucionalidad vigente, que la búsqueda de apoyos en coaliciones de provincias ha derivado en que éstas encuentren mecanismos informales para obtener más recursos sociales, en detrimento de otras provincias que quizás tengan mayores necesidades. Es necesario enfatizar, por tanto, que “el juego de la política social argentina” se torna de esta forma dependiente y ubicado en función de otros juegos dominantes que no necesariamente representan las necesidades prioritarias de la sociedad. Es por ello que, por ejemplo, el combate a la pobreza no termina de constituirse en una clara prioridad ni como demanda ni como mandato en la agenda gubernamental argentina.

Los espacios formales de construcción de acuerdos entre la Nación y las Provincias en materia de política social, los denominados Consejos Federales, no han logrado constituirse en ámbitos de construcción de reglas claras y sustentables en el tiempo. Dependiendo de las coyunturas políticas, han servido para que el actor “Nación” discipline a los actores provinciales respecto a alguna normativa de carácter nacional o, a lo sumo, para que el gobierno nacional informe sobre sus líneas de acción y acuerde ajustes en el margen a sus propuestas iniciales. Por otro lado, en algunos casos como educación o salud, donde gran parte de la responsabilidad ya está en manos de las provincias, se observa que los Consejos Federales no han facilitado la acción de Nación para disminuir los desequilibrios entre las instancias subnacionales.⁷

En suma, cuando se busca caracterizar el modo en que la Nación se relaciona con las provincias, destaca no sólo la falta de coordinación entre los ministerios sociales (de lo que se dio cuenta al hacer referencia a los problemas de intersectorialidad), sino también de los efectos en términos de incentivos que esa descoordinación del gobierno nacional genera en las provincias. Estas han ido desarrollando una creciente capacidad para aprovechar la falta de una estrategia común del nivel central, lo cual se traduce en ineficiencias en la asignación de los recursos globales.

c) Capacidad de las áreas sociales del Estado

Una de las problemáticas más abordadas en los años recientes en el campo de la política social de la

⁵ Un análisis específico sobre la relación entre relaciones gubernamentales, las capacidades estatales y la calidad del *policy making* en el caso argentino, se puede encontrar en Repetto, F. y F. Nejamkis (2005).

⁶ Es de notar que esta tendencia de recentralización de las políticas y programas de combate a la pobreza también se puede observar desde fines de la década de los años noventa, en el resto de las sociedades latinoamericanas, a pesar de no haber afrontado crisis de la magnitud de la argentina. Al respecto, ver Serrano, C. e I. Fernández (Junio 2005).

⁷ Para un estudio puntual del funcionamiento de los Consejos Federales de las áreas de Educación y Salud en la Argentina, ver Potenza, F. (2005).

región tiene que ver con la posibilidad de conformar, en las áreas sociales del Estado, una fuerza equivalente a la que han adquirido los Ministerios de Hacienda o Economía. Es en ese marco que es necesario analizar desde una perspectiva amplia las capacidades que tienen los Ministerios Sociales tanto en el plano nacional como subnacional, así como del modo en que las mismas repercuten en los procesos de gestión concretos de las políticas sociales. Asimismo, cabe señalar que es importante avanzar en la exploración de las capacidades de las áreas sociales en el nivel municipal, toda vez que una importante porción de los servicios y programas sociales se ejecutan en el nivel local.

Entre las capacidades a observar se destacan tres:⁸ a) política; b) económica; c) organizacional. Por “capacidad política” se interpretará la fuerza relativa que posee el Ministerio, Secretaría o unidad responsable para fijar objetivos, movilizar ciertos recursos y llevar adelante acciones, lo cual implica prestar atención tanto a la autoridad formal que emana de la institucionalidad del sistema político como a los aspectos informales que permiten conformar coaliciones, sean éstas de apoyo u oposición. Por “capacidad económica” se entiende la relación entre la dotación de recursos financieros que el Ministerio u área social obtiene en el presupuesto a fin de llevar adelante sus tareas y los problemas sociales que deberá enfrentar con esos recursos. Por “capacidad organizacional” se interpreta el modo en que la definición de roles y funciones, los procedimientos administrativos y los recursos humanos permite, o no, hacer frente a los problemas de gestión que tiene el área social que se esté analizando, lo cual implica entre otros aspectos la posibilidad de procesar información pertinente para la toma de decisiones públicas en materia social. En esta última dimensión de la capacidad estatal, un elemento central está asociado a las reglas que regulan al conjunto de la administración pública, en aspectos tales como el reclutamiento de los agentes, su capacitación, la estructura de incentivos que enmarca el accionar de los mismos, etc. La relación entre estas capacidades de gestión y la dinámica política vuelve a surgir como central al evaluar la calidad de las políticas sociales, al considerar que la ausencia de burocracias eficientes muestra una estrecha relación con la preponderancia de la lógica de intercambio político que invade la gestión pública social: el círculo vicioso de la política de la gestión social se reproduce por los avances de la política partidaria sobre las áreas sociales que debilitan la constitución de un cuerpo administrativo capacitado y eficiente, debilidad que, a su vez, evita la presencia de un cuerpo burocrático cuyos intereses e ideología podrían limitar, justamente, el avance y la predominancia de una lógica política cortoplacista, cambiante y clientelista en el manejo de la política social.

d) Rol del poder legislativo en la política social

Como se enunció más arriba, una de las características centrales de la institucionalidad democrática en América Latina es el poco peso que suele caracterizar al Poder Legislativo en la definición de ciertas políticas públicas. Entre los ejemplos más destacados al respecto están las políticas sociales y particularmente las de reducción de la pobreza, toda vez que la tradición de la región marca que en este campo la responsabilidad central recae en el Poder Ejecutivo, sea éste del nivel nacional, provincial o municipal.

A partir de esta constatación, no es ineludible la posibilidad de que el Congreso participe de algún modo en las decisiones centrales de la política social sino que, por el contrario, es necesario analizar aquellas modalidades a través de las cuales sí interviene. La principal, sin duda, la representa el proceso presupuestario. La dinámica que adquiere la negociación de los recursos destinados al gasto social representa sin duda un ejemplo fundamental para ver el modo en que se procesa la interacción entre

⁸ Para una discusión en profundidad sobre las capacidades estatales para la política social en América Latina, ver Repetto, F. (2004).

actores políticos, tanto en el plano de la tensión oficialismo-oposición como en lo que refiere a la representación provincial en el nivel legislativo. Otro aspecto a atender en lo que refiere al Congreso, está asociado a la existencia de comisiones ligadas a la política social, lo cual permite observar el modo en que los conflictos entre actores políticos y actores socioeconómicos con capacidad de *lobby* se procesan alrededor de la discusión sobre leyes específicas en materia social.

Debemos reconocer, y prestar particular atención, que algunos de los determinantes sobre los cuales es necesario operar para fortalecer y mejorar el papel del Congreso en la gestión de las políticas sociales se encuentran fuera del mismo Congreso. Por ejemplo, para casos como el argentino, resultan centrales la legislación electoral y la dinámica partidaria regional en la determinación de una de las más altas rotaciones (baja tasa de reelección) de los diputados nacionales. Con una Cámara de Diputados donde sólo el 20% de sus miembros logran la reelección para un segundo período, cabe esperar baja profesionalización legislativa, inclusive en aquellos que son políticos profesionales⁹.

e) Regulación de los actores no estatales involucrados en el campo de la política social

Las reformas que se han llevado adelante en las distintas áreas de la política social en América Latina han modificado de raíz el viejo modelo, cuya característica predominante estaba asociada a la exclusiva presencia de actores estatales en la gestión de lo social. Los cambios hacia un nuevo paradigma de política social ha dado como resultado, entre otros, la presencia de actores económicos y sociales que históricamente no habían jugado un rol descollante en la materia. Entre los más importantes, cabe destacar las empresas privadas con activa participación en la administración de seguros sociales y el conjunto de organizaciones no gubernamentales que actúan principalmente en aquellas políticas destinadas a enfrentar la pobreza.

Este nuevo escenario marca, entonces, una presencia cada vez más plural de actores políticos y socioeconómicos en la política social de la región. Surge entonces como uno de los principales desafíos el regular, bajo distintos mecanismos, la participación de estos últimos.

En la asociación entre regular y controlar, debe enfatizarse que estas funciones no habrán de recaer exclusivamente en el sector público. La participación de la ciudadanía genera un potencial fortalecimiento de la *accountability*, a la vez que permite llamar la atención (en el sentido de “alarma de incendio”) sobre los problemas que pueden generarse en la provisión de servicios y programas sociales, más allá de que esto lo haga el sector público, el privado o el social. También sobre este tipo de problemáticas habrá de fijar la atención el estudio de la institucionalidad que sustenta a las políticas de reducción de la pobreza en América Latina.

I.3 Contenidos del marco analítico y la metodología: las variables que nos interesan

La definición de los presupuestos y de las variables que inciden en el diseño y la gestión de la política social requiere atender al alcance que le demos al mismo concepto de “política social”. Tomando en cuenta la forma que aquí se la considera, es claro que aquellas variables tendrán un peso diferencial en los distintos sectores o áreas de la intervención del Estado ante la cuestión social. Asimismo, la ponderación que hagamos de las variables en un mismo sector o área variará de acuerdo al país en que se lleve a cabo la observación. En ambos casos, se trate de áreas o de países, la variación histórica

⁹ Ver al respecto, Saiegh, S; P. Spiller y M. Tommasi, (2000). Sobre el peso electoral provincial en la determinación del diseño, decisión e implementación de políticas públicas nacionales en la Argentina, ver Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005).

jugará un rol fundamental.

La política social es el resultado de dos grandes conjuntos de variables: aquel contextual que fija los límites de factibilidad para las mismas y aquel que, dentro de los límites de factibilidad, determina los procesos político-institucionales que resultan en un tipo de políticas sociales y no en otro.

I.3.1 El contexto como límite de factibilidad: Recursos Brutos y Variables de Contingencia

El contexto que fija los límites de factibilidad para las políticas sociales, es un constreñimiento “duro” que enfrentan los ciclos de una política social (tema al que haremos referencia más abajo). Estos límites están, a su vez, determinados por los Recursos Brutos con los que cuenta una sociedad (en términos de sus recursos económicos, humanos, tecnológicos y organizacionales) y las variables de contingencia cuyas características fundamentales son encontrarse fuera del dominio de la acción de los actores domésticos y su capacidad de afectar la futura magnitud y rigidez de los Recursos Brutos con los que cuenta una sociedad.

El primer subconjunto de variables, los Recursos Brutos, está asociado a aquellos recursos agregados que se acumulan en un país en un momento determinado, estén o no ligados a la política social, pero que puedan ser movilizadas para incidir directa o indirectamente, sobre los límites de factibilidad de dicha política. Dichos recursos son parte de las condiciones iniciales para una política social dada en t_1 , aunque habrán de depender, a su vez, de la posición internacional, de los legados y de la dotación colectiva de capital humano y capital social, que la sociedad generó en t_0 . En contraposición a la noción de Recursos Brutos sociales, consideramos como Recursos Netos sociales aquellos recursos que son pasibles de utilización específica para políticas sociales.

Si bien, en el largo plazo (Keynes *dixit*), ambos subconjuntos de variables se subsumen en los Recursos Brutos con los que, en definitiva, cuenta una sociedad, su desagregación o desdoblamiento, cobra sentido al incorporar la dimensión intertemporal: en t_1 cada sociedad cuenta con una magnitud dada de recursos brutos. Sin embargo, de enfrentar un cambio significativo en las variables de contingencia (contingencia internacional o local, como la crisis del *Tequila* para la Argentina o un desastre natural dentro de las fronteras), el uso de recursos en t_1 contemplará la variación de magnitud y rigidez que enfrentarán sus Recursos Brutos en t_2 .

Explicar el impacto de lo contextual sobre las políticas sociales, demanda, por tanto, reconocer los recursos brutos con los que se cuenta en un momento dado, así como los recursos brutos con los que se espera contar en un futuro previsible (disminuyendo o ampliando la disponibilidad de RB sociales), lo que implica que la política implementada en t_1 está determinada tanto por los recursos como por las contingencias en t_1 . Es obvio que para explicar el comportamiento del *policy maker* social ecuatoriano o venezolano en 1973, debemos tomar en cuenta los límites de recursos brutos que le impone su sociedad en ese momento, así como sus expectativas sobre el impacto de la guerra árabe-israelí sobre esos límites de 1974 en adelante.

I.3.2 Lo político: Instituciones Políticas y Actores

Por otra parte, dentro del margen de los límites de factibilidad, la opción de un tipo de política social sobre otra, es resultado de los procesos políticos domésticos, entendidos como procesos de inclusión/exclusión por los que se constituye la agenda social (representando ciertas preferencias por sobre otras), y se deciden, implementan y evalúan las políticas sociales.

Este segundo conjunto de variables que explica las políticas sociales y se relaciona con la política en cada sociedad, tiene que ver con el 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 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.

Las instituciones, formales e informales, distribuyen probabilidades diferenciales para que los distintos actores y sectores sociales y políticos, realicen sus intereses y alcancen sus objetivos, estableciendo estructuras de incentivos para el comportamiento de los actores, por lo que constituyen la organización social del poder político. Las instituciones son, de esta forma, parte de los determinantes de las capacidades y comportamientos de los actores intervinientes, así como parte de los determinantes de los comportamientos de actores excluidos o de la ausencia de comportamiento (por ejemplo, capacidad de acción estratégica) de sectores sociales que no resuelven sus problemas de acción colectiva, por lo que no alcanzan la condición de actor.

Por otra parte, el proceso político es resultado de la articulación de los diversos comportamientos desplegados 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 ideología.

Instituciones, actores y la forma en que se articulan para forjar comportamientos, demandan una atención específica.

(a) Instituciones: Qué son y cómo funcionan

En este trabajo, acentuamos el entendimiento de instituciones como conjunto de reglas que brindan una estructura de incentivos para el accionar de los actores. Las instituciones, o reglas, pueden ser formales (definidas como derecho positivo o regulaciones) o informales (entendimiento compartido sobre cómo algo funciona cuando no está cubierto por las reglas formales o cuando las contradice). Reglas formales no creíbles son usualmente acompañadas por efectivas informales. Cuando no lo son, reina el caos o la anomia (Nino, 1992). Sin embargo, el comportamiento en la vida real, rara vez resulta de uno u otro tipo de regla: tiende a reflejar variantes mezclas causales de institucionalidad formal e informal.

Desde nuestro punto de vista, entendemos 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, comportamientos en una dirección resultante en equilibrios. Por otra parte, estos resultados no son neutrales con respecto a los conflictos de intereses, implicando que los equilibrios alcanzados necesariamente comportan resoluciones de conflictos distributivos.

Intereses y *policy making* son afectados por reglas/instituciones que operan en distintos niveles. La forma en que estas distintas reglas interactúan estructura el conjunto de opciones y probabilidades de éxito diferenciales que enfrentan los actores cuando planifican e implementan estrategias. Este ámbito

institucional estructura el problema relacionado a las reformas institucionales que apuntan a mejorar la producción de políticas sociales.

Reglas o instituciones, formales o informales, pueden ser clasificadas en función del nivel de su dominio. Reglas de primer nivel, R1, tienen que ver con resultados o contenidos específicos como, por ejemplo, la disminución del desempleo a través de un Plan de Empleo Transitorio. El Plan, aprobado por diversos Ministerios, Organismos Multilaterales de financiamiento y rubricado por el Congreso en la ley de Presupuesto, establece las condiciones de elegibilidad individual y regional, así como las condiciones y recursos para su implementación. En equilibrio la regla es tomada como dada: los actores maximizarán sus intereses implementando estrategias en función de sus recursos, ideología, intereses y la estructura de opciones definida por las reglas más creíbles. Por lo tanto, potenciales beneficiarios pueden aprovechar o no el Plan, aceptarlo con reservas, etc., y los excluidos aceptar su condición. El equilibrio de la regla, puede ser alterado por diversos actores: los excluidos pueden demandar su inclusión por diversos medios individuales (consideración de excepción) o colectivos (demanda de reformulación de los criterios de elegibilidad); actores políticos, como gobernantes regionales, también pueden desafiar el equilibrio, demandando la inclusión de las jurisdicciones bajo su control, etcétera. Diferentes estrategias dominantes resultarán en el logro o frustración del objetivo y en resultados sociales óptimos o sub óptimos. Reglas R1 estructuran las opciones para las estrategias de los actores y determinan resultados específicos con relación a temas puntuales.

Las reglas de segundo nivel, R2, determinan a aquellas reglas que determinan resultados específicos (a las de nivel R1). Una ley que identifica los tomadores de decisiones y la forma en que estos deciden las reglas de menor nivel, por ejemplo, el papel del Legislativo y las áreas del Ejecutivo responsables del diseño, aprobación y ejecución del Plan de Empleo Transitorio mencionado, cae dentro de la categoría de R2 formal. La inclusión de Gobernadores oficialistas o de ONGs ligadas a la Iglesia Católica, en la decisión del formato y naturaleza del Plan, constituye un ejemplo de R2 informal.

Las reglas de tercer nivel, R3, son aquellas que gobiernan las de menor nivel (R2) que determinan las de todavía menor nivel (R1) que inducen resultados específicos. Reglas R3 definen quién y cómo se hacen las reglas en términos generales (esto es, más allá de asuntos específicos). En este sentido, instituciones de nivel R3 definen los procesos de participación política y decisionales en el ámbito social. Estas reglas definen la naturaleza del régimen político. Ejemplos de R3 formales son, obviamente, las Constituciones.

Finalmente 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. En otras palabras, mientras algunas sociedades muestran reglas R3 que incluyen fuertes componentes R2 o, inclusive, de R1,¹⁰ otros casos muestran leyes de nivel R2 que incorporan la constitución/organización de agencias de regulación o control para cualquier futura decisión específica de menor nivel que pueda resultar de la misma. No es que las instituciones siguen una rígida lógica organizacional por niveles o capas interconectadas como las arriba descritas y que las instituciones concretas no mezclan niveles. Nuestro argumento es que todo funcionamiento institucional demanda una división de funciones jerárquica, que puede ser pensada en términos de niveles R1, R2 y R3. Es

¹⁰ Por ejemplo, la Constitución brasileña de 1988 pretende regular hasta las tasas de interés. Otro ejemplo de niveles “mezclados” en función de contingencias políticas domésticas lo muestra la comparación de la relación entre la legislación doméstica y los pactos internacionales. Mientras que en el caso argentino, la Constitución de 1994 coloca a estos pactos como determinantes de la legislación local, y por tanto en un nivel que podemos considerar R4, la citada Constitución brasileña establece que en caso de conflicto debe predominar el contenido de la legislación local, ubicando a los pactos internacionales a un nivel R2 o, dependiendo del asunto en cuestión, hasta en un R1.

más, y de mayor relevancia para nuestra discusión, el reconocimiento de esta jerárquica división de funciones no sólo ayuda a comprender la forma en que funcionan las instituciones, sino también afecta el comportamiento y estrategias de los actores, un aspecto central para analizar la factibilidad y probabilidad de éxito de políticas sociales y reformas institucionales.

(b) Actores

En el campo de la política social, son múltiples los actores que intervienen, tanto en las distintas formas que aquella se expresa como a lo largo del ciclo por el que atraviesa cada política social en particular.

Vale acompañar a Belmartino cuando considera actores a "...aquellos individuos o grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones y que responden, en el proceso de formación de políticas, por las funciones de articulación del campo cognitivo y del campo del poder. En tanto mediadores son quienes definen los temas de debate y el marco intelectual en el cual se desarrollan las negociaciones, alianzas y conflictos que sustentan la toma de decisiones" (1998:2-3). Más allá de esta definición de carácter general, cabe acotar lo indicado por Meltsner, "el término 'actor' es un concepto abierto que el analista debe adaptar a los requerimientos de su estudio" (1992:375).

En este contexto debería quedar claro que los actores que nos interesan no están circunscriptos al ámbito estatal. Si bien es verdad que consideramos en una posición estratégica a los representantes políticos, tomadores de decisiones y gerentes públicos, los procesos de diseño, decisión e implementación de políticas sociales muestran, con variedad de intensidad, una creciente presencia de actores sociales. Desde esta perspectiva, para consolidar altos grados de capacidad de gestión pública en materia de política social no alcanza con la construcción de administraciones públicas meritocráticas, bien incentivadas (material y simbólicamente) y con habilidad para gerenciar en contextos de marcada incertidumbre y turbulencia. Más bien, se requiere complementar este componente burocrático con un denso entramado institucional que mejore a lo largo del tiempo la organización y representación de todos los grupos sociales interesados, a la vez que sirvan para fomentar la coordinación y/o cooperación entre los colectivos de agentes estatales (políticos, expertos y administrativos de carrera) y los distintos sectores que componen la sociedad, en especial aquellos con menores recursos de organización y voz para expresar sus necesidades. No obstante y a efectos de ser precavidos, cabe seguir a Lanzara cuando alerta: "...incluso en el caso de una total cooperación social, las intenciones de construir instituciones pueden sufrir distorsiones o resultar vanas debido a la complejidad y a las contradicciones que surgen durante la distribución intertemporal de los recursos" (1999:927).

¿Qué nos interesa de los actores para explicar su comportamiento?

El actor y su comportamiento deben ser analizados en función de tres elementos: i) sus intereses; ii) sus recursos; iii) sus ideas/entendimiento.

i) intereses: "ni son todos los que están, ni están todos los que son"

La noción de interés es una de las más complejas en nuestras disciplinas. El objetivo de estas líneas no es resolver la cuestión, sino apuntar algunos de los problemas más complejos y definir la forma en que los mismos serán "administrados" en este trabajo.

Una primera, y tradicional, definición de interés es aquella que nos sugiere que el interés es lo que el actor dice que es su interés. La ventaja de esta visión pluralista de los intereses, es que nos brinda

importantes pistas sobre parte de las causas del comportamiento de los actores. El interés “subjetivo” es, en definitiva, el que mueve al actor en una dirección y no en otra. Como veremos más abajo, desde este punto de vista, la noción de interés como variable codeterminante de las conductas y estrategias, está estrechamente ligada a la ideología o percepción subjetiva del actor.

Los problemas inmediatos que enfrenta esta definición de interés son aquellos que ponen en cuestión la autonomía del actor como mejor juez de sus intereses: a) actores objeto de políticas sociales que no cuentan por su condición con suficiente capacidad de definir sus intereses en forma autónoma (infantes, enfermos mentales, etc.); b) “intereses” de tal complejidad que demandan la intervención de expertos para establecer las relaciones causales (por ejemplo, actores que ven sus intereses de salud afectados por el deterioro de la capa de ozono, y por tanto por causas imperceptibles para sus sentidos o comprensión inmediata, sólo podrán desarrollar un comportamiento eficaz para defenderlos a partir del asesoramiento, recomendaciones o ejercicio de la autoridad de aquellos que cuentan con la capacidad de establecer las complejas relaciones entre rayos ultravioletas, capa de ozono y condición de la piel, esto es, los expertos).

La segunda definición de interés es, entonces, aquella que apunta a todo aspecto ligado al bienestar del actor, más allá de que este lo reconozca como tal (más allá de lo que el actor dice que es). El reconocimiento de los aspectos “objetivos” de los intereses de los actores, esto es, aquellos aspectos fuera del reconocimiento “subjetivo” del actor, abre una riesgosa puerta a la intervención autoritaria por parte de aquellos que “conocen” mejor los intereses de los actores que los actores mismos. Sin embargo, es claro que si bien los aspectos subjetivos de los intereses son claves para dar cuenta de comportamientos, los aspectos objetivos también son claves para dar cuenta de lo que, efectivamente, le pasa al actor.

La tensión entre estas dos concepciones de interés, está en el centro de algunos de los dilemas y desafíos de las políticas sociales: ¿cómo se articula el conocimiento de los expertos con el de los grupos sociales objeto de las políticas?, ¿la “participación” comunitaria tiene por objeto incorporar el conocimiento de los actores de la sociedad civil en el proceso de diagnóstico, diseño e implementación de las políticas sociales o, en su defecto, su objeto es el aprendizaje y “apropiación” por parte de estos actores de ciertos conocimientos y tecnologías para la solución de sus problemas? En un claro problema de agencia, los agentes destinados a resolver los problemas de información sobre los verdaderos (esto es, objetivos) intereses de un principal necesitado, ¿son sus representantes políticos (los que, quizás, sufren los mismos problemas de información que sus representados por ejemplo sobre el impacto del deterioro de la capa de ozono)?, ¿son los expertos?, ¿o enfrentamos un doble problema de agencia en el que los expertos actúan como agentes del principal y agentes de los agentes políticos?

Muy probablemente, las respuestas a estas preguntas varíen en función del desarrollo tecnológico y del ordenamiento político en cada sociedad, así como en función del tipo de bien social a proveer e instancia o fase dentro del ciclo global de una política social. Aquí, nuevamente, vemos un ejemplo sobre la dificultad de buscar recetas universalmente válidas en su contenido: ¿la participación comunitaria en el diagnóstico y decisión de una política social es positiva en todo momento y lugar, o resulta conveniente establecer articulaciones entre esta participación y el papel de diversos agentes, en función de diversos temas y momentos del proceso de una política social?¹¹

¹¹ Sobre la participación social, el Estado y la gestión pública, ver la obra de Cunill Grau, N., especialmente (1991, 2004a y 2004b). Con respecto a un análisis comparativo de las experiencias de participación social en programas de reducción de la pobreza en América Latina, ver Irarrazaval, I. (2005). Para un análisis centrado en casos de Argentina, Brasil y Colombia, ver González Bombal, I. y R. Villar (2003). En este último volumen se puede encontrar un estudio de las potencialidades y

Una última complicación: los intereses (objetivos y subjetivos) de grupos sociales que no alcanzan la condición de actor, a) ya sea por no contar con recursos para resolver sus problemas de acción colectiva (situación en la que los intereses pueden ser reconocidos por los afectados y, sin embargo, no resulta en impacto político ni como demanda), b) ya sea por no reconocer sus intereses comunes afectados (situación que nos retrotrae a planteos anteriores). De centrar el análisis de intereses ligados a las políticas sociales sólo en los actores (esto es, en los que han resuelto problemas de acción colectiva y, de alguna forma, perciben un interés común como afectados), se deja de lado a aquellos que, muy probablemente, deban constituir con mayor urgencia el foco de la acción política social y particularmente, el de combate a la pobreza.

Frente a estas complicaciones, nuestra aproximación es ecléctica: a) es necesario incorporar en el análisis lo que los actores dicen que son sus intereses, para poder explicar conductas; b) es necesario incorporar en el análisis lo que los expertos definen como interés de un grupo o actor social, porque permite proyectar posibles consecuencias más allá de que estas sean percibidas o no por el propio actor, y permite explicar conductas de expertos y, a veces, de representantes políticos; c) es necesario incorporar en el análisis la consideración de intereses sociales que no se expresan ni en comportamientos ni en la emergencia de actores, porque constituye un tema central para los objetivos de una política social, esto es, la integración socio-política de grupos sociales excluidos, políticamente débiles y particularmente vulnerables.

ii) *recursos*

¿Qué hace a determinados colectivos (y en situaciones especiales a individuos por sí mismos) actores de política pública? Vale presentar algunos parámetros. a) capacidad de negociación (posibilidad de influir en las instancias reales de formulación y gestión de las políticas públicas a partir de los recursos políticos y económicos que se posean); b) capacidad para descifrar el contexto (posibilidad de acceder a la mayor cantidad y calidad de información esencial durante todo el proceso de la política pública); c) capacidad de representación (en el caso de los actores sociales, posibilidad de liderazgo para expresar con legitimidad a quienes conforman su "base" de sustentación; en lo que refiere a los actores estatales, posibilidad de respaldo legal que ampare su accionar administrativo); d) capacidad de movilización social (posibilidad de presionar a los otros involucrados a través de la magnitud del número –y sus formas de expresión- en ciertos momentos y lugares); e) capacidad de acción colectiva (posibilidad de conjurar el problema del *free-rider*¹²).

Asimismo, en lo que refiere a los actores estatales, estos estarían en condiciones de movilizar un recurso que les es propio: la capacidad de autoridad (posibilidad de ejercer el poder público en función de que, en última instancia, las políticas son fijadas e implementadas por el Estado). Es de destacar que este recurso no necesariamente implica mayor capacidad de acción colectiva eficaz y eficiente: como se dijo más arriba, actores estatales, como los ejecutivos (ministerios, secretarías, etc.) cubren, por definición, temáticas que se resuelven en el marco de legislaciones distintas, por lo que actúa en un contexto de reglas de juego distintas.

obstáculos de la participación comunitaria en programas de salud materno-infantil focalizados en sectores pobres estructurales (Acuña, C. H., 2003).

¹² Conceptualizando a los actores como grupos de personas con intereses comunes que comparten ideas acerca de cómo perseguir la satisfacción de los mismos (Fox, 1993), es importante indicar que un elemento cohesionador de esos colectivos tiene que ver con su propia percepción de que existen identidades compartidas, las cuales pueden estar o no referidas a ciertos clivajes (clase, religión, etc.). También será relevante el modo en que evalúan la posibilidad de actuar y movilizarse en pos de sus demandas, lo cual se liga a las reglas más generales del régimen político.

Enfatizar la dinámica interacción entre actores relevantes permite arribar a un nivel más concreto de análisis. Así, el Estado puede impactar en la estructuración de las demandas de la sociedad, moldeando los contornos organizativos de grupos y sectores sociales (Schmitter, 1992), estructurando la naturaleza del *input* social que interviene en el proceso de la política pública (Fox, 1993)¹³ o influyendo en la formación de grupos, así como en los recursos, ideas y exigencias de los diversos sectores sociales (Skocpol, 1990; Weir y Skocpol, 1993:96).

Esta mirada sobre el modo en que el accionar estatal puede impactar en la organización social resulta atractiva pero incompleta, por lo que se requiere ampliar la perspectiva y atender la forma en que las presiones y dinámicas sociales tienen consecuencias para la conformación del Estado. En tal sentido, el crecimiento del aparato estatal puede ser explicado, históricamente, por la necesidad de ir respondiendo a demandas y cuestiones que suelen originarse por presiones de grupos sociales con la suficiente fortaleza como para "obligar" al Estado a dar algún tipo de respuesta a sus requerimientos. Por lo general, el resultado más usual ha sido la creación de agencias burocráticas especializadas en elaborar e instrumentar políticas puntuales para el asunto específico, lo cual explica el hecho de que el aparato estatal haya ido diferenciando sus tareas en múltiples áreas funcionales, que nada dice acerca de su coherencia administrativa.

Este juego de política pública no suele darse entre actores aislados, sino conformados en alianzas o coaliciones. Suelen ser estas conformaciones las que permiten que se potencien los recursos que cada actor posee por sí mismos y que en forma individual no le permite participar activamente en aquellas fases sustantivas del ciclo de la política pública. En un marco donde los actores ponen en movimiento sus intereses, recursos e ideologías, el modo en que se produce la institucionalización del poder pasa a un primer plano, tal como lo sugieren March y Olsen: "Los procesos de creación y cambio de los actores, las identidades, el significado, los recursos, los derechos y las reglas no son exógenos al ejercicio del poder, sino parte medular de él" (1997:64). En este ejercicio del poder, algunos grupos no logran conformarse en actores sustantivos, en lo fundamental porque no poseen activos y oportunidades suficientes para ganar un lugar en el juego político, sea porque su capital social no logra permitirles asociarse con sectores que sí pueden ser actores relevantes, sea porque su capital político (es decir el voto) está neutralizado por las reglas fundamentales que rigen el proceso de toma de decisiones.

iii) ideas/entendimiento (ideología)

Los actores intervinientes, además de tener ciertos intereses y poseer determinados recursos, diseñan e implementan sus estrategias guiados por mapas cognitivos. Se trata de aquellas ideas que ordenan sus prioridades, sensibilizan sobre estados del mundo deseables y promueven ciertos cursos de acción en detrimento de otros a través de la provisión de una explicación sobre cómo funcionan, podrían y deberían funcionar, las relaciones sociales. En este sentido, las políticas sociales habrán de estar condicionadas por la ideología de quienes se constituyen en líderes políticos o portavoces de actores colectivos, así como por la ideología o "sentido común" sobre por qué pasa lo que pasa y qué sería deseable y factible que pasase, qué predomina en la sociedad o, específicamente, en los grupos sociales organizados como actor socio-político. Esta noción de ideas/ideología no diferencia el conocimiento sistemático propio de las ciencias, de presupuestos más "intuitivos" o sin basamento científico (como los religiosos), ni tampoco diferencia un modelo causal sobre la realidad de los valores o cultura que establecen estados deseables e indeseables del mundo. Por ello, ideología aquí se aleja como categoría,

¹³ En algunas circunstancias específicas, los sectores sociales que pugnan por convertirse en actores relevantes a fin de reclamar por diferentes necesidades también pueden ser tentados y seducidos por los agentes estatales, algunos de cuyos representantes estarán en condiciones de ofrecerles a aquellos variados incentivos (materiales y/o simbólicos) a fin de limar sus manifestaciones más contestatarias (Fox, 1993).

de la noción de “conocimiento falso” (usualmente en oposición al “verdadero” propio de las ciencias). Cuando se trata de explicar comportamientos, no interesa el carácter verdadero o falso de los conocimientos del actor y tampoco interesa la mayor o menor pertinencia de sus valores o cultura. La variable ideas/entendimiento (ideología) es, en nuestro marco de análisis, la que da cuenta del modelo de pensamiento que, combinando valores, cultura y (des)conocimiento, lleva al actor a suponer que un comportamiento dado resultará en un estado de cosas deseable. Sin la comprensión de la ideología del actor, no se puede explicar por qué hizo lo que hizo, no se puede explicar comportamientos (algo distinto a explicar, por qué pasó lo que pasó que, como ya vimos, puede estar radicalmente alejado de los objetivos perseguidos por los comportamientos de los actores). Por ello, la relación entre ideología e intereses es claramente estrecha: los intereses de un actor sólo impactarán sobre su comportamiento si estos son reconocidos en el plano de su ideología o entendimiento. Por otra parte, los intereses no reconocidos por el actor, si bien no influyen sobre su comportamiento, por definición impactarán sobre su calidad de vida, más allá de que el actor lo reconozca o no.

Un tema central que cae dentro de esta categoría es, por tanto, el de la información, incluyendo el papel que le cabe jugar a la discusión técnica en la producción, circulación y apropiación de la misma por parte de los involucrados en el juego de la política social. El actor puede contar con información imperfecta con respecto a sus intereses, la situación en la que se encuentra y los posibles cursos de acción para mejorarla, problemática ligada a indicadores, a veces a información estadística, y corregible por medio de modificaciones institucionales y estrategias comunicativas. Por otra parte, la información también se ve ligada a la forma con que el actor estructura sus preferencias, proceso en que se articulan valores e identidades colectivas y sobre los que es bastante más difícil influir. En este sentido, mientras que este último aspecto será tomado como un “dado” en nuestro trabajo, el anterior, será objeto de análisis y recomendaciones para reducir el impacto de “errores” y ausencias informativas.

(c) *Articulando instituciones y actores para explicar comportamientos e impacto:
Las instituciones como juegos que juegan los actores*

Los distintos actores involucrados en el campo de la política social tienen a su vez múltiples intereses, poseen determinados recursos y guían su acción por ideas y valores que pueden estar en tensión con esos mismos intereses.

Cada actor se maneja en un contexto donde puede participar de juegos políticos distintos (diversas prioridades, distintas reglas rectoras y de resolución de conflictos, diversas opciones y estructura costo/beneficio ligada a las opciones). Al reconocer, además, que las áreas ligadas a la política social movilizan recursos de poder que se distribuyen entre los distintos grupos o líneas que participan en las coaliciones que se involucran en tal o cual aspecto de la política social, vemos las razones por las que la experiencia de los diferentes actores (y no solo del *policy making*) nos muestra un altísimo nivel de conflictividad alrededor del contenido y la forma que adquiera la política social en un momento determinado.

Dado que un actor puede participar simultáneamente en diversos juegos, abarcando distintas arenas de “lo” social o más allá de las mismas (esto es, económicas, políticas, etc.), los comportamientos o estrategias muchas veces reflejan una optimización de recursos y persecución de objetivos frente a una multiplicidad de estructuras institucionales o de incentivos. Por otra parte, esta multiplicidad de planos o juegos en los que participan los actores, al no agotarse en “lo” social, es más fácilmente definible teniendo al propio actor como punto de observación. Y, finalmente, este reconocimiento de la complejidad de los planos de acción de los actores lleva a la consecuencia que variaciones en la

estructura de incentivos ligados a la formulación e implementación de políticas sociales, permiten proyectar impactos probables sobre las conductas si y sólo si se incorpora en el análisis los diversos intereses, recursos, percepciones/ideología y juegos simultáneos en los que participan los actores que se verán afectados por las modificaciones institucionales. En otras palabras, y de nuevo, no hay posibilidad de explicar la política social o recomendar un curso de acción para mejorarla, sin otorgarle suficiente especificidad, con independencia tanto del contexto socio-económico como del institucional, a la variable “actor”.

En síntesis, así como cada país tiene su propio sistema político-institucional, también cada sector estatal que históricamente tiene responsabilidades sobre una parte de la política social, tiene sus reglas de juego y sus relaciones de poder particulares.¹⁴ Se trata, en suma, de la articulación entre diversos niveles, cercanos a los planos que hemos identificado como R1 y R2.

La perspectiva aquí propuesta requiere poner el acento en las formas y los contenidos de la interacción que establecen los actores intervinientes a lo largo del ciclo por el que atraviesan las políticas públicas, en particular las sociales. Como señalan Oszlak y O’Donnell: “Algunos actores se movilizan, alrededor de ella, más tardíamente; otros pueden “retirarse”, y otros, por fin, pueden ser excluidos. Esto se relaciona, también con la cambiante naturaleza de los actores a lo largo del proceso de resolución de una cuestión. En otras palabras, así como se van redefiniendo los términos de una cuestión, también se van modificando los atributos y formas de agregación y representación de los actores, lo cual plantea el problema de especificar cuidadosamente los criterios empleados para definirlos” (1984:113 y s).

Finalmente, si bien el enfoque de análisis propuesto reconoce una perspectiva relacional para entender la dinámica de las políticas públicas, cabe jerarquizar el papel que le cabe jugar a los decisores y representantes políticos, como parte central de los microfundamentos que dan sustento a los macroprocesos. En este sentido, se presta particular atención a la estructura de incentivos que las instituciones le proveen a dichos actores, moldeando significativamente el comportamiento de los mismos a lo largo del ciclo por el que atraviesan las políticas.

I.4 Política y Agenda Pública: El ciclo de las políticas públicas y su lógica

Las políticas sociales se enmarcan en contextos que fijan sus límites de factibilidad, así como resultan de procesos políticos en los que se articulan instituciones y comportamiento/estrategias de actores públicos y de la sociedad civil. Más allá de ello, es necesario reconocer la especificidad diferencial del impacto de lo institucional y de la participación de los actores, que caracteriza a los distintos momentos del ciclo de una política social. Esto es, no basta con reconocer que la lógica político institucional y los actores intervinientes variarán en función de diversidades jurisdiccionales (nacionales o regionales) o sectoriales (en relación a la temática específica o bienes o capacidades a proveer o generar por una política social). También variarán en función de los distintos momentos que se articulan en los procesos de demanda, decisión y producción de políticas sociales.

Por ello, la metodología de análisis aquí propuesta requiere dar cuenta del ciclo por el cual suelen atravesar las políticas sociales, en tanto subconjunto de las políticas públicas.¹⁵ Aún cuando no existe consenso entre los especialistas en el número de fases que resultan sustantivas, aquí cabe enumerar las

¹⁴ Esto implica, como se verá enseguida, que también cada país o sector tiene su propio mapa de actores y coaliciones que desarrollan sus estrategias de acción.

¹⁵ Es sabido que al hacer referencia al “ciclo de políticas públicas” se está llevando a cabo una operación analítica que no suele corresponderse linealmente con la realidad. En muchos casos, algunas etapas no se cumplen y en otros el orden de las mismas suele alterarse.

siguientes: a) estructuración del problema público y su ingreso a la agenda gubernamental; b) generación de alternativas; c) toma de decisión/diseño; d) implementación; y e) evaluación.

Tomando en cuenta la perspectiva adoptada, el análisis del ciclo requiere un enfoque donde se priorice el modo en que distintos individuos y grupos, particularmente aquellos que logran constituirse en actores relevantes, interactúan a lo largo de todo el proceso. Se trata de sectores y actores que se relacionan en el marco de entramados institucionales específicos, los cuales en tanto estructura operan para aquellos como restricciones difíciles de ser modificadas en el corto plazo, aunque de un orden diferente a aquellos constreñimientos a los cuales hacíamos referencia al dar cuenta de las variables contextuales. Tal como se indicó, esas reglas de juego (que al igual que el mapa de actores tendrá sus especificidades y legados históricos según el área de la política social que se trate) reducen incertidumbre y distribuyen poder.

Un estudio del ciclo de las políticas sociales implica reconocer que, por lo general, no todos los actores que son relevantes en un determinado tiempo y lugar, participan a lo largo de todas las fases. En algunos casos por falta de iniciativa, en otros como consecuencia del resultado del juego de intereses en el marco de cierta institucionalidad, lo cierto es que con la excepción de la dirigencia política (por su propia lógica de maximización), es difícil encontrar jugadores que tengan interés de operar en todos los campos y a lo largo de todo el proceso (e inclusive, para el caso de la dirigencia política, debe ser objeto de análisis cuáles son las etapas que muestran mayores incentivos para su intervención).

Es en este punto donde emerge con fuerza el papel de las coaliciones o alianzas políticas, entendidas éstas en un sentido amplio que incluye tanto actores políticos tradicionales (de los poderes Ejecutivo y Legislativo, partidos políticos) como grupos y sectores sociales y también del sistema internacional. Lo que potencialmente genera este tipo de articulación, es el fortalecimiento de las sinergias entre intereses, recursos e ideología de quienes conforman esas coaliciones, por lo demás muchas veces frágiles. A modo de ejemplo, mientras algunos grupos logran ser partícipes en la etapa de estructuración del problema público que ingresa de una determinada manera a la agenda gubernamental, otros socios de esa alianza quizás cuentan con la capacidad suficiente como para promover iniciativas de cursos de acción o incluso para tomar decisiones. Esto se explica por la capacidad de los actores y el sistema de reglas vigente, a la vez que por el peso del contexto que genera ciertos límites de factibilidad.

Entre los elementos a tener en cuenta para observar el modo dinámico en que los actores (y aún aquellos que no lo son) se van involucrando a lo largo del ciclo de la política pública, resalta el tema sobre la capacidad de implementar cursos de acción capaces de superar las restricciones operantes en todas las etapas pero, particularmente, en los momentos de la decisión, el diseño y la implementación. Aquí el concepto de restricción adquiere un carácter complejo, en tanto se deben tener en cuenta al menos cinco dimensiones: lo político, lo económico, lo organizacional, lo legal y lo cultural. Se trata de dimensiones todas de singular importancia y que en todo caso requieren de estudios específicos para observar el modo en que se influyen entre sí en cada una de las temáticas observadas. Es peligroso concentrar la atención sobre las restricciones políticas o económicas, como usualmente suele suceder, toda vez que éstas son tan importantes como contar con los recursos burocráticos o normativos apropiados, así como adaptar la intervención pública a las condiciones culturales predominantes, tanto del lado de los participantes de la política pública en cuestión (no solamente de los beneficiarios) como del lado más amplio de la cultura política nacional, regional o local. Poner el acento en las restricciones y el modo en que éstas se manifiestan en reglas de juego, conduce a plantear la cuestión de la reforma institucional.

Por lo antedicho, todo ciclo de política pública, particularmente cuando la misma apunta a reformas institucionales, implica incertidumbre e inestabilidad. Incertidumbre porque la articulación de las diversas fases del ciclo pone en cuestión si se alcanzará el objetivo perseguido. Inestabilidad porque cada fase implica potenciales cambios en reglas y actores.

Si bien es cierto que los procesos de transición o cambio se caracterizan por incertidumbre e inestabilidad en lo referido a determinantes centrales de las tensiones propias de las políticas públicas y sus resultados, sería falso inferir que este nivel de incertidumbre se verifica en todo momento del ciclo, para todos los temas involucrados y todos los actores intervinientes. Que estos procesos de transformación y cambio, así como la resolución de los conflictos ligados a los mismos, sean un resultado contingente de la lucha política, no implica niveles de incertidumbre que neutralicen el comportamiento estratégico de los actores. ¿Qué cambia o puede cambiar en los procesos o ciclos de las políticas públicas? La distribución de recursos con los que cuentan los actores, las reglas de resolución de conflictos, la estructura de opciones que enfrentan, los bienes en juego, los propios actores y hasta las preferencias de los mismos pueden variar. ¿Por qué se dan estas variaciones? En realidad, son el resultado de la lucha política en periodos, coyunturas o fases previas. Esto es, si por ejemplo una determinada ley resulta de la pugna de intereses, así como de una distribución diferencial de recursos e implementación de estrategias en un t_1 , la misma ley determina la redistribución de recursos y hasta el desplazamiento y/o fortalecimiento de diversos actores en un t_2 . Lo que en el primer período era una variable dependiente del resultado de la acción política, en el segundo periodo actúa como variable independiente o factor codeterminante de la resolución de la lucha/acción política en el t_2 . En otras palabras, las formas organizativas, la capacidad de acción estratégica, los actores y las opciones que enfrentan a pesar de aparecer como "datos" en una coyuntura determinada son, de hecho, el resultado de la acción y lucha política en coyunturas o fases previas. Los ciclos de las políticas públicas no constituyen "juegos" de forma extendida (esto es, juegos que admiten varias vueltas o movidas por parte de los actores) porque una de las características de estos procesos es que los jugadores no necesariamente son los mismos en cada una de las coyunturas sucesivas en tanto muchas veces ellos tienden a variar, a veces llegan inclusive a constituirse como actor, como resultado del juego mismo.

En consecuencia, los actores se comportan en forma estratégica dentro de coyunturas o períodos en los que la estabilidad es suficiente como para definir objetivos y decidir un curso de acción como para poder alcanzarlos. La explicación de los procesos de transiciones o ciclos complejos, como los de las políticas sociales, demanda, por lo tanto, desagregarlos en función de los espacios temporales que permiten comprender la lógica de la conducta política de los participantes en coyunturas dadas. Estos "espacios temporales" son las cinco fases propias de los procesos de política pública, cuyas características son la relativa estabilidad de los actores participantes y sus preferencias, así como la relativa estabilidad de la estructura de opciones que enfrentan y de los recursos con los que cuentan. Es más, en cada una de estas fases usualmente existe un bien que es objeto dominante de la acción política y, que por lo tanto, ordena las prioridades y la distribución de costo/beneficio en juego durante el periodo.

En cada una de estas coyunturas estratégicas o fases, en donde es posible reconocer cierta estabilidad de reglas, actores y bienes, es factible que los actores se enfrenten en conflictos diferenciados por los bienes juego, o por los distintos niveles de agregación en los que se puede desarrollar la acción política estratégica.

Por ello, los procesos o ciclos de políticas sociales no implican un pasaje continuo e incremental¹⁶ de un "estado de cosas" a otro. Estos procesos están conformados por una serie de coyunturas estratégicas o fases encadenadas que, de hecho, constituyen "pequeñas" transiciones con dinámica propia y que no necesariamente revisten un carácter unidireccional hacia el objetivo o resultado de la política. La consecuencia analítica de esto, es que el "macro" proceso del ciclo completo de las políticas sociales, esto es aquel que transcurre entre el extremo de las condiciones iniciales y el extremo del resultado final, sólo puede ser explicado en base al eslabonamiento entre los "micro" procesos, definidos en nuestro marco por el pasaje de las condiciones iniciales a las resultantes¹⁷ de la acción política en cada fase o coyuntura estratégica.

Hasta aquí la lógica y contenidos de la elaboración de una metodología de análisis que permita identificar qué hay que observar, y posiblemente modificar, para mejorar la política social en América Latina.

II. Los riesgos socio-políticos de las estrategias de reducción de la pobreza (o sobre los desafíos ineludibles al perseguir el empoderamiento de los excluidos como actores autónomos)¹⁸

El objetivo de este segundo capítulo es acentuar aspectos claves de procesos de *empoderamiento* e inclusión socio-política que, a pesar de su relevancia, no se ven suficientemente contemplados en el análisis y/o en el diseño de las políticas de combate a la pobreza, a pesar de que las mismas persiguen, a la larga, la inclusión de los pobres como actores autónomos con capacidad de ejercer ciudadanía o influencia sobre los procesos de toma e implementación de decisiones que afectan a sus intereses. Estos aspectos se exponen en dos partes. La primera, "Recetas universales y diversidad en América Latina," amplía argumentos del primer capítulo en el sentido que el combate a la pobreza y el esperable *empoderamiento* de los excluidos resultante, deben alejarse de la tentación de recetas universales frente a una realidad como la latinoamericana, caracterizada por muy distintas situaciones socio-nacionales así como muy diversos tipos de pobreza y exclusión, por lo que acciones pertinentes en una situación no lo son, necesariamente, en otra. La segunda parte, "Llamados de atención a la hora de diseñar políticas de combate a la pobreza", resalta seis aspectos puntuales usualmente no suficientemente tomados en cuenta por las recomendaciones de política de los organismos multilaterales de desarrollo:

1. No hay sociedad civil fuerte sin un estado fuerte
2. No hay estado o instituciones públicas de lujo en sociedades pobres
3. No hay descentralización (política y de servicios) funcional al *empoderamiento* y la inclusión, a) que sea válida en todo momento y lugar, y b) sin la simultánea centralización de ciertas funciones y responsabilidades públicas
4. No hay *empoderamiento* sustentable de los excluidos sin aceptación de consecuencias riesgosas (incertidumbre sobre los resultados)
5. No hay *empoderamiento* e inclusión sin un "para qué" o ámbito en el que se despliega esta capacidad
6. No hay *empoderamiento* e inclusión integral de los excluidos, sin conflictos y participación de no excluidos

Es de destacar que los argumentos desarrollados en este trabajo son resultado de diversos estudios socio-políticos (propios de la Ciencia Política y del análisis de las políticas públicas) por lo que su

¹⁶ Por "incremental" se entiende un avance continuo y progresivo de un estado de cosas a otro.

¹⁷ Las condiciones resultantes de la lucha en t_1 constituyen las condiciones iniciales de la coyuntura en t_2 .

¹⁸ Este capítulo incorpora argumentos desarrollados originalmente en Acuña (2001).

carácter resulta de una lógica predominantemente académica. Sin embargo, el hecho que este documento, a) cumple una función de aporte a la discusión y elaboración de estrategias político-institucionales conducentes al *empoderamiento* e inclusión de pobres y excluidos en América Latina; y b) tiene como destinatarios a *policy makers*, cuadros de organismos multilaterales de desarrollo, de organizaciones de la sociedad civil y de base; ha determinado un formato de estilo algo coloquial, alejado de la exhaustiva fundamentación, numerosas jugosas notas a pie y persistentes referencias bibliográficas, propias del juego de la validación académica (aunque algo de esto sea inevitable).

El contexto de estas notas parte del reconocimiento que los organismos y bancos multilaterales de desarrollo, tienden, por la necesidad de contar con pautas de acción y prioridades para decidir líneas de financiamiento, a plasmar sus recomendaciones bajo la forma de recetas que se presumen universalmente válidas o, al menos, regionalmente pertinentes. La fuerza o grado de rigidez de estas generalizaciones ha variado según el mayor o menor dogmatismo que ha caracterizado en distintos periodos al paradigma o teoría predominante en sus diagnósticos y análisis. Hoy, habiendo en parte superado el economicismo propio de los años ochenta y noventa, que desestimaba la relevancia de lo político y lo institucional, los organismos multilaterales enfrentan el riesgo de mantener posturas dogmáticas y generales que siguen asumiendo que porque los síntomas observados (como exclusión socio-política y económica o ineficiencia e ineficacia de las políticas públicas) tienen algo de parecido a través de regiones, el problema se resuelve con las mismas recetas. La crítica general a las recetas universales propias de la primera y segunda “generación” de reformas estructurales, se incluyó en el capítulo I.¹⁹

Los apartados que siguen apuntan a argumentar las razones para desconfiar de la eficiencia y eficacia de recetas universales. La simplificación que estas conllevan resulta en una doble debilidad: a) al no reconocer las especificidades propias de nuestras sociedades, tienden a proponer acciones que, aunque pertinentes para algunas situaciones, se muestran impropias para otras; b) esta simplificación, por su raíz economicista, también se muestra débil a la hora de identificar complicaciones claves ligadas a los aspectos político-institucionales y conflictivos propios de procesos de inclusión y redefinición de la distribución de poder en una sociedad, aspectos ineludibles en caso de que las estrategias de reducción de la pobreza, tengan éxito.

II.1 Recetas universales y diversidad en América Latina

La forma de pensar y encarar el desafío de la organización y *empoderamiento* de los pobres y excluidos en América Latina, debe partir del reconocimiento de las diferencias que caracterizan a nuestras sociedades. Estas diferencias muestran, al menos, un carácter nacional o por región, por un lado, y por tipo de pobreza o exclusión, por el otro.

II.1.1 Diferencias nacionales/regionales

América Latina muestra un mosaico de muy diversos de tipos de sociedades en términos políticos, sociales y económicos. Veamos algunas de las posibles clasificaciones (o puntos de partida/condiciones iniciales de nuestras sociedades), ineludibles al diseñar cursos de acción político-institucionales.

. por régimen político: la nueva ola de democratización que ha cubierto en las últimas dos décadas a América Latina, esconde no sólo regímenes autoritarios sino también democracias que, por distintas razones, han visto minadas sus fundaciones (como Colombia o Venezuela). Por otra parte, así

¹⁹ A lo que ya se hizo referencia en el capítulo I de este trabajo. Para un análisis y crítica de las reformas de primera y segunda generación ver Acuña, C. H. y M. Tommasi, (op. cit., 2000).

como existen diversos tipos de autoritarismos también existe diversidad entre el tipo de democracias: están las que muestran clara predominancia de los partidos políticos y poca presencia de intereses colectivos (democracias pluralistas), las que combinan una fuerte presencia partidaria con las organización y participación de intereses socio-económicos como los sindicales y empresariales (neo-corporativas), y aquellas que articulan la lógica partidaria con canales de participación de intereses de la sociedad civil en los que no predomina la lógica socio-económica sino la organización y representación de otros diversos intereses (mostrando América Latina algunas democracias con aceitados canales de participación ciudadana independientes de los partidos políticos y, simultáneamente, otras con importantes niveles de exclusión y barreras a la participación de las organizaciones de la sociedad civil).

. por organización político-regional: algunos de nuestros son países muestran una alta concentración de la decisión política a nivel nacional –unitarios- y otros una alta desconcentración de la lógica de representación y toma de decisiones, usualmente a niveles de provincias o estados –federales-. Algunos de los países formalmente federales desde el siglo XIX están, por su histórica inestabilidad política, recién, y de la mano de la novedosa estabilidad democrática, experimentando las ventajas y obstáculos que conlleva el federalismo. Algunos de nuestros países unitarios y algunos de nuestros federales han experimentado con diferente intensidad, y diversas características político-institucionales, con el corrimiento de procesos de representación, toma de decisiones, diseño e implementación de políticas públicas a niveles municipales. Otros mantienen un férreo control de procesos de representación e implementación de políticas públicas a nivel nacional o subnacional pero sin llegar a lo municipal (se observan procesos de descentralización nacional que han resultado en nuevas centralizaciones a niveles provinciales o de los “Estados”).

. por organización político-gubernamental: las democracias funcionan a partir del principio de división de poderes. Esta división supone la búsqueda de un equilibrio institucional entre los órganos de gobierno en los que se plasma la representación de las preferencias de la ciudadanía, la decisión de políticas públicas y su implementación. Este equilibrio entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, apunta a evitar la predominancia de uno sobre otro: el cumplimiento de las leyes y resguardo de los derechos, la hechura de las leyes y el diseño e implementación de políticas, son funciones específicas, autónomas, y mutuamente relacionadas en una democracia. Sin embargo, las democracias latinoamericanas muestran muy diversos equilibrios entre los poderes de gobierno que las constituyen. No sólo se encuentran regímenes con poca presencia del parlamento frente al Ejecutivo, o regímenes en los que la autonomía del Judicial es inexistente frente al Ejecutivo. También se pueden observar democracias en las que existe autonomía del Judicial, pero una autonomía que no es funcional para control del Ejecutivo o del Legislativo, sino para maximizar intereses corporativos y/o corruptos enquistados en la propia judicatura. Democracias, entonces, con mayor o menor fuerza en su división de poderes, o democracias en las que las división de poderes muestra significados muy diversos son, en definitiva, muy distintas democracias y muestran una potencialidad (y necesidad) institucional radicalmente distinta.

. por organización político-partidaria: detrás de la afirmación que los partidos políticos en América Latina ven su papel debilitado y enfrentan un problema de legitimidad (como de todas las democracias), se esconden muy distintas realidades. Desde la crisis partidaria en sociedades (como Perú o Venezuela) donde los partidos tradicionales cayeron en una cuasi desaparición electoral (más allá de recomposiciones cuya sustentabilidad temporal queda en cuestión), a radicales aperturas como la mexicana, o a situaciones de atomización y fuerte participación de partidos nuevos (como Brasil) o el mantenimiento de los partidos tradicionales (como Chile) o un equilibrio inestable entre partidos tradicionales y “terceras fuerzas” (como Argentina), América Latina además muestra organizaciones

partidarias con lógicas que representan el predominio de distintos intereses: regionales, de intereses de clase, de intereses populistas o de intereses sin una clara relación con la lógica de su estructura socio-económica. En definitiva, la lógica de organización y representación partidaria no se escapa del mosaico constitutivo de la región.

. por organización político-estatal: más allá de las características unitarias o federales de los países de la región, el papel que juegan los municipios en los procesos de decisión, diseño e implementación de políticas públicas es también muy variado, así como la propia capacidad de estos municipios de sostener estos procesos una vez ubicados en su ámbito jurisdiccional. Latinoamérica se caracteriza no sólo por un peso/papel diverso entre las distintas jurisdicciones (nacional/provincial/municipal) sino también por distintos patrones de articulación, superposición o competencia entre estas jurisdicciones.

En este contexto, un determinante central de la capacidad de gestión pública son las propiedades de funcionamiento del Estado en cada uno de los niveles jurisdiccionales. América Latina también muestra gran diversidad en este sentido. Algunos Estados, como por ejemplo el chileno tienden a caracterizarse por mayor capacidad de articulación y división de trabajo sectorial (entre ministerios y/o secretarías) que otros, como el argentino, que muestran serios problemas de coordinación y hasta abierta competencia entre áreas o ámbitos sectoriales dentro de los Ejecutivos nacional, provincial y hasta municipal. En estos últimos casos, temáticas como la pobreza o la salud materno-infantil que, por la multidimensionalidad de sus determinantes demandan acciones concertadas entre áreas tradicionalmente discretas (como los Ministerios de Economía, Salud, Educación y Desarrollo Social), gozan de una capacidad significativamente menor de actuar eficaz y eficientemente, más allá de las decisiones que resulten de los órganos de gobierno.

El desarrollo de estructuras estatales focalizadas en el bienestar social, o Estados de Bienestar (en los distintos niveles jurisdiccionales), se han dado en América Latina en diversos momentos (algunos países a partir de los años veinte y treinta, otros a partir de los años cuarenta y cincuenta) y con distintas características. Estas distintas características nos remiten, por ejemplo, al grado de cobertura de la población, a los distintos equilibrios entre la participación pública y la privada en la oferta de servicios sociales, o a casos con mayor peso de lo público-estatal –siguiendo el modelo británico– frente a otros casos con un mayor peso de lo público no estatal en la provisión de servicios sociales–siguiendo modelos de mayor participación sindical como el alemán-. Las diversas características nos hablan de distintas crisis del Estado de Bienestar en América Latina, por la diversidad en términos de capacidades y problemáticas institucionales, los distintos actores involucrados y potencialidades a la hora de buscar reconstituir la capacidad pública de ofrecer servicios de bienestar a la sociedad. Parece difícil diseñar un curso de acción de inclusión socio-política y *empoderamiento* de los pobres, sin distinguir las capacidades y propiedades diferenciales que caracterizan a los Estados, en sus distintos niveles jurisdiccionales, en América Latina.

. por organización de la sociedad civil: las sociedades civiles latinoamericanas son resultado de distintos procesos históricos. Algunas muestran una fuerte presencia de organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil (OSCs) sin mayor relación con organizaciones sindicales o empresariales, otras se caracterizan por una fuerte tradición o presencia de organización en base a líneas capital/trabajo. Aquellas que muestran una fuerte presencia simultánea de OSCs y de sindicatos, a su vez están evolucionando en forma distinta con respecto a la inter-relación entre estos actores de la sociedad civil (en algunas situaciones desarrollando vínculos de colaboración y en otras manteniendo desconfianza y hasta cierta competencia). La legalidad que liga a las OSCs o a los sindicatos con el Estado (estableciendo distintos grados de autonomía o dependencia/control) también es diversa y

cambiante. En síntesis, sociedades civiles organizadas “en espejo” a su estructura laboral versus sociedades civiles predominantemente organizadas en base a “pobres” y “excluidos” del mercado laboral, mostrarán muy distintas dinámicas de participación y conflicto, así como distintas relaciones político-institucionales entre sociedad civil-estado, sociedad civil-gobierno y sociedad civil-mercado.

. por peso relativo de lo urbano versus lo rural: lo regional no se agota en los aspectos jurisdiccionales que marca su (des)agregación entre lo nacional, provincial y municipal. América Latina también muestra gran diversidad en términos del peso relativo de lo urbano versus lo rural. Es más, esta, como otras variables, muestran cierta simplificación porque se podría colocar en clave de relativa homogeneidad/heterogeneidad geográfica donde lo “no urbano” puede mostrar propiedades de costa o llanura, selva o montaña. De esta forma, desde lo geográfico tenemos sociedades “pequeñas y homogéneas” (como Uruguay), “pequeñas y heterogéneas” (como Costa Rica o Ecuador), “medianas y heterogéneas” (como Perú), “grandes” (usualmente heterogéneas, aunque con diversidad en su propia heterogeneidad, como Brasil, México o Argentina). Es dentro de estos cortes geográficos que, a su vez, se dan diversos pesos de concentraciones urbanas o dispersión “rural”. Muchas veces, los problemas de exclusión van de la mano del alejamiento de las grandes concentraciones urbanas, las que tienden a mostrar mayor peso político y provisión de servicios públicos a sus habitantes. Las estrategias de inclusión y *empoderamiento* implicarán muy diversos caminos (y costos de transición) frente a cada una de las distintas realidades y cortes urbanos/rurales y geográficos que enfrentamos.

. por peso relativo de la homogeneidad/heterogeneidad racial, étnica y cultural: la exclusión social por cuestiones socio-económicas tiende a ser más fácil de negociar que las exclusiones o situaciones de pobreza ligadas a cuestiones raciales, étnicas o culturales. Las barreras a superar en estos casos, están cargadas de prejuicios y percepciones de amenaza de mayor magnitud que la que muestran los conflictos o tensiones por la distribución económica dentro de un mismo grupo social en términos raciales, étnicos y culturales. La variedad que muestra América Latina en su peso relativo de heterogeneidad/homogeneidad blanco/mestizo/negro o criollo/europeo/indio (en algunas regiones, oriental), con diversidades culturales que muestran influencias indias, africanas, europeas o criollas, nos habla de distintos mundos al momento de incluir a excluidos. La construcción de una cultura pluralista, precondition de una inclusión sustentable en el largo plazo, enfrenta diversos grados de desafío en nuestras sociedades. Es más, sociedades con fuerte peso indígena, como Guatemala o Perú, muestran a su vez un distinto significado (y costo/beneficio político) al momento de mostrar (o esconder) raíz indígena en la ascendencia sanguínea. De nuevo, “incluir a los excluidos” como objetivo, nos dice poco sobre los diversos cursos de acción pertinentes en cada una de las situaciones que caracterizan a nuestras sociedades.

. por tipo de economía e inserción en la economía internacional: las economías latinoamericanas se caracterizan por muy distintos pesos relativos de las actividades manufacturero-industriales, de servicios, o minero-agropecuarias y pesca en su capacidad productiva, por distinta capacidad productiva *per cápita*, así como por diversas mezclas de economía formal/informal, de producción trabajo intensiva versus capital intensiva, del peso público/privado sobre lo producido, o entre sus actividades abiertas, cerradas y semicerradas a la competencia extranjera. La lista de las diversidades económicas podría seguir incorporando los distintos tipos de sistemas financieros, políticas para fijar tipos de cambio (fijo, desdoblado, flotante, etc.), tipos de estructura impositiva (peso diferencial de impuestos al consumo, a los capitales, a las ganancias o los bienes personales, a la importación o a la exportación, etc.), dinámica de precios (más o menos inflacionarias), o *mixes* entre capital doméstico y capital multinacional y la distribución regional de las actividades productivas. Por otra parte, y si bien está ligada a lo anterior, tiene su especificidad la dinámica potencial de exportaciones, el peso de la deuda externa, mayor o menor dinamismo de los productos de exportación en los mercados

externos, así como la calidad de sus redes de información y comercialización de productos. Así como es bastante difícil hablar de “la” economía latinoamericana, sus problemas y potencialidades, resulta superficial (y riesgoso) suponer que estrategias de desarrollo inclusivo podrán obviar las particular forma en que se estructuraron las arriba citadas variables en cada sociedad. Objetivos generales como “desarrollo inclusivo”, “mayor capacidad exportadora” o “menor déficit fiscal” nos dicen poco sobre el camino más conveniente a implementar en cada caso.

II.1.2 Diferencias por tipo de pobreza/exclusión

De darse la muy improbable similitud entre sociedades (en términos del régimen político; la organización político-regional; la organización político-gubernamental; la organización político-partidaria; la organización político-estatal; la organización de la sociedad civil; del peso relativo de la homogeneidad/heterogeneidad racial, étnica y cultural; o por tipo de economía e inserción en la economía internacional), una estrategia de *empoderamiento* de los excluidos y desarrollo inclusivo todavía enfrenta como problema las diversas características de aquellos grupos sociales excluidos y destinados a constituirse en sujetos de los procesos de *empoderamiento*.

Por un lado, si bien estas características están ligadas al tipo de estructura social, política y económica en el que están inmersas, por ser también consecuencia de políticas, aciertos y errores del comportamiento de los actores, muestran una especificidad que no se puede deducir de la información ligada a las variables citadas en la sección anterior. Por el otro, la noción de “pobre” o de “excluido” tiende a esconder muy diversas realidades en términos de las causas, características y “rigidez” de la pobreza y exclusión. Estas causas, características y rigideces nos indican los distintos problemas de acción colectiva y capacidades de estos grupos (desde los distintos recursos materiales, nutricionales o educacionales, hasta los recursos valorativos y culturales con los que cuentan los diversos grupos pobres y excluidos), como las propiedades y fortaleza, o grado de equilibrio, propios de los obstáculos que enfrentan los pobres y excluidos para superar su condición de tales.

Es necesario tomar distancia de una visión economicista (unidimensional) de la pobreza y la exclusión, a partir de la cual estas se miden sólo por niveles de ingreso o capacidad de consumo. La situación en términos de los niveles de ingreso o capacidad de satisfacer las necesidades básicas es central, sin embargo nos dice poco sobre el grado de dificultad que se enfrenta, y las variables que intervienen en reproducir la pobreza y exclusión, al no contemplar, al menos:

- . presencia o ausencia de cortes culturales
- . presencia o ausencia de cortes étnicos, raciales y/o religiosos
- . presencia o ausencia de cortes regionales y/o geográficos
- . presencia o ausencia de condiciones “estacionales” (por ejemplo, “nuevos” pobres versus pobres “históricos”)
- . impacto diferencial de la pobreza y exclusión sobre diversos subgrupos vulnerables, inclusive en grupos pobres que no muestren ninguno de los cortes arriba mencionados (la pobreza y la exclusión golpean diferencialmente a mujeres, niños, adolescentes, hombres o discapacitados)

La pobreza y la exclusión son multidimensionales y las sociedades latinoamericanas tienden a mostrar “mezclas” diversas entre las distintas dimensiones que las constituyen, lo que a su vez nos indica distintas situaciones en términos de capacidades, fortalezas, potencialidades, debilidades y lógica de los conflictos distributivos (en algunas sociedades predominan los conflictos entre pobres y no pobres mientras en otras se observa, además, una importante presencia de conflictos entre subgrupos pobres). Esto lleva a reconocer la necesidad de estrategias de *empoderamiento* e inclusión que contemplen y se

ajusten a las especificidades de los distintos tipos de pobreza que caracterizan a las realidades latinoamericanas. De no hacerlo, la probabilidad de éxito de estas estrategias, más allá de los recursos económicos invertidos, será magra (como hasta el presente).

PRIMERA CONCLUSION: El *Empoderamiento* y el Desarrollo Inclusivo deben alejarse de la tentación de recetas universales: América Latina muestra muy diversas situaciones socio-nacionales así como muy diversos tipos de pobreza y exclusión. Estas distintas condiciones “iniciales” sobre las que operarán las estrategias inclusivas demandan el reconocimiento de las distintas características, obstáculos y potencialidades propias de cada situación. Cada particular articulación entre características de organización socio-política y económica, así como de pobreza (y sus “mezclas”), demandará distintas estrategias de inclusión/*empoderamiento* que, a su vez, enfrentarán distintos tipo de “oposiciones” (algunas veces incluyendo entre los opositores a algunas de las estrategias de inclusión a subgrupos dentro de los propios pobres): por ejemplo, es claro que la distribución de bienes económicos dentro de un mismo grupo étnico, racial o religioso resulta menos dificultosa y negociable que la redistribución de bienes culturales o aquella que incorpora, además, una tensión por cortes étnicos, raciales o religiosos. Es en función de esta identificación y caracterización de la diversidad y la especificidad de la situación de pobres y excluidos, que un curso de acción responderá a necesidades reales e incrementará probabilidades de éxito, evitando la imposición de modelos que, por su generalidad, oscurecen las diferencias al punto de resultar superficiales y poco eficaces al momento de mostrar resultados significativos.

II.2 Llamados de atención a la hora de diseñar políticas de combate a la pobreza

II.2.1 No hay sociedad civil fuerte sin un estado fuerte

Las reformas estructurales que se comenzaron a implementar en los años ochenta y durante los noventa, se basaron en el diagnóstico que afirmaba que gran parte de las ineficiencias en la generación y distribución de recursos de América Latina, encontraban su causa en el excesivo peso del Estado con respecto a los mercados y a la sociedad civil. El diagnóstico veía en la vieja matriz “Estado-céntrica” fuertes raíces no sólo de ineficiencia sino también de autoritarismo y exclusión.

El economicismo propio de esa etapa (o primera generación de reformas), motivó recomendaciones de política basadas en dos fuertes presupuestos:

- . primero, que las reformas económicas pro-mercado “arrastrarían” a las instituciones y a los procesos políticos hacia equilibrios más eficientes;

- . segundo, que la remoción y/o desmantelamiento de instituciones estatales conllevaría la “liberación” de fuerzas económicas y sociales, con un consiguiente resultado de fortalecimiento de mercados y sociedad civil. Así, tanto la sociedad civil como el mercado eran concebidos en una relación suma-cero con el Estado: cada espacio cedido por el Estado sería “recibido” u ocupado por fuerzas económicas o sociales, las que sentarían las bases de un desarrollo más eficiente, justo y sustentable en el largo plazo.

La magra experiencia pos-reformas estructurales (apertura de las economías, privatizaciones, desregulación de los mercados, etc.) en términos de crecimiento, estabilidad y distribución, llevó a los organismos multilaterales de desarrollo a rever los simplismos de la primera generación de reformas. En la segunda mitad de los años noventa se “redescubre” la importancia de las instituciones y del Estado para que funcionen los mercados y la sociedad civil pueda sostener su organización y accionar en base a derechos y garantías ciertos. Las reformas que centraron en el Estado la mira de su accionar, en gran medida resultaron en Estados débiles que produjeron o bien a un mayor *empoderamiento* de los

ya poderosos o bien en el enfrentamiento no mediado de intereses.

Es el poder público-estatal, particularmente bajo regímenes democráticos, el que está en condiciones de equilibrar mediante políticas públicas, las asimetrías de poder y de realización de intereses propias del mercado y de la sociedad civil. Es más, es el poder público-estatal el que media institucionalmente (y legítimamente en un orden democrático) entre las contradicciones de intereses y tendencias disruptivas de un orden social justo que caracterizan tanto a los mercados como, a veces, a la propia sociedad civil. En el caso de los mercados es obvio reconocer la importancia del accionar conjunto del Estado y la sociedad civil para defender los derechos de los consumidores, así como de la necesidad del poder estatal para neutralizar tendencias o prácticas monopólicas u oligopólicas por parte de poderosos grupos o empresas.

Por otra parte, la visión de la sociedad civil y su papel por parte de los organismos multilaterales de desarrollo (OMDs), ha tendido a despegarse en forma algo superficial y excluyente:

- . esta visión ha tendido a contraponerla al Estado, no sólo sugiriendo la mencionada relación suma-cero entre estos, sino confundiendo muchas veces el papel de las organizaciones de la sociedad civil con funciones y responsabilidades que son indelegables por parte del Estado;

- . la visión o apoyo a las organizaciones de la sociedad civil se dio, además, sin mayor claridad sobre su necesaria complementación con los partidos políticos, planteando cursos de acción muchas veces superpuestos con las funciones y responsabilidades de los partidos, lo que conlleva el debilitamiento de canales centrales del funcionamiento democrático;

- . los OMDs también tendieron a acentuar una visión excluyente de la sociedad civil, usualmente restringiendo su espacio a organizaciones populares o relacionadas a “temáticas” no ligadas a la defensa de intereses que pudieran confrontar con aspectos relevantes de las reformas macroeconómicas propuestas, como los de los sindicatos;

- . por último, y dentro de esta concepción de confrontación y/o falta de claridad de la relación entre las organizaciones de la sociedad civil con el Estado, los partidos políticos y los sindicatos, predominó también una noción idílica y poco problematizada de estas organizaciones. En general, la tendencia ha sido a considerar lo proveniente “de abajo” como legítimo, no llegando a incorporar en el marco de análisis asimetrías de poder y diversos (hasta contradictorios) intereses de la propia sociedad civil. El papel del Estado en relación a la organización y dinámica de participación de la sociedad civil es visto con resquemor, sin claridad sobre sus obligaciones, por ejemplo, con respecto a lo que en la literatura sobre “capital social” se ha dado en llamar “capital social negativo”, refiriéndose a organizaciones de la sociedad civil que atentan contra derechos de grupos sociales y políticos e, inclusive, contra el orden democrático (como organizaciones racistas o antidemocráticas). Por supuesto, este argumento deja de lado el caso (menos extremo de lo pensado) de aquellas situaciones donde la mayoría de la sociedad civil, y no sólo minorías excéntricas, apoya posiciones fundamentalistas o autoritarias, situación que no encuentra resolución en la teoría o ideología democrática pues si se viola el criterio de decisión mayoritaria no hay democracia y si se viola el respeto a los derechos minoritarios o el cumplimiento de ciertos requisitos (como libertad de expresión, asociación, información, etc.) tampoco es posible sostener un funcionamiento democrático.

Es de destacar que la noción de “Estado fuerte” no implica un movimiento de péndulo hacia el viejo Estado autoritario latinoamericano. La aclaración es necesaria dado que Estados fuertes pueden, claramente, implicar un control social despótico y, por tanto, atentar contra procesos de *empoderamiento* e inclusión. La fortaleza estatal a la que me refiero tiene como origen un poder “infraestructural” o enraizado en la sociedad (usualmente coincidente con el orden democrático), muestra relativa autonomía con respecto a los diversos intereses puntuales que constituyen a la

sociedad porque cuenta con suficientes recursos como para evitar el asalto o control por parte de minorías o intereses particulares de la sociedad o el mercado. Y, finalmente, despliega su fortaleza en la capacidad de asegurar el ejercicio de la ciudadanía por medio de políticas y acciones que profundizan la autonomía personal, el bienestar social, el cumplimiento de la ley y el tratamiento igualitario frente a la misma.

En este contexto, fortaleza estatal y fortaleza de la sociedad civil se complementan y son preconditiones una de otra, para promover y sostener procesos de *empoderamiento* e inclusión en el largo plazo. La complejidad de estos procesos nos habla de la construcción de equilibrios no neutros en términos de la distribución de poder no sólo entre la sociedad civil y el Estado, sino dentro de la sociedad civil, dentro del estado, dentro del mercado, y entre la sociedad civil, el mercado y el estado. Por ello, Estados más transparentes y abiertos a los intereses de sus sociedades, y en particular a los más débiles en las mismas, no pueden pensarse como resultado de dar cuentas a la sociedad civil como una contraparte externa y benigna frente a un sospechoso. Los procesos de transparencia y de rendición de cuentas (*accountability*), desde este punto de vista, se deben dar del estado frente a sociedad civil, de las instituciones estatales frente a otras instituciones estatales, así como de las organizaciones de la sociedad civil frente a la sociedad civil y al Estado.

SEGUNDA CONCLUSIÓN: Ni toda la sociedad civil es bella, ni su ámbito está restringido a las organizaciones no gubernamentales. El papel de las OSCs debe establecer mayor claridad con respecto a su relación con los sindicatos y con los partidos políticos, tendiendo a una complementación clave para el funcionamiento democrático y que, de mantenerse ambigua, su ausencia puede resultar en el debilitamiento del régimen democrático. Finalmente, esta complementación también debe clarificarse en su relación con el Estado: no hay experiencia histórica que muestre una sociedad civil fuerte y democrática sin que articule esta fortaleza con la de un Estado también fuerte. La dualidad del poder público (estatal y no estatal) muestra un círculo virtuoso dentro del juego democrático y se presenta como preconditiones de desarrollos inclusivos. Cuando el Estado se debilita, no se fortalece la sociedad civil sino que resultan con más poder los ya poderosos. Comprender estos polos de poder público (el estatal y el no estatal) como en tensión e, inclusive, contradicción, es minar las bases institucionales de sociedades justas y democráticas.

II.2.2 No hay estado o instituciones públicas de lujo en sociedades pobres

Al enfrentar problemas simultáneos de orden institucional y de distribución o escasez de recursos sociales, como los que caracterizan a la exclusión y a la pobreza en América Latina, usualmente se enfrentan dos tentaciones: la del desarrollismo socio-económico y la del desarrollismo institucional.

En los años cincuenta y sesenta, y con muy distintos orígenes ideológicos, las teorías de la modernización tendían a acentuar los problemas de distribución socio-económica para poder asegurar una verdadera y sustentable participación política. El argumento nos decía que la participación/inclusión política (o, en términos más actuales, el *empoderamiento*) debía comenzar asegurando las bases materiales de la autonomía personal. Desde este punto de vista, el desarrollo socio-económico (refiriéndose a los procesos de producción-industrialización y distribución que resultasen en “pisos” o niveles mínimos de educación, ingreso, salud, vivienda, etc.) era preconditiones para el desarrollo político participativo y democrático. El desarrollismo socio-económico partía del supuesto que un autoritarismo benigno (más o menos popular, más o menos tecnocrático, más o menos extendido en el tiempo, pero seguramente paternalista) era necesario como primer paso en la construcción de sociedades democráticas. Sin las bases materiales (esto es, socio-económicas) que diesen sustento a la participación política, la democracia estaba condenada al fracaso.

Frente a la derrota de las estrategias revolucionarias y a la experiencia de los autoritarismos y el terrorismo de Estado de los años setenta, gran parte de América Latina replanteó a la democracia como un valor en sí mismo. El respeto a los derechos humanos y el reaseguro de la participación político-electoral, más allá de las condiciones socio-económicas, surgieron como demandas mayoritarias. La nueva promesa decía que la estabilidad democrática permitiría la construcción de una institucionalidad que, a su vez, generaría mejores políticas socio-económicas. El nuevo desarrollismo era el institucionalista: el orden causal ahora proponía alcanzar las bases institucionales democráticas como precondition de políticas de inclusión y justicia social.

El camino recorrido muestra diversidad en América Latina: por un lado regiones de debilitamiento democrático y, por el otro, sociedades en las que la estabilidad democrática ha ido de la mano de mayores niveles de exclusión socio-económica y desencanto político.

Hoy resulta claro que el desafío enfrentado por nuestras sociedades es el de la simultaneidad. En otras palabras, el “normal” funcionamiento de las instituciones democráticas en un contexto de estabilidad de largo plazo, no asegura *per se* políticas resultantes en mayor inclusión y distribución de poder. El efectivo ejercicio de la ciudadanía demanda tanto la construcción de canales institucionales más eficaces y eficientes de participación y representación, así como la generación de condiciones socio-económicas que den base material, o posibiliten, autonomía personal suficiente como para utilizar esos canales.

TERCERA CONCLUSIÓN: Hoy América Latina no cuenta con el margen como para construir instituciones público-estatales o público-no estatales de calidad, manteniendo los niveles de marginalidad, distribución y exclusión que la caracterizan. No hay Estado o instituciones públicas de lujo en sociedades pobres. Y tampoco se resuelven en el largo plazo los problemas de pobreza y exclusión sin contar con instituciones democráticas de mayor calidad. Por ello, es necesario reconocer que los procesos de *empoderamiento* y desarrollo inclusivo deben también alejarse de las viejas tentaciones desarrollistas -en su versión socio-económica o institucional- y reconocer que las estrategias de mayor equidad y participación demandan la simultánea construcción de mejores reglas e instituciones así como de condiciones socio-económicas más inclusivas y justas.

II.2.3 No hay descentralización (política y de servicios) funcional al empoderamiento y la inclusión, a) que sea válida en todo momento y lugar, y b) sin la simultánea centralización de ciertas funciones y responsabilidades públicas

Como parte de las reformas de segunda generación, la descentralización de servicios públicos a provincias y municipios representó una respuesta/solución inducida por los OMDs a la crisis de representación y problemas de exclusión socio-política, así como a problemas de gerenciamiento de estos servicios (como salud, educación, etc.). La hipótesis que sustenta la propuesta es que la mayor cercanía (menor distancia) entre representantes y funcionarios con respecto a los representados y usuarios de los servicios, fortalecería la capacidad de estos últimos de controlar el comportamiento de los primeros. En definitiva, que tornaría a gobernantes y funcionarios más receptores de la voluntad y preferencias de los ciudadanos, lo que, a su vez, resultaría en mejor gobierno y gestión. De esta forma, la descentralización se convirtió en una poderosa receta universal frente a problemas de representación política, transparencia, corrupción, eficiencia y eficacia de la gestión pública. En definitiva, una revolucionaria herramienta destinada a mejorar el funcionamiento tanto del régimen democrático como del Estado en América Latina.

Como toda receta universal, la descentralización comenzó a mostrar problemas en varias de las

situaciones en las que se implementó. Muchas veces, se llevó adelante sin proveer a las jurisdicciones subnacionales receptoras de las nuevas responsabilidades con los recursos (económicos o humanos) necesarios para administrar los servicios descentralizados (lo que en muchos casos, como el argentino, no dejó de cumplir la función de reducir el déficit fiscal a nivel del Estado nacional, más allá de incrementarlo a niveles provinciales y producir una caída de la provisión efectiva de los servicios a la ciudadanía de bajos recursos). Por otra parte, la descentralización sin contemplar qué funciones mantener centralizadas, lleva también a desarticulación de sistemas más que a una provisión más eficiente y eficaz en el plano nacional. Con Estados nacionales debilitados en términos de los recursos con los que cuentan, la descentralización también profundiza diferencias regionales: mientras que provincias y municipios con experiencia descentralizada aprovecharon la nueva oportunidad, provincias y municipios con tradición centralista ven su capacidad de gestión pública seriamente amenazada. Provincias o municipios con recursos organizacionales o económicos para reconvertirse, se ajustan a la nueva situación, y provincias y municipios sin estos recursos sufren la nueva situación, empeorando su capacidad de gestión y respuesta a necesidades públicas y sociales. En síntesis, de la mano de la descentralización se amplía la distancia entre casos “exitosos” y casos “frustrados”, entre jurisdicciones subnacionales “ricas” y “pobres” mientras el Estado nacional o Federal contempla la situación sin mayor capacidad de acción. Finalmente, los esquemas simplistas con respecto a la descentralización y las implicancias de una menor “distancia” política entre representantes y representados (gobernantes y gobernados), han tendido a acentuar la capacidad de los representados de controlar al representante, dejando de lado el aumento de la capacidad de los representantes de controlar a los representados. En otras palabras, de la mano de la descentralización se han fortalecido algunas oligarquías regionales que, en el viejo esquema, encontraban en el poder central/nacional el único límite al encubrimiento democrático de su poder despótico. Son demasiados, y no una originalidad latinoamericana, los casos donde los derechos de minorías o mayorías a nivel regional son defendidos o realizados gracias a alianzas o poderes nacionales en oposición a los poderes dominantes locales.

CUARTA CONCLUSION: Tampoco todo lo local es bello. En un contexto en el que la descentralización se promueve como un eficiente y eficaz mecanismo universal de *empoderamiento* e inclusión de excluidos a nivel local o regional, los desafíos previos a la implementación de estrategias de descentralización son identificar: a) para qué conviene y para qué no; b) las precondiciones de su éxito/fracaso; y c) qué se debe mantener centralizado para que la descentralización no resulte en meras desarticulaciones de sistemas nacionales. Tan importante como identificar y comprender la dinámica de casos de descentralización exitosos es, 1) reconocer qué aspectos de la experiencia son generalizables a otras realidades y cuáles no; y 2) identificar y comprender la dinámica de casos de descentralización fallidos y sus razones.

II.2.4 No hay estrategias de combate a la pobreza exitosas (esto es, *empoderamiento sustentable de los excluidos*) sin aceptación de consecuencias riesgosas (incertidumbre sobre los resultados)

Por una parte, la principal característica de la representación y política democráticas es que aseguran estabilidad de reglas pero no contenidos de políticas. En otras palabras, la legitimidad de las decisiones democráticas no está en que éstas digan A o B, sino en que la forma en que estas se llevaron adelante responde a las reglas de participación y respeto de derechos, propias de la democracia.

Por otra parte, los Organismos Multilaterales de Desarrollo (por su carácter técnico) tienden a priorizar el contenido de ciertas políticas. Las decisiones de inversión, comprensiblemente, tienden a realizarse a partir de criterios técnicos sobre lo que corresponde “hacer” en una situación dada. En este sentido, se

presentan como entidades “técnicas” más que “políticas” o “democráticas”.

Cuando organismos “técnicos” pretenden basar sus políticas en el *empoderamiento* e inclusión de los excluidos, más allá de lo positivo de la dirección adoptada, enfrentan ineludiblemente dos riesgos. El primer riesgo es que, de darse una lógica democrática y efectivizarse de la mano de los procesos de inclusión/*empoderamiento* un incremento en la autonomía de criterio y acción por parte de los recién llegados a los procesos de decisiones, nada asegura que las preferencias de los nuevos incluidos/*empoderados* coincidan con las recomendaciones técnicas de los OMDs. Pueden votar en contra, movilizarse, realizar huelgas, cortar rutas, promover la desobediencia civil, en definitiva, luchar contra lo recomendado por los “técnicos” y, quizás, tener éxito... La posible colisión entre las preferencias de los nuevos *empoderados* y las recomendaciones/preferencias de los OMDs nos llevan al segundo riesgo: que los OMDs, a partir de reconocer que entre los potenciales *empoderados* existen potenciales aliados así como opositores a las políticas consideradas pertinentes, los OMDs desarrollen vínculos equivalentes a los clientelistas, esto es, apoyar el *empoderamiento* de futuros aliados (procesos de *empoderamiento* como cooptación más que como de construcción de autonomía) y desincentivar el de futuros oponentes. Es, en definitiva, racional y honesto, apoyar a aquellos que pensamos que tienen razón y no hacerlo con respecto a aquellos que consideramos equivocados. Y hasta aquí no habría nada nuevo bajo el sol latinoamericano pues, fortalecer a los futuros aliados y debilitar a los futuros oponentes es *politics as usual* para nuestros líderes políticos (de hecho, para todos los líderes políticos en todo momento y lugar). Simplemente porque no es verdad que la política latinoamericana ha sido una permanente lucha para excluir a los más necesitados. Muchas veces su inclusión ha sido funcional a diversos proyectos políticos (con cambiantes y, hasta hoy, discutibles intenciones).

QUINTA CONCLUSION: Si el *empoderamiento* y la inclusión no va a ser recortada/clientelista, se debe aceptar que la inclusión de los excluidos como actores de su destino (lo que implica autonomía y libertad), conlleva necesariamente la incertidumbre con respecto a los contenidos de política por los que optarán una vez incluidos/*empoderados*. Y esta opción constituye, necesariamente, un riesgo no sólo para las elites latinoamericanas, sino también para los organismos multilaterales de desarrollo.

II.2.5 No hay *empoderamiento* e inclusión sin un “para qué” o ámbito en el que se despliega esta capacidad

Los intereses de los actores se ven influidos por juegos en distintas arenas o ámbitos (en los que varían los actores participantes, son regidos por distintas reglas de resolución de conflictos, muestran diversidad en la estructura de opciones, así como distintos *mixes* de costo/beneficio, etc.).

Por un lado, los recursos y capacidades propias del *empoderamiento* no gozan de la misma capacidad de impacto/influencia en todos estos ámbitos, esto es, el poder resultante de las características y recursos que constituyen a un actor varía según el juego en el que participa (por lo que un actor puede desplegar, por ejemplo, alta influencia/control sobre el accionar del Ejecutivo, menor poder sobre las del Legislativo, todavía menor sobre el Judicial y, quizás, mínima o desdeñable si el “juego” se corre al mercado).

Por otro lado, los ciclos o etapas de las políticas públicas, como vimos en el primer capítulo, ilustran diversos tipos de juego en los que varían los actores, las racionalidades dominantes (a veces más política, otras más técnica), las reglas/instituciones, opciones, etc.: 1) la definición de qué es un problema público y su inclusión en la agenda de gobierno; 2) la decisión política de operar sobre el problema; 3) el diseño de la política; 4) su implementación; y, por fin, 5) la evaluación del impacto de la misma.

Hoy la práctica de la participación y de *empoderamiento* parecería focalizarse en las dos últimas etapas (de implementación y de evaluación/control), lo que incrementa la capacidad o poder de los excluidos para combatir la pobreza que los afecta aunque no la desigualdad social (temática, esta última, que demandaría fuerte participación en las tres primeras etapas o ciclos de las políticas públicas).

Es necesario, por tanto, reconocer que la forma de *empoderamiento* no es neutra con respecto al tipo de actor que se constituye y para qué se constituye, lo que implica reconocer que el *empoderamiento* puede incluir al actor para influenciar ciertos aspectos de sus intereses y mantenerlo excluido en otros.

SEXTA CONCLUSION: La evaluación y diseño de cursos de acción que persiguen *empoderamiento* y desarrollo inclusivo, deben a) abandonar la ilusión que los actores “suman” poder como en un proceso de crecimiento que va de lo micro a lo macro (de lo “chico” a lo “grande”), pues la forma del proceso de *empoderamiento* puede constituir a los actores para participar en ciertos juegos o ámbitos y no en otros; y b) dar cuenta de qué aspectos relacionados a los intereses de los excluidos se mantendrán excluidos de la mano de su inclusión en otros aspectos de la política. No es lo mismo el *empoderamiento* para proteger el medio ambiente, para mejorar la atención de en los hospitales públicos, para lograr acceso igualitario a la justicia o para participar en las decisiones sobre integración regional o global. Una estrategia que no reconozca esta diversidad y sus especificidades corre el riesgo de incluir/*empoderar* en un ámbito o temática, mientras excluye/reproduce la debilidad en otro...

II.2.6 No hay políticas de combate a la pobreza exitosas (esto es, *empoderamiento* e inclusión integral de los excluidos) sin conflictos y participación de no excluidos

La presencia de cierto “economicismo” en nuestros debates nos muestra a los procesos de *empoderamiento* e inclusión como caminos donde algunos mejoran su situación (los excluidos) sin que los otros (los ya incluidos) se vean afectados. Apuntando en una dirección paretiana superior, nos hablan de un proceso sin mayores conflictos ni contradicciones de intereses (salvo que se den problemas de “información” por los que algunos actores muestran un comportamiento conflictivo porque, supuestamente, no terminan de comprender la situación y sus intereses).

Sin embargo, el *empoderamiento* e inclusión de los excluidos no son neutros con respecto a la distribución de poder en la sociedad. Esto implica que otros actores (los ya incluidos) pierden relativa influencia sobre las decisiones y distribución de recursos. Por ello, no se puede pensar procesos de *empoderamiento* y desarrollo inclusivo como uno de crecimiento y construcción lineal de un actor, sino que es necesario ubicarlos en la estructura de relaciones sociales en la que están inmersos.

Un primer problema es que la historia muestra que los procesos de *empoderamiento* e inclusión socio-política conllevan importantes arcos de oposición: ¿quiénes son los opositores a estos procesos?, ¿cuáles son sus intereses?, ¿con qué recursos y capacidades cuentan?, ¿qué incentivos pueden tener los afectados por el *empoderamiento* de los excluidos para aceptarlo? Estas son preguntas clave para comprender un primer obstáculo para el éxito de estos procesos. Diagnósticos sobre las características y posibles cursos de acción por parte de actores sociales dominantes, algunos de los actores políticos y la burocracia, parecen ineludibles a la hora de diseñar e implementar estrategias de combate a la pobreza, de *empoderamiento* y desarrollo inclusivo.

Un segundo problema es el de la paradoja de la temporalidad y la consecuente necesidad de alianzas por parte de los actores a incluir con algunos de los actores ya incluidos: la paradoja de la temporalidad está en que en un primer momento los más interesados en fortalecerse e iniciar el proceso de *empoderamiento* e inclusión no cuentan con suficiente poder y se ven excluidos de las decisiones y

acciones que reproducen su debilidad y exclusión. En esta instancia, el inicio y sostén del proceso de *empoderamiento* e inclusión demanda la acción de actores ya incluidos, que permitan restarle estabilidad al viejo “equilibrio excluyente”. Si bien el arco de alianzas necesarias para sostener este proceso es contingente a las características propias de cada sociedad, se pueden identificar tres elementos centrales para el éxito o fracaso de este tipo de alianzas: a) la relación entre los beneficiarios del *empoderamiento* y las clases medias; b) el papel de los medios de comunicación (creando “ambientes” ideológico/culturales más o menos propicios a la integración socio-política); y c) el papel de los actores internacionales como los OMDs (por su capacidad de actuar no sólo aportando recursos para aliviar el costo doméstico de estos procesos, sino también legitimando como necesarios/inevitables estos procesos frente a los opositores –particularmente frente a los actores socio-económico dominantes-).

La articulación de los contenidos de este apartado con los del punto anterior, no deben llevar a la conclusión que la participación y el *empoderamiento* en etapas como la implementación o la evaluación de políticas, o a nivel local, no son relevantes o son necesariamente conflictivas. Es indudable el valor y mejoramiento de la calidad de vida que este tipo de participación muestra sobre los sectores marginados o débiles de nuestras sociedades. Lo que se acentúa es la presencia de un doble peligro: a) que el no reconocimiento de las complejidades propias de estos procesos reduzca su probabilidad de éxito y genere escenarios inesperados y de alto riesgo (particularmente para los propios excluidos); b) que frente a la conflictividad, la incertidumbre y el riesgo de procesos de *empoderamiento* e inclusión, se busque como salida “enfrascar” o “contener” estos procesos en ámbitos no conflictivos (“pequeños” o “micro”), reproduciendo la debilidad y exclusión de los marginados en los “grandes” temas o ámbitos que afectan sus intereses.

No parece gozar de atención suficiente en nuestros debates sobre la lógica político-institucional de las políticas y programas de combate a la pobreza, el reconocimiento de que, por sus características, los procesos de *empoderamiento* e inclusión socio-política integral (que no quedan “enfrascados” en lo “pequeño”) son procesos conflictivos que demandan saber cómo neutralizar la reacción de los afectados/amenazados por esta redistribución de poder y cómo construir una alianza que permita iniciar y sostener estos procesos hasta alcanzar un nuevo equilibrio estable.

SEPTIMA CONCLUSION: Dado que los procesos de *empoderamiento* y desarrollo inclusivo desestabilizan el previo equilibrio excluyente y redefinen la capacidad de influencia social no sólo de los excluidos sino también de los incluidos, son procesos que necesariamente generan oposición y conllevan amenazas, riesgos y conflictos. Para que resulten exitosamente en la construcción de un nuevo equilibrio, ahora inclusivo, las estrategias que los guían deben reconocer la complejidad y conflictividad que los caracteriza, así como que existen tres elementos centrales para el tipo de alianzas capaces de sostener estos procesos en el largo plazo: a) la relación entre los beneficiarios del *empoderamiento* y las clases medias; b) el papel de los medios de comunicación (creando “ambientes” ideológico/culturales más o menos propicios a la integración socio-política); y c) el papel de los actores internacionales como los OMDs (por su capacidad de actuar no sólo aportando recursos para aliviar el costo doméstico de estos procesos, sino también legitimando como necesarios/inevitables estos procesos frente a los opositores –particularmente frente a los actores socio-económico dominantes-).

II.3. Conclusiones

Las recomendaciones que surgen de este segundo capítulo acentúan que, a la hora de decidir e implementar estrategias de combate/reducción de la pobreza, *empoderamiento* y desarrollo inclusivo, se debe reconocer:

1) Que el *empoderamiento* y el Desarrollo Inclusivo deben alejarse de la tentación de recetas universales: América Latina muestra muy diversas situaciones socio-nacionales así como muy diversos tipos de pobreza y exclusión. Estas distintas condiciones “iniciales” sobre las que operarán las estrategias inclusivas demandan el reconocimiento de las distintas características, obstáculos y potencialidades propias de cada situación. Cada particular articulación entre características de organización socio-política y económica, así como de pobreza (y sus *mixes*), demandará distintas estrategias de inclusión/*empoderamiento* que, a su vez, enfrentarán distintos tipo de “oposiciones” (algunas veces incluyendo entre los opositores a algunas de las estrategias de inclusión a subgrupos dentro de los propios pobres): por ejemplo, es claro que la distribución de bienes económicos dentro de un mismo grupo étnico, racial o religioso resulta menos dificultosa y negociable que la redistribución de bienes culturales o aquella que incorpora, además, una tensión por cortes étnicos, raciales o religiosos. Es en función de esta identificación y caracterización de la diversidad y la especificidad de la situación de pobres y excluidos, que un curso de acción responderá a necesidades reales e incrementará probabilidades de éxito, evitando la imposición de modelos que, por su generalidad, oscurecen las diferencias al punto de resultar superficiales y poco eficaces al momento de mostrar resultados significativos.

2) Que no toda la sociedad civil es bella, ni su ámbito está restringido a las organizaciones no gubernamentales. El papel de las OSCs debe establecer mayor claridad con respecto a su relación con los sindicatos y con los partidos políticos, tendiendo a una complementación clave para el funcionamiento democrático y que, de mantenerse ambigua, su ausencia puede resultar en el debilitamiento del régimen democrático. Finalmente, esta complementación también debe clarificarse en su relación con el Estado: no hay experiencia histórica que muestre una sociedad civil fuerte y democrática sin que articule esta fortaleza con la de un Estado también fuerte. La dualidad del poder público (estatal y no estatal) muestra un círculo virtuoso dentro del juego democrático y se presenta como precondition de desarrollos inclusivos. Cuando el Estado se debilita, no se fortalece la sociedad civil sino que resultan con más poder los ya poderosos. Comprender estos polos de poder público (el estatal y el no estatal) como en tensión e, inclusive, contradicción, es minar las bases institucionales de sociedades justas y democráticas.

3) Que hoy América Latina no cuenta con el margen como para construir instituciones público-estatales o público-no estatales de calidad, manteniendo los niveles de marginalidad, distribución y exclusión que la caracterizan. No hay Estado o instituciones públicas de lujo en sociedades pobres. Y tampoco se resuelven en el largo plazo los problemas de pobreza y exclusión sin contar con instituciones democráticas de mayor calidad. Por ello, es necesario reconocer que los procesos de *empoderamiento* y desarrollo inclusivo deben también alejarse de las viejas tentaciones desarrollistas -en su versión socio-económica o institucional- y reconocer que las estrategias de mayor equidad y participación demandan la simultánea construcción de mejores reglas e instituciones así como la construcción de condiciones socio-económicas más inclusivas y justas.

4) Que, como la sociedad civil, tampoco todo lo local es bello. En un contexto en el que la descentralización se promueve como un eficiente y eficaz mecanismo universal de *empoderamiento* e inclusión de excluidos a nivel local o regional, los desafíos previos a la implementación de estrategias de descentralización son identificar: a) para qué conviene y para qué no; b) las condiciones de su éxito/fracaso; y c) qué se debe mantener centralizado para que la descentralización no resulte en meras desarticulaciones de sistemas nacionales. Tan importante como identificar y comprender la dinámica de casos de descentralización exitosos es, 1) reconocer qué aspectos de la experiencia son generalizables a otras realidades y cuáles no; y 2) identificar y comprender la dinámica de casos de descentralización

fallidos.

5) Que si el *empoderamiento* y la inclusión no van a ser recortados/clientelistas, se debe aceptar que la inclusión de los excluidos como actores de su destino (lo que implica autonomía y libertad), conlleva necesariamente la incertidumbre con respecto a los contenidos de política por los que optarán. Y esta opción constituye, necesariamente, un riesgo no sólo para las elites latinoamericanas, sino también para los organismos multilaterales de desarrollo.

6) Que la evaluación y diseño de cursos de acción que persiguen *empoderamiento* y desarrollo inclusivo, deben a) abandonar la ilusión que los actores “suman” poder como en un proceso de crecimiento que va de lo micro a lo macro, pues la forma del proceso de *empoderamiento* puede constituir a los actores para participar en ciertos juegos o ámbitos y no en otros; y b) dar cuenta de qué aspectos relacionados a los intereses de los excluidos se mantendrán excluidos de la mano de su inclusión en otros aspectos de la política. No es lo mismo el *empoderamiento* para proteger el medio ambiente, para mejorar la atención de en los hospitales públicos, para lograr acceso igualitario a la justicia o para participar en las decisiones sobre integración regional-internacional. Una estrategia que no reconozca esta diversidad y sus especificidades corre el riesgo de incluir/*empoderar* en un ámbito o temática, mientras excluye/reproduce la debilidad en otra...

7) Que los procesos de *empoderamiento* y desarrollo inclusivo desestabilizan el previo equilibrio excluyente y redefinen la capacidad de influencia social no sólo de los excluidos sino también de los incluidos, por lo que son procesos que necesariamente generan oposición y conllevan amenazas, riesgos y conflictos. Para que resulten exitosamente en la construcción de un nuevo equilibrio, ahora inclusivo, las estrategias que los guían deben reconocer la complejidad y conflictividad que los caracteriza, así como que existen tres elementos centrales para el tipo de alianzas capaces de sostener estos procesos en el largo plazo: a) la relación entre los beneficiarios del *empoderamiento* y las clases medias; b) el papel de los medios de comunicación (creando “ambientes” ideológico/culturales más o menos propicios a la integración socio-política); y c) el papel de los actores internacionales como los OMDs (por su capacidad de actuar no sólo aportando recursos para aliviar el costo doméstico de estos procesos, sino también legitimando como necesarios/inevitables estos procesos frente a los opositores –particularmente frente a los actores socio-económico dominantes-).

En síntesis: Más allá de estas especificidades, lo central es reconocer que todo proceso de *empoderamiento* e inclusión conlleva un desafío a un orden establecido y excluyente (más o menos democrático). En la historia, la inclusión de los excluidos siempre implicó un proceso traumático, que muchas veces resultó en tensiones, y graves conflictos. Por ello, de lo que se habla no es de nuevas técnicas de gerenciamiento de servicios públicos, sino de procesos mucho más complejos y riesgosos. El tema remite a la construcción de regímenes democráticos no solo más eficientes sino también más justos y legítimos, lo que implica mejor manejo de recursos (efectivamente, mayores capacidades de gestión) así como profundización y efectivo respeto de derechos, lo que corre a estas estrategias del terreno estrictamente técnico al ético-normativo. La dirección de *empoderamiento* y desarrollo inclusivo es en la actualidad latinoamericana, sin duda, la correcta. Pero si se la percibe meramente como una mejor forma de gerenciamiento de recursos públicos y no se comprenden las complejidades, riesgos y compromisos que acarrea, no sólo se reproduce la superficialidad economicista frustrada en los años ochenta y noventa, sino que se corre el riesgo de “eficientizar” la exclusión.

Bibliografía

Acuña, Carlos H., 2003: "Participación comunitaria en el Programa Materno Infantil y Nutrición de la Argentina: Una asignatura en gran medida pendiente", en González Bombal, I. y R. Villar (comps.), Las Organizaciones de la Sociedad Civil e Incidencia en las Políticas Públicas, Del Zorzal, Buenos Aires.

Acuña, Carlos H., 2001: "Riesgos Socio-Políticos que enfrentan procesos de *empoderamiento* y desarrollo inclusivo (con algunas recomendaciones)", presentado en el *Taller Internacional sobre Participación y Empoderamiento para un Desarrollo Inclusivo*, organizado por el Banco Mundial y auspiciado por los gobiernos de Perú, Holanda y Gran Bretaña, Lima, Perú, 9 a 11 de Julio.

Acuña, Carlos H. y Fabián Repetto, 2002: "Marco de Análisis de las Políticas Sociales", mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Buenos Aires.

Acuña, Carlos H. y Mariano Tommasi, 2000: "Some Reflections on the Institutional Reforms Required in Latin America", en Institutional Reforms, Growth and Human Development in Latin America, The Yale Center for International and Area Studies, Working Papers Series, New Haven.

Belmartino, Susana, 1998: "Nuevo rol del estado y del mercado en la seguridad social argentina", ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Chicago.

Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar, 2005: La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral, Fundación PENT-Prometeo, Buenos Aires.

Cunill Grau, Nuria, 2005: "La Intersectorialidad en el Gobierno y la Gestión de la Política Social"; Diálogo Regional de Política, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, BID, mimeo, Abril.

Cunill Grau, Nuria, 2004a: "La democratización de la administración pública", en Bresser Pereira, L. C. et al, Política y Gestión Pública, Fondo de Cultura Económica y CLAD, Caracas.

Cunill Grau, Nuria, 2004b: "Mitos a vencer", en Bresser Pereira, L. C. et al, Política y Gestión Pública, Fondo de Cultura Económica y CLAD, Caracas.

Cunill Grau, Nuria, 1991: Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos, CLAD, Caracas.

Fox, Jonathan, 1993: The Politics of Food in Mexico, Cornell University Press, Ithaca.

González Bombal, Inés y Rodrigo Villar (comps.), 2003: Las Organizaciones de la Sociedad Civil e Incidencia en las Políticas Públicas, Del Zorzal, Buenos Aires.

Hart, O. y B. Holmstrom, 1987: "The Theory of Contracts", en T.F. Bewley (ed.), Advances in Economic Theory, Cambridge University Press, Cambridge.

Irrarrazaval, Ignacio, 2005: "Participación Ciudadana en Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina", Diálogo Regional de Política, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, BID, mimeo, Julio.

Lanzara, Giovan Francesco, 1999: "Por qué es tan difícil construir las instituciones", en Desarrollo Económico, Vol. 38, N° 152, Buenos Aires, enero-marzo.

March, James y Johan Olsen, 1997: "El Ejercicio del Poder desde una Perspectiva Institucional", en Gestión y Política Pública, Vol. VI, N° 1, México, primer semestre.

Meltsner, Arnold, 1992: "La Factibilidad Política y el Análisis de Políticas", en Aguilar Villanueva, Luis (comps.), La Hechura de las Políticas, Miguel Ángel Porrúa, México.

Milgrom, Paul y John Roberts, 1992: Economics, Organization and Management, Prentice Hall, New Jersey.

Nino, Carlos, 1992: Un País al Margen de la Ley, Buenos Aires, Emecé.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell, 1984: "Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Kliksberg, Bernardo y José Sulbrandt (comps.), Para

Investigar la Administración Pública, INAP, Madrid.

Potenza, Fernanda, 2005: "Federalismo y Políticas Sociales. Una aproximación desde la experiencia de los Consejos Federales en las áreas de Ecuación y Salud", Documento de Trabajo, Fundación PENT, Buenos Aires, Abril.

Repetto, Fabián, 2004: "Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina", Documento de Trabajo del INDES, BID, Washington D.C., Julio.

Repetto, Fabián y Guillermo Alonso, 2004: "La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización", Serie Políticas Sociales, # 97, CEPAL, Santiago, Octubre.

Repetto, Fabián y Facundo Nejamkis, 2005: "Capacidades estatales y relaciones gubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina", Documento de Trabajo, Fundación PENT, Buenos Aires, Septiembre.

Saiegh, S.; P. Spiller y M. Tommasi, 2000: Professional Politicians, Amateur Legislators, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Buenos Aires.

Schmitter, Philippe, 1992: "¿Continúa el siglo del corporativismo?", en Schmitter, Philippe y Lehmbruch, Gerhard (coords.), Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado, Alianza, México.

Serrano, Claudia e Inés Fernández, 2005: "Estudio Comparativo. Descentralización de las Políticas y Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina"; Diálogo Regional de Política, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, BID, mimeo, Junio.

Skocpol, Theda, 1990: "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en Torres-Riva, Edelberto (comp.), Política, Educa, San José.

Tommasi, Mariano y Pablo Spiller, 2000: Las fuentes institucionales del desarrollo argentino. Hacia una Agenda Institucional, EUDEBA/PNUD, Buenos Aires.

Weir, Margaret y Theda Skocpol, 1993: "Las estructuras del Estado: una respuesta `keynesiana´ a la Gran Depresión", en Zona Abierta, N° 63/64, Madrid.

Reseña Biográfica

Carlos H. Acuña es Ph.D. en Ciencia Política (University of Chicago) y cuenta con una Maestría en Metodología de la Investigación. Director de la Maestría en Administración y Políticas Públicas y Profesor de materias de grado y posgrado en la Universidad de San Andrés es Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET-Argentina), fue Profesor de la Universidad de Buenos Aires, de la Universidad Torcuato Di Tella y Profesor Invitado en la University of Chicago y la University of Notre Dame. Cuenta con numerosos artículos en el exterior y en el país, y sus libros son: "Juicio, Castigos y Memorias. Los Derechos Humanos y la Justicia en la Política Argentina" (con coautores); "La Nueva Matriz Política Argentina"; "Latin American Political Economy: Theoretical Perspectives in the Age of Neoliberal Reforms" y "Democracy, Markets and Structural Reforms in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Mexico" (los dos últimos compilados con W. Smith y E. Gamarra).

e-mail: chacu@udesa.edu.ar / tel.: (54 11) 4725-7005
Dirección: Universidad de San Andrés
Vito Dumas 284; 1644 Victoria; Provincia de Buenos Aires, Argentina