



**Un aporte metodológico para comprender (y mejorar)
la lógica político-institucional del combate a la pobreza
en América Latina**

Carlos H. Acuña y Fabián Repetto

DOCUMENTO DE TRABAJO N°44
Departamento de Humanidades

Noviembre de 2007

Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina¹

Carlos H. Acuña y Fabián Repetto²

En el contexto de la crisis de la deuda latinoamericana y del viejo modelo semicerrado de sustitución de importaciones, las reformas estructurales que apuntaron a fortalecer los mercados enfrentaron dos desafíos: el de la implementación del decálogo macroeconómico provisto por el *Consenso de Washington* (“primera generación” de reformas) y el que imponían las debilidades institucionales en sus múltiples manifestaciones (parte de lo que se denominó “segunda generación”)³. En ese contexto, abarcando una y otra etapa y caracterizando parte importante (aunque parcial) del escenario social de la región, sobresalían los crecientes niveles de pobreza en sus múltiples expresiones.

Fueron décadas en las cuales la redefinición del papel del Estado impactó en su relación con el mercado y también en lo referido al modo de enfrentar las necesidades sociales. Privatización y descentralización de servicios públicos y focalización de los esfuerzos sólo en el objetivo de reducir la pobreza (sumado a una débil invocación a la participación social en la manera de implementar los programas destinados a enfrentar dicho fenómeno), constituyeron los códigos que estructuraron no sólo un nuevo lenguaje en las políticas sociales, sino una nueva lógica en las estrategias de combate a la pobreza y de las formas institucionales para sustentar este accionar. La arena político-institucional quedó colocada, de esta forma, no como mera operadora de nuevas políticas sino en la propia mira de la estrategia reformadora en América Latina. Consecuentemente, en las últimas dos décadas se ha producido una profunda metamorfosis no sólo de nuestras sociedades sino, también y específicamente, de las estructuras y accionar públicos destinados a dar respuesta a las necesidades sociales de los grupos en situación de pobreza.

Hoy, en un marco crítico con respecto al impacto de la “primera generación” de reformas en la región (y con más dudas que certezas respecto a los resultados de lo que dio en llamarse “segunda generación”), se desarrolla un intenso debate y análisis acerca del impacto y los claroscuros de la nueva institucionalidad que emergió en las últimas décadas para combatir la pobreza. ¿La focalización, descentralización y la participación social brindaron los prometidos frutos de mayor equidad, legitimidad, eficiencia, eficacia y transparencia?; ¿las recientes invocaciones a la coordinación y la intersectorialidad permearon acaso una nueva forma de encarar la multidimensionalidad propia de la pobreza? En definitiva, ¿cuáles son los rasgos fundamentales de la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina, así como sus obstáculos y fortalezas?

El propósito de este trabajo⁴ se centra en aportar un marco teórico-metodológico para una mejor comprensión de la lógica político-institucional del diseño e implementación de políticas de reducción

¹ Este trabajo surgió a partir de la elaboración que desarrolla la Red de Pobreza y Protección Social del Banco Interamericano de Desarrollo, en relación al análisis de las estrategias implementadas en las últimas dos décadas para la reducción de la pobreza y el desarrollo social en América Latina y el Caribe. En este sentido, se enmarca tanto en previas líneas de trabajo de los autores, como en la tarea del equipo y los debates que organizó la Red. La responsabilidad por el modo en que se aprovecharon estos aportes corresponde, como es usual, a los autores.

² Universidad de San Andrés (Argentina) y consultor internacional de políticas sociales, respectivamente.

³ Más abajo nos referiremos a la lógica y consecuencias de la “primera” y “segunda” generación de reformas en términos de la producción de dos tipos de recomendaciones o recetas universales.

⁴ Es de destacar que diversas partes de este trabajo incorporan (y amplían/modifican) argumentos originalmente desarrollados en Acuña (2001 y 2005); en Acuña y Leiras (2005); en Acuña y Repetto (2002 y 2006); y en Repetto (2004).

de la pobreza en América Latina, con el convencimiento de que esta mejor comprensión es precondición para el mejoramiento de esta lógica y, por ende, de mejores acciones estatales (y públicas en general) para enfrentar el mencionado problema social. El objetivo es, en definitiva, aportar pautas de carácter teórico y metodológico para explicar la importancia que implica atender al papel que juegan los actores y las instituciones (y sus interrelaciones) en el proceso y contenido de las diversas variantes de intervención asociadas a la lucha frente a la pobreza en América Latina.

El trabajo está estructurado en tres partes. La primera presenta dos presupuestos para el avance de la investigación, el análisis, diseño e implementación de políticas de combate a la pobreza: la toma de distancia de las recetas universalmente válidas (en el sentido de respuestas homogéneas para realidades que no lo son) que guiaron a la política pública en gran parte de América Latina durante los dos últimas décadas, demanda a) relativizar las certidumbres sobre una única aproximación al concepto de “pobreza”; y b) retomar los supuestos de heterogeneidad, tanto para comprender a la región como a la dinámica diferencial que caracteriza a las diversas “pobrezas” y sus modos de enfrentarlas.

Para sistematizar estos presupuestos, la segunda parte desarrolla una metodología de análisis de la institucionalidad de las políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina, definiendo:

- las variables necesarias para el análisis (instituciones y actores);
- las características del sistema y de los diversos subsistemas (espacios o arenas) de decisión-coordinación-conflicto en los que estas variables operan (esto es, en los que se despliega, por un lado, el impacto de la estructura institucional que los ordena y, por el otro, el accionar de los actores relevantes en el accionar público que persigue la reducción de la pobreza).

Finalmente, el tercero y último paso aporta, a modo de breve conclusión, una serie de reflexiones que sintetizan lo esencial de la línea argumental e implicancias del trabajo.

1. Una mirada al concepto de “pobreza” en América Latina y sus implicancias para el análisis y diseño de políticas públicas destinadas a enfrentarla

1.1. El contexto de reformas y sus implicancias en el combate a la pobreza

Las fórmulas que delinearon los contenidos de las reformas estructurales, en sus aspectos macroeconómicos (incluyendo un decálogo de acción) o socio-políticos (incluyendo las formas institucionales destacadas más arriba), se sostuvieron a partir de fuertes certidumbres teóricas sobre qué hacer en todo momento y lugar para, supuestamente, mejorar la dinámica de las relaciones sociales. Esto incluyó certidumbres sobre lo que es la pobreza, la forma en que se manifiesta y cómo debiese ser enfrentada en cualquier ocasión. Al respecto, dos de las recomendaciones fundamentales, que se expresaron en diversos idiomas y dialectos, fueron aquellas que, palabras más, palabras menos, le proponían a los decisores: “no dude..., rompa el vidrio, focalice y descentralice”, sin importar diversidades económicas, políticas, de tipo de pobreza, distribución de poder regional unitaria o federal, de capacidades organizacionales y presupuestarias entre jurisdicciones, rasgos institucionales o aspectos culturales. Como en el positivismo de baja calidad (e históricamente poco pluralista), “la verdad” era una y una, por ende, la estrategia.

Esto condujo, como no podía ser de otra forma sobre todo en contextos con fuertes problemas fiscales como los que caracterizan a la mayoría de los países latinoamericanos, a que las acciones llevadas adelante para enfrentar la pobreza (en consonancia con las estrategias de reforma más generales que

enmarcaron a aquellas) se basaran en recetas homogéneas, poco abiertas a los matices nacionales o incluso al interior de los diversos países. Esto implicó, en esencia, un brutal olvido respecto al necesario reconocimiento de que las reglas políticas y los procesos de toma de decisiones importan....

Esta búsqueda de recetas universalmente válidas reconoce, en tiempos recientes, dos momentos: la búsqueda de la receta en forma deductiva y, más tarde, 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 de que las reformas de mercado tendrían un efecto “de arrastre” sobre las dinámicas políticas e institucionales. La lógica teórica que animaba esta etapa, asumía la capacidad de explicar todo comportamiento individual y colectivo (Becker, 1976), por lo que no contemplaba una segunda etapa, no se asumía como una “primera generación” sino como “hija única”. La segunda etapa, que surge a partir del fracaso de las reformas en países africanos y asiáticos y del consecuente reconocimiento de las limitaciones y fallas de la primera etapa de reformas, centra la atención en lo institucional y rescata la importancia del 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 al interior: 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 serán 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 y Holmstrom, 1987; y Milgrom y Roberts, 1992).

1.2. La compleja aproximación a la pobreza en sociedades heterogéneas

América Latina, en los últimos años, ha registrado avances importantes en términos agregados según la medición más tradicional de “pobreza por ingresos” (con diferencias marcadas entre diversos grupos de países). El Panorama Social de América Latina del 2007 editado por CEPAL afirma: “Según las últimas estimaciones disponibles para los países de América Latina, correspondientes al año 2006, en ese año un 36,5% de la población de la región se encontraba en situación de pobreza. Por su parte, la extrema pobreza o indigencia abarcaba a un 13,4% de la población. De manera que el total de pobres alcanzaba los 194 millones de personas, de los cuales 71 millones eran indigentes. Al comparar estas cifras con las del año 2005, se aprecia un nuevo avance en la reducción de la pobreza y la indigencia. En efecto, el porcentaje de población pobre disminuyó 3,3 puntos porcentuales, mientras que la tasa de indigencia descendió 2,0 puntos porcentuales respecto de dicho año. En términos del volumen de la población, estas cifras indican que en el último año salieron de la pobreza 15 millones de personas y que 10 millones dejaron de ser indigentes. Si se adopta una perspectiva de más largo plazo, la comparación de las cifras de 2006 con las de 1990 revela que la tasa de pobreza ha disminuido 11,8 puntos porcentuales y la tasa de indigencia 9,1 puntos porcentuales. La magnitud de estas variaciones se ha traducido en una baja superior a los 20 millones del número de personas indigentes. Más aún, por primera vez desde entonces, el número de personas en situación de pobreza ha logrado situarse por debajo de los 200 millones” (2007:9-10).

En tanto es evidente que los avances en los años más recientes se asocian fuertemente al crecimiento económico que en general está experimentando la región, es claro que las diversas trayectorias

nacionales respecto a este tipo de pobreza (medida por los ingresos de la familia) en el mediano plazo, por ejemplo 1990-2006, se relacionan estrechamente con lo que ha sucedido en el mercado de trabajo.

¿Alcanza a interpretarse cabalmente la pobreza desde una aproximación unidimensional a dicha problemática? ¿qué implicancias tiene esto en términos de políticas públicas? Es evidente que la “pobreza”, como cualquier problema que adquiere estatus público, no deviene directamente de las estadísticas así como tampoco de simples expresiones de bondad ante los problemas ajenos. En un momento y lugar específicos, habrá un cierto tipo de pobreza (en su conceptualización y sus métodos para medirla) la que tendrá mayor preponderancia que otros planteos y metodologías, y esa será finalmente la que se transforme en la definición política que responda a la pregunta ¿qué es y cómo se debe combatir a la pobreza?⁵ La pobreza, como objeto de política pública, constituye entonces una construcción política y conceptual. En tal sentido, si bien la mencionada aproximación a la pobreza por ingresos resulta la aproximación oficial más usual en la mayoría de los países latinoamericanos, es importante remarcar que los retos de política pública (contenido de las mismas y diseños institucionales incluidos) requieren ir más allá.⁶

En otras palabras, un presupuesto fuerte que queremos destacar es que si la realidad es una construcción social, la pobreza no es excepción: la manera en que se entiende (y consecuentemente se mide) la naturaleza de la pobreza, sus causas e implicancias, afecta la lógica de los procesos político-institucionales encaminados a su combate. Por ello es que resulta relevante centrar la atención en la forma que se distribuyen y relacionan, muchas veces de manera inconexa, las piezas del rompecabeza de programas y proyectos destinados a enfrentar la pobreza. No sólo porque cada organismo estatal u organización no estatal que lleve adelante dichas intervenciones suele tener su propia concepción de “qué” es pobreza y cuáles sus causas, sino porque la suma de las partes probablemente no constituya una estructura de gestión integral de lucha frente a la pobreza.

De cara al futuro, las decisiones destinadas a invertir fuertes recursos en nuevas políticas y programas frente a la pobreza debiesen prestar más atención a una doble y compleja tarea: a) identificar prioridades acordes a los problemas sustantivos que dan contenido a la palabra “pobreza” en cada contexto nacional (o incluso subnacional); y b) comprender mejor los aspectos político-institucionales que explican lo acontecido “hacia atrás” y que impactará en lo que pueda hacerse “hacia adelante” en materia de combate a la pobreza. Dicho de otro modo, por acción u omisión, no hay institucionalidad de combate a la pobreza que sea neutra con respecto a cómo se constituye a “la pobreza” como objeto de política pública, lo que desplaza la cuestión del campo técnico hacia el terreno de lo estrictamente

⁵ Esto no significa, por supuesto, que otras formas de aproximarse a la problemática no puedan resultar relevantes y tener defensores en la disputa por el sentido del problema (incluso dentro de un Estado que haya organizado sus intervenciones siguiendo una forma de entenderlo y medirlo).

⁶ Si bien no es este el lugar donde desarrollar los diversos significados y formas de medir la pobreza o las temáticas afines que se postulan como más completas, profundas o “integrales” al momento de comprender la naturaleza del problema, recordemos las alternativas que enfrentamos para identificar y medir el problema: a) falta de ingreso; b) necesidades básicas insatisfechas (CEPAL, 2005); c) falta de capacidades (Sen, 1996 y 2000); d) vulnerabilidad a los riesgos (Holzmann y Jorgesen, 2000); y e) exclusión (Minujín, 1998; Perry, 2000). Análisis puntuales sobre los diversos métodos para medir la pobreza, incluyendo alguno de los mencionados, se encuentran en Boltvinik (1999, 2000) y argumentos más extensos con respecto a este punto como al resto de los que constituyen este primer capítulo en Acuña y Repetto (2006). Cabe además destacar que desde hace unos pocos años (salvo Graham., 1994) y cada vez con más fuerza, los países de América Latina (y dentro de ellos su clase dirigente, la opinión pública, la nomenclatura técnico-administrativa) han comenzado a colocar en el centro de su agenda social la cuestión de la protección social. Dados sus posibles vasos comunicantes (o incluso posible utilización como funcionalmente equivalente a las necesidades de la pobreza) con las políticas y programas frente a la pobreza, y por ende con la institucionalidad de combate a la pobreza, vale destacar los recientes aportes realizados en este sentido por CEPAL (2006); Tokman (2006); y Serrano (2005).

político: de una u otra forma, las respuestas a las preguntas “¿qué es la pobreza?” y “¿cómo enfrentarla?” las brindarán la confrontación política entre diversos intereses y nociones teórico-ideológicas sobre cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales. Coloca, en definitiva, a la pobreza y sus posibles soluciones en “su” historia y en “su” contexto.

Este presupuesto apunta a reconocer que el desafío no implica sólo imprimir coherencia entre el problema a enfrentar y las respuestas en términos de políticas y programas públicos, sino que estas intervenciones deben estar, además, sostenidas en acuerdos político-institucionales apropiados. Dos ejemplos. Por un lado, si se entiende que la pobreza está causada por la falta de ingresos y que la respuesta debe ser un programa de transferencias monetarias administradas centralmente, es apropiado ser cuidadoso y estar alerta si lo que se pretende en el plano institucional es profundizar la descentralización de la gestión de los programas contra la pobreza. Por el otro, si se entiende que la pobreza tiene como causa fundamental la carencia de asociatividad local y falta de respuestas micro-focalizadas acordes a las necesidades de cada comunidad, es pertinente no abusar de diseños institucionales centralizados. Lograr el equilibrio entre causas y consecuencias de las situaciones de pobreza, concepciones e intervenciones públicas para enfrentarlas y diseños institucionales acordes, es quizás la tarea más compleja que comparten decisores de política pública y otros actores relevantes (incluyendo analistas e investigadores).

De darse una muy improbable similitud entre sociedades⁷, toda estrategia de reducción de la pobreza todavía enfrenta como problema crucial las diversas características de los grupos sociales en situación de pobreza, destinados a constituirse en sujetos potencialmente beneficiarios de las políticas y programas frente a la problemática que los afecta. Por ello, reconocer las diferencias por tipo de pobreza resulta clave para el entendimiento de la naturaleza y lógica del desafío, así como para diseñar e implementar estrategias para su reducción. La pobreza de la mujer indígena rural no es la pobreza del varón blanco urbano.

La propia complejidad en conceptualizar pobreza, y su impacto en términos de los abordajes de políticas públicas destinadas a enfrentarlas requiere, a su vez, atender a los atributos que enmarcan la problemática. Esto implica contemplar, al menos, los siguientes:

- 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 sobre diversos subgrupos vulnerables, inclusive en grupos pobres que no muestren ninguno de los cortes arriba mencionados (la pobreza golpea diferencialmente a mujeres, niños, adolescentes, hombres o discapacitados)

Otro presupuesto que estructura nuestra forma de interrogar a la realidad en materia de pobreza, es que la misma es un fenómeno multidimensional y que 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

⁷ Algunas de las variables ineludibles al analizar la diversidad de la región son régimen político; organización político-regional; organización político-gubernamental; organización político-partidaria; organización político-estatal; organización de la sociedad civil; peso relativo de lo urbano versus lo rural; peso relativo de la homogeneidad/heterogeneidad racial, étnica y cultural; tipo de economía e inserción en la economía internacional; y grado de autonomía con respecto a actores externos.

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 en situación de pobreza). Esto lleva a reconocer la necesidad de estrategias de reducción de la pobreza que contemplen y se ajusten a las especificidades de los distintos tipos de pobreza que caracterizan a las diversas realidades latinoamericanas. De no hacerlo, la probabilidad de éxito de estas estrategias, más allá de los recursos económicos, organizacionales y políticos invertidos, será magra y poco aportará a la mejoría en la situación social de los grupos menos favorecidos de las respectivas sociedades.

La desestimación de enfrentar la pobreza en forma simplista y general resulta necesaria aunque es insuficiente. Reconocer una dirección como equivocada no asegura identificar la correcta. El esfuerzo del presente y de cara al futuro, dada la experiencia acumulada por los países de región, debiese estar centrada en la identificación y comprensión de las implicancias de las distintas condiciones iniciales/históricas sobre las que operarán las políticas y programas de reducción de la pobreza, lo que demanda el reconocimiento de las distintas características, obstáculos y potencialidades propias de cada sociedad. Cada particular articulación de características de la organización socio-política y económica, así como de la pobreza (y sus “mezclas”), demandará distintas estrategias de intervención. Estas, a su vez, enfrentarán distintos tipo de “oposiciones” (algunas veces incluyendo entre los opositores a algunas de esas modalidades de intervención frente a la pobreza a subgrupos dentro de los propios pobres).

En síntesis, la forma de pensar y encarar con perspectiva de éxito el desafío de reducción de la pobreza en América Latina, debe partir del reconocimiento de las diferencias que cruzan a las sociedades latinoamericanas y a la propia pobreza, lo cual implica tomar distancia de las recetas homogéneas de supuesta validez en todo tiempo y lugar. En definitiva, en vez de ese tipo de recetas, una mejor comprensión de la realidad de la pobreza en América Latina demanda miradas sistémicas y comparativas. Recién alcanzada esa mirada, resultaría factible aprender y concluir, tomando en cuenta los rasgos propios de cada sociedad y la lógica de la economía política presente en cada caso, que una experiencia exitosa pudiese o no replicarse en otro contexto. Replicar experiencias y resultados es sumamente difícil porque las sociedades son en gran medida idiosincráticas, distintas. La mirada equilibrada y estratégica, capaz de diferenciar la buena práctica no replicable de la que sí lo es, demanda una sofisticación analítica hasta hoy no suficientemente desarrollada y todavía menos utilizada. Y aquí se enfrenta un desafío prioritario: el desarrollo de un mejor entendimiento comparativo (para el que el primer paso metodológico, como sugiere Przeworski –2004–, es el principio de desconfianza frente al *policy paper* que legitima sus recomendaciones en una usualmente solitaria experiencia canadiense o ugandesa, también usualmente sintetizada en un *box* o recuadro dentro de un texto plagado de viñetas).

2. La institucionalidad del combate a la pobreza: qué nos interesa y cómo analizarlo

La presente metodología para el análisis de la institucionalidad que sostiene y afecta a las políticas de reducción de la pobreza se desarrolla en dos pasos: primero, se definen las variables para el análisis (instituciones y actores) y sus propiedades; y segundo, se especifican las características del sistema y de los diversos espacios o arenas de gobierno y coordinación, incluyendo nudos de decisión y conflicto, en los que estas variables operan (esto es, en los que se despliega, por un lado, el impacto de la estructura institucional que los ordena y, por el otro, el accionar de los actores relevantes).

2.1. Las variables políticas del combate a la pobreza: instituciones y actores

La opción por un tipo de intervención para enfrentar la pobreza sobre otra es el resultado de los procesos políticos dentro del sistema de relaciones entre los diversos poderes público-estatales e intereses y actores de la sociedad civil y el mercado. Estos procesos seleccionan los asuntos que ingresan en la agenda del gobierno (representando las preferencias de ciertos actores y excluyendo las de otros) y determinan el modo en que se deciden, implementan, evalúan y redefinen las políticas y programas de reducción de la pobreza.

La composición de la agenda, la formulación de alternativas de acción, las decisiones de gobierno, la implementación de esas decisiones, la evaluación del proceso y sus impactos, y los futuros cursos de acción, son todos momentos críticos objeto de disputas de las que participan distintos actores. Cada uno de estos tiene distintos intereses y está dotado de ciertos recursos de poder y de diversas concepciones ideológicas. Asimismo, la interacción entre estos actores está sujeta a reglas. Las instituciones, formales e informales, constituyen la organización social del poder político: ofrecen a los distintos sectores afectados por las decisiones de política distintas probabilidades de resolver sus problemas de acción colectiva y alcanzar la condición de actor y, a los actores constituidos, distintas probabilidades de realizar sus intereses.

En pocas palabras, puede afirmarse que las variables político-institucionales dan cuenta del marco de distribución de poder y reglas de juego en que tiene lugar la disputa entre los actores que inciden (o pretenden incidir) sobre las políticas de reducción de la pobreza. Por tanto, la disputa política sobre la política contra la pobreza debe ser explicada en función del sistema de instituciones políticas que organizan el gobierno de esta política y las estrategias de los actores involucrados, determinadas por sus percepciones, sus intereses y sus capacidades.

Las decisiones de política contra la pobreza resultan de la interacción estratégica entre los 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 sólo es explicable a partir de la comprensión de la forma en que las instituciones o incentivos influyen sobre el actor. Una misma 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, capacidades e ideología.

Por lo expuesto, es evidente que las instituciones, los actores y la forma en que se articulan para forjar comportamientos, demandan una atención específica.

. **Instituciones**⁸: Entendemos a las instituciones como el conjunto de reglas que estructuran los incentivos para los intercambios y el accionar de los actores. Las instituciones, o reglas, pueden ser formales (definidas como derecho positivo o regulaciones) o informales (el entendimiento compartido sobre cómo algo funciona cuando no está cubierto por las reglas formales o cuando las contradice). Las reglas formales no creíbles usualmente están acompañadas por efectivas reglas informales. Cuando no lo están, reina el caos o la anomia. El comportamiento en la vida real rara vez resulta de uno u otro tipo de regla, incentivo o institución: en los hechos tiende a reflejar variantes mezclas de institucionalidad formal e informal, por lo que la aproximación al análisis de los efectos de la institucionalidad si bien demanda partir de espacios institucionales específicos (por ejemplo, el espacio que rige y contiene las relaciones dentro del Ejecutivo o las interjurisdiccionales entre Ejecutivos,

⁸ Basado en argumentos de Acuña y Tommasi (2000).

etc.), también demanda como punto de llegada el entendimiento de la lógica integral que resulta de las contraposiciones y hasta contradicciones de incentivos que se disparan desde los espacios específicos y que, en definitiva, es la que materializa la influencia de las instituciones sobre el comportamiento de los actores.

Las instituciones apuntan a resolver tanto problemas de coordinación como conflictos distributivos. Los actores toman en cuenta las acciones de otros actores para elaborar sus estrategias. Los intereses y las decisiones de gobierno 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 intentan implementar estrategias.

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 en 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 (asumiendo, por supuesto, que el caso no es el de una sociedad con formal predominancia católica en los asuntos de gobierno).

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 a nivel 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 en relación a procesos anclados históricamente y que no necesariamente respetan “tipos ideales” o clasificaciones lógicas como la presente. En otras palabras, mientras algunas sociedades muestran reglas R3 que incluyen fuertes componentes R2 o, inclusive, de R1⁹, 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 sigan 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 jerárquica de funciones, que puede ser pensada en términos de niveles R1, R2 y R3. Es 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 las políticas de combate a la pobreza y su institucionalidad.

. **Actores:** En el gobierno y gestión de las políticas de reducción de la pobreza intervienen múltiples actores. La identificación de los mismos varía de acuerdo con la dimensión del sistema que se esté analizando y la etapa de la política que se necesite comprender. Definimos a los actores como sujetos individuales o colectivos con capacidad de acción estratégica, lo que implica la capacidad de identificar intereses, definir objetivos en función de los mismos, diseñar un curso de acción para alcanzar estos objetivos y contar con relativa autonomía para implementar dicho curso de acción.

Los actores que inciden en el gobierno o las políticas no están circunscriptos al ámbito estatal. Los representantes políticos, tomadores de decisiones y gerentes públicos tienen una posición fundamental en los procesos de diseño, decisión e implementación de políticas contra la pobreza. No obstante, en esos procesos intervienen otros actores. En general, éstos últimos son organizaciones que representan a categorías de individuos en términos de su rol dentro del sistema ligado a la pobreza (los propios pobres, partidos políticos fuera del ámbito gobierno-estatal, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, organismos multilaterales de desarrollo, etc.).

No todos los grupos afectados por una decisión de políticas contra la pobreza se constituyen como actores. La condición de actor requiere de la capacidad de elaborar e implementar estrategias colectivas. Algunos grupos, aunque tengan intereses en juego en el contenido de una decisión, no alcanzan esa condición. El alcance del estatus de actor está condicionado a su vez por el contenido de las reglas y las capacidades de organización que desarrollan los diversos grupos sociales. Explicar la naturaleza del actor y la lógica de su comportamiento demanda incorporar tres elementos al análisis: i) sus intereses; ii) sus recursos/capacidades; iii) sus ideas/entendimiento.

⁹ 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.

. El problema de los intereses: “no 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 este trabajo propone “administrarlos”.

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 de combate a la pobreza: ¿cómo se articula el conocimiento de los expertos con el de los grupos sociales pobres?; ¿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 (i.e., 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?

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 de combate a la pobreza.

Frente a estas complicaciones, nuestra aproximación es ecléctica: para enfrentar la compleja discusión sobre el significado de la categoría de “interés” proponemos una aproximación que incorpora diversas dimensiones: a) es necesario contemplar en el análisis lo que los actores dicen que son sus intereses, para poder explicar conductas; b) es necesario contemplar 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 contemplar en el análisis los intereses sociales que no se expresan ni en comportamientos ni en la emergencia de actores, porque constituye un requisito central de la equidad de las políticas contra la pobreza.

. La relevancia de los recursos y capacidades

La cuestión de los recursos/capacidades con los que cuentan los actores, aunque inmersa en una matriz analítica común, muestra aristas algo diferentes al momento de analizar actores sociales o actores estatales.¹⁰ En el caso de los sociales, la facultad de organizarse y desplegar estrategias puede estimarse tomando en cuenta cinco parámetros. a) la capacidad de negociación (es decir, la posibilidad de influir en las instancias reales de formulación y gestión de las políticas a partir de los recursos políticos y económicos que se posean); b) la capacidad para descifrar el contexto (esto es, la posibilidad de acceder a la mayor cantidad y calidad de información esencial durante todo el proceso de la política pública); c) la capacidad de representación (en el caso de los actores sociales, esto refiere a la disponibilidad de un liderazgo capaz de expresar con legitimidad a quienes conforman su “base” de sustentación; en lo que refiere a los actores estatales, refiere al respaldo legal y político que ampara su accionar administrativo); d) la 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); y e) la capacidad de acción colectiva (esto es la posibilidad de conjurar el problema del *free-rider*).

La disputa por la política contra la pobreza no suele darse entre actores aislados, sino conformados en alianzas o coaliciones. Ellas permiten que se potencien los recursos que cada actor posee por sí

¹⁰ Aunque la metodología coloca el acento en el sistema de combate a la pobreza propio de una sociedad, reconoce –como se verá más abajo– el potencial papel que pueden jugar como parte de este sistema actores extranjeros o internacionales. En este sentido, las capacidades a las que se hace referencia también se aplican para el análisis de estos actores, sean estatales (gobiernos o agencias estatales extranjeras), multilaterales (BIRF, BID, etc.) u organizaciones sociales (fundaciones, organizaciones obreras o campesinas, etc.) con base fuera de las fronteras nacionales.

misimos. En la disputa política, la capacidad de los grupos para conformarse como actores sustantivos depende de su capacidad para cultivar los tipos de recursos señalados más arriba o de aliarse con actores que disponen de ellos.

Por otra parte al encarar el análisis de actores estatales, es necesario identificar las capacidades de quiénes intervienen en el plano nacional en las acciones para la reducción de la pobreza (Ministerios, Secretarías o el formato específico que adopten), así como el modo en que las mismas repercuten en los procesos de gestión concretos de las políticas y programas destinados a enfrentar dicha problemática¹¹. Entre las capacidades a observar, se destacan tres:¹² a) política; b) presupuestal; c) organizacional.

Por “capacidad política” entendemos a la fuerza relativa que posee la/s instancias con responsabilidades de gobernar y coordinar el SCP, lo cual implica fijar objetivos, movilizar ciertos recursos, llevar adelante acciones y liderar procesos de coordinación. Dado que los componentes del combate a la pobreza son varios, este requisito de capacidad política puede recaer como responsabilidad necesaria en una única unidad política (Ministerio, Secretaría, etc.) o una pluralidad de unidades que comparten (y/o compiten por) los recursos destinados a enfrentar la pobreza. Esto implica, cualquiera sea el caso, 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 presupuestal” se entiende la relación entre la dotación de recursos financieros que el Ministerio u área de acción social obtiene en la distribución del 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, etcétera.

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 de reducción de la pobreza.

¹¹ Si bien en el presente documento habremos de concentrar la atención en el plano nacional, debe prestarse también mucha atención en cuanto al modo en que dichas capacidades se expresan en los ámbitos subnacional, incluyendo obviamente el territorio local, toda vez que una importante porción de los servicios y programas de esta naturaleza se ejecutan en el nivel local.

¹² Para una discusión en profundidad sobre las capacidades estatales para la política social en América Latina, ver Repetto (2004).

Las dimensiones asociadas a lo económico y lo organizacional, son tratadas por la metodología propuesta como restricciones del proceso político-institucional de diseño, decisión e implementación de políticas reducción de la pobreza (dado el foco en la dimensión político-institucional que caracteriza a este trabajo).

. El papel de la ideología (ideas/entendimiento)

Además de caracterizarse por ciertos intereses y poseer determinados recursos/capacidades, los actores intervinientes diseñan e implementan sus estrategias guiados por mapas cognitivos. Se trata de aquellas ideas e identidades 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, la política contra la pobreza está condicionada por la ideología de quienes se constituyen en líderes políticos o portavoces de actores colectivos, así como por la ideología o “sentido común” que predomina en la sociedad. En este marco de análisis la ideología da cuenta del modelo de pensamiento que, combinando valores, identidad, 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 de los actores no se pueden explicar sus comportamientos. La relación entre intereses y comportamiento está mediada por la ideología: los intereses orientan el comportamiento solamente si son reconocidos en el plano de su ideología o entendimiento.

. Articulando instituciones y actores para explicar comportamientos y su impacto

Sintetizando lo expuesto hasta aquí, el análisis de las decisiones de política de reducción de la pobreza debe considerar:

- a) El **marco institucional** en el que tiene lugar la interacción, definiendo las **reglas formales e informales**
- b) Los **actores participantes** definidos a partir de sus *intereses, recursos/capacidades e ideología*
- c) Las características de los **grupos sociales en situación de pobreza** con restricciones para resolver sus problemas de acción colectiva y, por ende, con dificultades para constituirse como actores participantes

Es en la forma específica que adopta la articulación entre instituciones y actores en cada sociedad, que se cristaliza su historia, capacidades, características y la naturaleza de “su” pobreza.

Hasta aquí se han establecido algunas distinciones analíticas para analizar cada momento de las políticas contra la pobreza. Sin embargo, los procesos concretos de gobierno y coordinación de estas políticas son dinámicos y caracterizados por la multiplicidad de intereses que tiene cada actor. Los actores que inciden sobre estas políticas despliegan comportamientos simultáneos en diversos espacios o arenas de política. En este sentido, el proceso de las políticas públicas puede representarse como una articulación de múltiples espacios institucionales en la que las acciones de cada actor en cada espacio afecta su posición en el resto de los tableros en los que está desplegando acciones. Si bien no todos los actores juegan en todos los espacios o ámbitos institucionales, todos los actores participan en más de uno y, lo que es relevante para nuestra perspectiva, piensan en más de uno de estos ámbitos de juego o lucha política antes de desplegar comportamientos estratégicos. En otras palabras, las estructuras de incentivos que enfrentan en forma simultánea los actores son complejas y diversas.

2.2 El sistema de políticas y programas de combate a la pobreza (SCP)¹³

Es común observar la presencia de políticas o programas de reducción de la pobreza dispersos en diversa áreas o Ministerios del Ejecutivo (ya sea nacional o subnacional), a veces en razón de los múltiples componentes relacionados con intervenciones ante la problemática, otras en función de resultados perversos de la economía política predominante.

La mencionada dispersión afecta la posibilidad de llevar adelante enfoques integrales de lucha frente a la pobreza, sobre todo dada la complejidad del fenómeno y las heterogeneidades propias de cada caso nacional. Es por este motivo que emerge la necesidad de conformar un “sistema de políticas y programas de combate a la pobreza” (SCP). Se entiende por el mismo al conjunto de instituciones, actores y prácticas (público estatales, no estatales y privadas) encaminadas a la reducción de la pobreza en una sociedad. En este sentido los límites respecto a qué conforma el SCP y quienes lo integran, colocan el acento en el objetivo o la intencionalidad de reducir la pobreza en un país determinado. La implicancia de este principio es que instituciones y actores que afectan sin proponérselo directamente los niveles de pobreza de un país, constituyen el entorno del SCP. Vale recordar que la dinámica del entorno no es neutra con respecto a la dinámica del SCP, como se ve con claridad al reconocer que, por ejemplo, políticas macroeconómicas domésticas o extranjeras que no contemplan el impacto en los niveles de pobreza entre sus objetivos, pueden generar efectos positivos o negativos de tremenda contundencia sobre el problema de la pobreza de un país.

Por otra parte, los conjuntos de instituciones, actores y comportamientos que reconocen nuevas reglas de inclusión/exclusión dentro de los más abarcativos del sistema nacional (nuevos límites, como por ejemplo los que fijan los agregados “subnacionales”, “de la sociedad civil”, etc.), constituyen los subsistemas que conforman el SCP.

En este contexto es que surge la centralidad del subsistema de gobierno/coordinación del SCP. La precondition política-institucional de la existencia e implementación de una política de reducción de la pobreza es el cumplimiento de las funciones de gobierno y coordinación de los diversos subsistemas que consituyen al SCP, dado que estas funciones son las que producen la cohesión dentro de una lógica colectiva entre los subsistemas constitutivos del SCP de una nación. Vamos a identificar como “subsistema de gobierno/coordinación”, o SsGC, al organismo (o constelación de organismos) del gobierno nacional a cargo del cumplimiento de estas funciones¹⁴.

Es de destacar la diferencia entre la función de gobierno y la de coordinación propias de este subsistema. La diferencia parte del hecho de que el gobierno es el ejercicio de la autoridad sobre actores o espacios institucionales que dependen funcionalmente del organismo en cuestión (en nuestro caso, actores público-estatales del ámbito nacional). Específicamente, en este abordaje, la función de gobierno del SCP implica diseñar la política nacional para la reducción de la pobreza para, una vez definida por las autoridades gubernamentales nacionales, contar con las capacidades para:

- . fijar los objetivos y metas perseguidos por la política que guiará al sistema;
- . definir las prioridades y la metodología (estrategias) de intervención;

¹³ Es de destacar que Acuña y Leiras (2005), aunque con un foco en la política educativa y más allá de la diversidad de contenidos, sirvió como modelo originario de las definiciones de los subsistemas interactuantes en el combate a la pobreza.

¹⁴ La relevancia “nuclear” o esencial otorgada aquí al SsGC como precondition de integralidad sistémica y capacidad de contar con una institucionalidad que sostenga políticas eficaces contra la pobreza, coincide con la noción de “agente catalítico” que Cunill Grau ve como de importancia estratégica para sostener la construcción e implementación de institucionalidades y políticas, en su argumento, intersectoriales (2005: 12).

- . asignar responsabilidades y funciones a las áreas y actores dependientes del organismo;
- . distribuir los recursos necesarios para el cumplimiento de las actividades ligadas al cumplimiento de responsabilidades y funciones asignadas;
- . monitorear el avance de las actividades, cumplimiento de la metodología de intervención y alcance de metas en tiempo y forma;
- . sistematizar la información pertinente y evaluar la marcha de la implementación de la política;
- . redefinir la política (sus alcances, objetivos, metas y metodología de intervención) en función de las conclusiones de la evaluación.

En la actualidad, es materia de debate si el organismo (o constelación de organismos) del gobierno nacional debe, además, contar con la capacidad de implementar *per se* programas de reducción de la pobreza o si este tipo de responsabilidades distrae recursos y esfuerzos de sus funciones esenciales, esto es, el gobierno y la coordinación del conjunto del sistema institucional de combate a la pobreza. No vamos a resolver la cuestión en esta instancia de nuestra elaboración, por lo que la dejamos abierta. Por otra parte, entendemos por coordinación al

“...proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar [...]. El mencionado proceso generará realmente una valorable coordinación cuando derive en la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidad [...], en la decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante, en una implementación que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales.” (Repetto 2005: 42-43)

En este sentido, la coordinación es la relación entre actores sobre los que no necesariamente rigen relaciones de autoridad¹⁵ sino, idealmente, liderazgo en una división de tareas y responsabilidades enmarcada en una dirección estratégica común.

En este contexto donde mejores políticas frente a la pobreza requieren tanto gobierno como coordinación, se registra en los últimos años una novedad: bajo distintas denominaciones (acentuando su foco en el “desarrollo”, “bienestar”, “acción social” o equivalentes), todos los Ejecutivos latinoamericanos han forjado o fortalecido carteras, Secretarías o Ministerios cuyas funciones centrales se focalizan en la reducción de la pobreza¹⁶. Constituyen espacios con la potencialidad de una mirada integral, esto es, de reconocimiento de la multidimensionalidad de la pobreza¹⁷.

Como “subsistema de gobierno/coordinación” del SCP, quienes ejercen esta responsabilidad enfrentan una serie de problemas para cumplir sus funciones. La resolución de estos problemas no sólo hace a un más eficiente y eficaz uso del conjunto de recursos públicos para reducir la pobreza. Fundamentalmente, la capacidad de gobierno y coordinación del SCP hace a la existencia y

¹⁵ Como entre autoridades ministeriales o entre las de jurisdicciones subnacionales, así como con organizaciones de la sociedad civil, organismos multilaterales de desarrollo, etcétera.

¹⁶ Székely (2006) considera la creación de este tipo de organismos como uno de los aspectos relevantes para ponderar positivamente lo que denomina “institucionalidad social” (la cual limita a las acciones frente a la pobreza).

¹⁷ Las otras áreas que cuentan con importantes programas o líneas de trabajo ligadas a la pobreza, típicamente las carteras de Salud o Educación, tienden, comprensiblemente, a contar con una mirada sesgada por la temática que domina las funciones del área (esto es, en una dirección que prioriza los problemas “educativos” o de “salud” del pobre).

naturaleza¹⁸ de la política de reducción de la pobreza en una sociedad. En este sentido, por la relevancia de su papel como “pivote” o “núcleo” de las fortalezas y debilidades que caracterizan al SCP, lo que denominamos el “subsistema de gobierno/coordinación” o el conjunto de dirección del órgano nacional a cargo de la acción social de combate a la pobreza, es nuestro punto de entrada al SCP. Es el carácter “nuclear” o esencial de la función gubernamental de este organismo en la producción de cohesión y la acción coordinada del SCP lo que justifica su identificación como primer paso del análisis. Por otra parte, este carácter nuclear o pivotal también conlleva consecuencias políticas: no hay posibilidades de gobierno o coordinación entre las instituciones y actores relevantes en el combate a la pobreza sin que primero se hayan resuelto los problemas de gobierno y coordinación al interior del organismo que actúa como SsGC del SCP. Sin suficiente autonomía, cohesión y capacidad de acción colectiva en el cumplimiento de sus funciones por parte de este subsistema, no existe posibilidad de que el SCP pueda generar y sostener estrategias nacionales eficientes y eficaces para enfrentar pobreza. Por ello es que tanto desde el punto de vista metodológico como desde el punto de vista político institucional, el subsistema de gobierno/coordinación constituye el punto de partida del análisis (y debería constituir también el punto de partida del fortalecimiento político-institucional y organizacional del sistema de combate a la pobreza).

¿Dónde encontrar el ejercicio de las funciones de gobierno y coordinación del SCP? Si bien en el “organigrama ideal” (ver Diagrama) dichas funciones se ubicarían en el área o Ministerio cuyas funciones se centran en la reducción de la pobreza, la realidad es más compleja. En algunas ocasiones, mientras que la función de gobierno/coordinación de los subsistemas que componen el SCP se cumple desde áreas o Ministerios cuya función central no es la reducción de la pobreza (como la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía o, inclusive, un área dentro de la propia Presidencia), las áreas o Ministerios que sí centran sus funciones en la reducción de la pobreza quedan relegados a una función de soporte técnico de las primeras¹⁹. En otras ocasiones, pueden ser múltiples los organismos que tienen responsabilidades de derecho o de hecho en el gobierno y la coordinación del combate a la pobreza. Esto se complejiza aún más cuando, tal lo indicado, la política frente a la pobreza se manifiesta en una amplia canasta de bienes y servicios dispersa (en términos de decisiones, recursos y responsabilidad de gestión) entre múltiples organismos estatales (e incluso no estatales).

¹⁸ Funcionalidad con respecto al tipo de pobreza que se enfrenta, flexibilidad, sustentabilidad, etcétera.

¹⁹ En estos casos, mientras que la Secretaría de Hacienda o el área en cuestión de la Presidencia quedan incluidas dentro del SCP, el resto de las áreas o subsistemas del Ministerio de Economía o de la Presidencia quedan ubicados como parte del entorno del SCP.

Institucionalidad y Actores del Sistema de Políticas y Programas de Combate a la Pobreza

Referencias:

SsGC

Subs. Gob/Coord

SsMCP

Subs. Mterio.
responsable
Combate Pobreza

SsPE

Subs. Poder Ejec.

SsOPG

Subs. Otros
Poderes de
Gobierno

SsJSN

Subs. Jurisdicc.
subnacionales

SsSM

Subs. Soc. y Mercado

SsOMD/GE

Subs. Bancos y
Organismos
Multilaterales de
Desarrollo y de
Gobiernos
Extranjeros

Flecha en una dirección

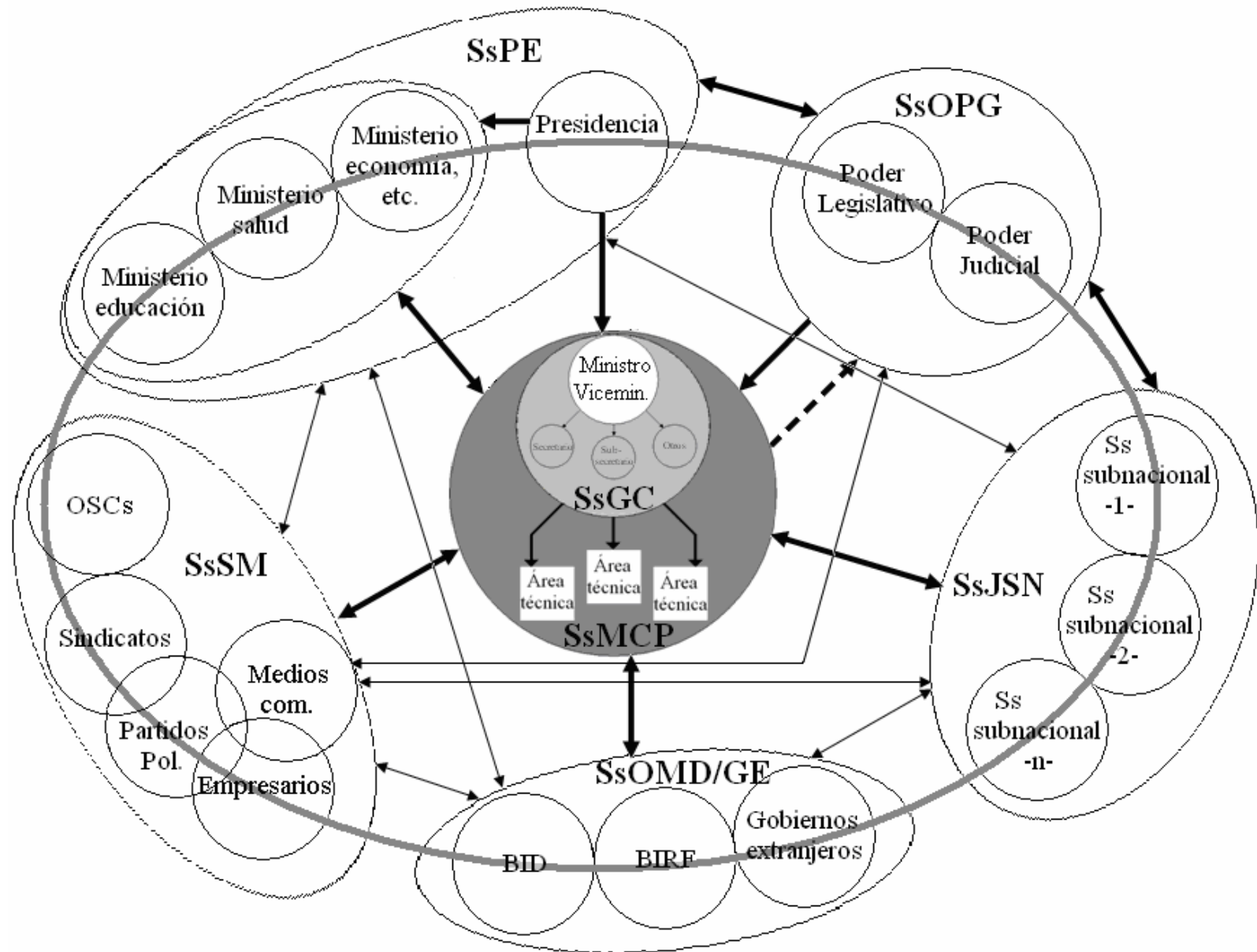
Relación de gob.

Flecha de doble direccionalidad

Relación de coord.

Flecha cortada

Relación de
lobby o
argumentación
legal



Los desafíos de coordinación que enfrenta el gobierno del SCP, y por tanto los espacios o subsistemas político-institucionales en los que se debe concentrar el análisis de sus características e interrelaciones, son:

- a) gobierno sobre y coordinación entre las áreas políticas que componen el propio subsistema de gobierno/coordinación (**SsGC**) –Secretarías, Subsecretarías, etc.- (porque hacen a su capacidad de comportarse como actor estratégico, precondition para el cumplimiento de sus funciones de gobierno y coordinación para con el resto del SCP). Si bien este espacio de interrelación resulta clave a nivel nacional, en países descentralizados se torna necesario también el análisis a nivel subnacional (aunque es el nacional el que constituye el núcleo del sistema);²⁰
- b) gobierno sobre y coordinación entre las áreas técnico-administrativas que componen la cartera –Ministerio o equivalente funcional- cuya función central es la reducción de la pobreza –áreas de planificación, recursos humanos, información, evaluación, etc.- (**SsMCP**) (porque también hacen a la capacidad del SsGC de comportarse como actor estratégico, precondition para el cumplimiento de su función de gobierno y coordinación para con el resto del SCP) tanto a nivel nacional como subnacional;²¹
- c) coordinación con el subsistema conformado por las otras carteras del Ejecutivo (Ministerios, Secretarías, a veces la propia Presidencia, etc.) (**SsPE**) que desarrollan programas o políticas de reducción de la pobreza y/o que controlan recursos clave para el cumplimiento de las funciones ligadas a la acción social (típicamente, Economía) tanto a nivel nacional como subnacional;
- d) coordinación con el subsistema conformado por los otros poderes de gobierno (Legislativo y Judicial) (**SsOPG**) en los aspectos de sus funciones y decisiones ligados a la pobreza tanto a nivel nacional como subnacional;
- e) coordinación con el subsistema conformado por los gobiernos y áreas destinadas al combate a la pobreza de jurisdicciones subnacionales (**SsJSN**);
- f) coordinación con el subsistema conformado por los actores de la sociedad y el mercado (**SsSM**) que inciden sobre el diseño e implementación de políticas y programas de reducción de la pobreza, tanto a nivel nacional como subnacional;
- g) coordinación con el subsistema conformado por los organismos y bancos multilaterales de desarrollo y por gobiernos extranjeros (**SsOMDs/GE**) que inciden sobre el diseño e implementación de políticas y programas de reducción de la pobreza.

Este es el complejo (e ineludible) entramado de subsistemas (espacios o conjuntos de instituciones y actores) que constituyen las piezas o capas del rompecabezas cuya articulación constituye el SCP y

²⁰ Las referencias al nivel “subnacional” se deben entender focalizando el análisis en el nivel jurisdiccional que por debajo del nacional concentra las responsabilidades y funciones de la política de reducción de la pobreza, lo que implica que en algunos países –en general federales- este nivel subnacional será el provincial/estadual mientras que en otros –en general unitarios- será el local/municipal.

²¹ En estos dos primeros Subsistemas surge, como se destaca en el texto, una diferenciación entre las capacidades de gobierno/coordinación al interior del área gobierno-ministerial y estas capacidades desplegadas hacia el conjunto del Sistema nacional. En este sentido, vale notar dos cuestiones: primero, el desafío de gobierno/coordinación se despliega, efectivamente, de manera simultánea (y a veces trabajosa) tanto en el plano “interno” de las áreas políticas y técnico-administrativas, como en el “externo” hacia los otros subsistemas; segundo, la importancia de desdoblar estos dos planos del accionar de gobierno/coordinación radica no sólo en que las dinámicas de los procesos interno/externo muestran importantes diferencias, sino también en que se caracterizan por un *path dependence* o, en otras palabras, acentúa que, sin contar con capacidad de gobierno/coordinación interna a las áreas gobierno-ministeriales, no se puede alcanzar esta capacidad frente al resto de los subsistemas del SCP, justificando de esta manera la calificación de “precondition” que se le imputa a la primera en el texto.

define la capacidad político-institucional que sostiene la producción e implementación de las estrategias de reducción de la pobreza en una nación.

El Diagrama que ilustra la estructura de este sistema, como toda imagen, puede proyectar una situación estática y de relaciones radiales entre, por un lado, un “centro” definido con claridad y estable y, por el otro, subsistemas periféricos. En este sentido, es importante tener en cuenta tres propiedades del SCP. Primero, y como ya se argumentó, el “centro” o mayor peso de las funciones del subsistema de gobierno/coordinación se puede encontrar en áreas aparentemente periféricas (como Ministerios de Economía, Secretarías de Hacienda, entes de coordinación presidenciales o interministeriales) a la institucionalidad que, nominalmente, focaliza su accionar en la reducción de la pobreza.

Segundo, el proceso político-institucional puede mostrar alto dinamismo en la variación o circulación del centro sistémico de gobierno/coordinación de la política de reducción de la pobreza. En casos extremos, el mismo podrá variar según coyunturas políticas (por ejemplo, en situaciones de debilidad del Ejecutivo nacional que tienden a resolverse cediendo a cambio de apoyo, poder de decisión y recursos a actores clave en niveles subnacionales). En otros casos, dicho dinamismo puede estar asociado a las dispersiones en términos de quiénes “manejan” componentes específicos del paquete de prestaciones destinadas a enfrentar la pobreza. Huelga aclarar que cuanto mayor sea la volatilidad o circulación del centro sistémico, mayores serán los problemas de integridad sistémica y menores las capacidades de contar con políticas sustentables de reducción de la pobreza.

Y, finalmente, tercero, los subsistemas periféricos mostrarán relaciones entre sí, autónomas del subsistema de gobierno/coordinación del SCP. Esta lógica no radial y más horizontal, si bien hace a una mayor fortaleza del sistema, por otra parte, impone también mayores desafíos a la hora de coordinar las acciones de combate a la pobreza (es de notar que, con el objetivo de no oscurecer el mensaje visual del Diagrama, no se ha incluido la totalidad de los intercambios y relaciones entre subsistemas a los que hace referencia nuestro análisis).

Los actores que influyen las políticas de reducción de la pobreza actúan en diversos espacios políticos. Como se planteó más arriba, estos espacios institucionales de interacción de actores constituyen las piezas o capas del rompecabezas cuya articulación define la capacidad político-institucional que sostiene la producción e implementación de las estrategias de reducción de la pobreza. Estos subsistemas son, en definitiva, las arenas, tableros o juegos que estructuran la distribución de poder, las opciones y los incentivos en y frente a los que los actores despliegan sus estrategias. Su carácter “anidado” (en el sentido de Tsebelis, 1999) o articulado sólo reafirma el hecho de que el actor se mueve de forma simultánea en varios de estos tableros y, por ende, su comportamiento no sólo resulta de los recursos e ideología que lo caracterizan, sino también de incentivos cruzados y hasta contradictorios que le imponen las arenas (o juegos) en las que participa. Es en este sentido que surge como ineludible la desagregación del análisis político-institucional al nivel de estas “partes” o “piezas” que, articuladas, son las que constituyen la institucionalidad que enmarca las políticas y programas de reducción de la pobreza.

. El subsistema de gobierno/coordinación de políticas y programas (SsGC)

Las razones para la importancia central de las características de este subsistema como primera precondition para el gobierno y coordinación de las políticas y programas de reducción de la pobreza, así como la diferencias entre sus funciones de gobierno y coordinación, fueron explicados más arriba.

Las posiciones de autoridad política que contiene este subsistema, adoptan usualmente la forma de los cargos de Ministro y Viceministro e incluyen a las Secretarías, Subsecretarías u otros cargos de alta decisión política (y otras las denominaciones equivalentes según los casos nacionales), sea uno o más los organismos involucrados. Estas posiciones son una fuente de control de recursos financieros y de acumulación de poder político. Así son percibidas por los actores partidarios y la lógica partidaria organiza su distribución. Por este motivo, la competencia electoral entre partidos, entre facciones de partidos o, simplemente, entre personas con aspiraciones políticas personales, frecuentemente conspira contra la cooperación entre las posiciones que componen la estructura de gobierno.

Otro aspecto que conviene destacar se refiere a las heterogéneas perspectivas que las altas autoridades del SsGC suelen tener en materia de qué es pobreza y como enfrentarla, lo cual impacta, obviamente y en general de modo negativo, en las decisiones que se tomen y las acciones que se lleven adelante. Trayectorias políticas y profesionales muy diversas, existencia de cierto tipo de cultura de gestión previa (más relacionada con antecedentes dentro del aparato estatal, con la lógica de construcción de poder partidario o con una perspectiva más asociada a las organizaciones no gubernamentales), cosmovisiones ideológicas diversas, son sólo tres ejemplos que deben ser tomados en consideración al momento de comprender las dinámicas internas de este subsistema. Tratar de compatibilizar (sin necesariamente homogeneizar) criterios, intereses y cosmovisiones del alto equipo directivo emerge entonces como un proceso que requiere no ser descuidado.

El análisis del subsistema de gobierno resalta la dimensión política (esto es, las relaciones que dan lugar a decisiones de cumplimiento obligatorio y de liderazgo en la coordinación) entre cada uno de los subsistemas. La capacidades clave para el cumplimiento de las funciones de este subsistema son la política y la presupuestal (en términos de la definición de capacidad como se hizo más arriba). Por ello, en los sistemas políticos latinoamericanos caracterizados por fuertes presidencialismos o peso de los ejecutivos frente a los otros poderes gubernamentales, resulta clave la naturaleza e intensidad de la alianza o sostén que caracteriza a esta estructura de gobierno/coordinación del SCP con la Presidencia y, usualmente, con el Ministerio de Hacienda o equivalente, actores uno con capacidad de gobierno y el otro con capacidad de veto sobre las políticas del SsGC del combate a la pobreza, pero también con una potencial capacidad de apoyo estratégico.

Como sabemos, para el análisis de este subsistema es necesario conocer la identidad, los intereses, los recursos y la ideología de los actores que participan de estas interacciones, así como las reglas (formales e informales) que estructuran el cumplimiento de sus funciones.

. El subsistema de gestión operativa a cargo del combate a la pobreza (SsMCP)

En este punto, el subsistema de gobierno/coordinación se intersecta con las áreas que componen la cartera ejecutiva y hacen a sus funciones centrales (áreas de planificación, presupuesto/financiamiento, recursos humanos, información y evaluación, etc.). En este caso, el análisis del subsistema de la cartera a cargo del combate a la pobreza (Ministerio o equivalente funcional) resalta las capacidades presupuestales y organizacionales (y la consecuente dimensión técnico-administrativa que sostiene el accionar del organismo). Las funciones de cada área de la cartera están a cargo de funcionarios con responsabilidad técnica (pero también política) de gestión. Interesa determinar cómo se distribuyen las atribuciones entre los funcionarios responsables de las áreas y cómo se gobierna y coordina la actividad entre todos ellos. Este reparto de autoridad, responsabilidades y coordinación hace al grado de cohesión o fragmentación que potencia o dificulta el accionar coordinado que debiese caracterizar a una política pública tan compleja como es la del combate a la pobreza. Es de destacar que la evaluación de una política determinada necesita combinar

la información del subsistema de gobierno (contemplado en el apartado anterior) con aquella relacionada con el grado de cohesión o fragmentación específico entre y de cada área en particular que sostiene la implementación de la política (planificación, presupuesto/financiamiento, recursos humanos, etcétera).

La particularidad de una cartera destinada a gobernar y coordinar la acción frente a la pobreza se sustenta en el reconocimiento de la integralidad o multidimensionalidad que caracteriza a dicha problemática. En este sentido, una de las debilidades estructurales propias de estas organizaciones suele ser la ausencia de cuadros técnicos formados en la lógica de la “integralidad”. La formación tradicional sigue basada en disciplinas sesgadas en su visión y discretas en sus lenguajes (economistas, sociólogos, politólogos, médicos, trabajadores sociales, ingenieros, etc.). Por ello, la tensión interdisciplinaria propia de la interacción interministerial (que se verá más abajo) se verifica como una tensión endógena a esta cartera, lo que complica la coordinación del accionar conjunto. En torno a esta misma problemática, no debe dejar de atenderse la tensión que suele existir entre los funcionarios técnicos de carrera dentro del servicio civil (aún en los casos en que el mismo es débil y poco institucionalizado) y el personal asociado a relaciones laborales más flexibles pero en general mejor remuneradas que el grupo anterior. Gobernar esa tensión, sobre todo cuando los nuevos equipos de gobierno utilizan los grados de flexibilidad existente para incorporar personal de su confianza no siempre sólidos técnicamente, no es tarea simple y requiere particular atención.

Además, las áreas dentro de estas carteras ejecutivas también son una fuente de control de recursos financieros y de acumulación de poder político (como en el caso de subsistema de gobierno/coordinación). De nuevo, por ello suelen ser apeticidas por los actores partidarios y la lógica partidaria presiona por incidir en su distribución. Por este motivo, la competencia electoral entre partidos, entre facciones de partidos o, simplemente, entre personas con aspiraciones políticas, frecuentemente conspira contra la cooperación entre las áreas que componen la cartera. La incidencia de la lógica partidaria es más pronunciada cuando la regulación del empleo de equipos técnicos está débilmente institucionalizada y sujeta a pocos controles. Como se dijo más arriba, adicionalmente la lógica de conflicto dentro de la cartera puede reproducir la lógica de conflicto entre funcionarios políticos de distinto nivel (ministros, viceministros, secretarios, subsecretarios, directores, etc.) que componen el núcleo identificado como el subsistema de gobierno/coordinación.

En este subsistema no debe descuidarse la importancia que adquieren los legados pre-existentes y que no se modifican, al menos en el corto plazo, con la llegada de nuevos equipos de dirección política. Los aparatos estatales en general, y las áreas de lucha frente a la pobreza en particular, suelen ser ejemplos de coexistencia de “capas geológicas” de índole organizacional, no sólo por el lado de los recursos humanos (lo cual se refleja en la permanencia no siempre funcional de grupos que combinan personal de carrera con personal contratado *ad hoc* pero de larga data en la gestión del combate a la pobreza, cada uno con sus particulares “estilos de gestión”), sino también de procedimientos y tecnologías de gestión muchas veces identificadas con funcionarios anteriores o incluso modas organizacionales. Desentrañar qué elementos del legado pre-existente son pertinentes y cuáles un obstáculo para cumplir con la función de gobierno/coordinación de combate a la pobreza, es otro de los desafíos importantes a afrontar.

Sabemos que el análisis de este subsistema demanda conocer la identidad, los intereses, los recursos y la ideología de los actores que participan de esta interacción así como las reglas que la estructuran. Como en otros casos, los citados problemas de coordinación pueden registrarse en distintas escalas: tanto en el gobierno nacional, como en los gobiernos subnacionales, lo que implica que este análisis

debe completarse tanto a nivel nacional como en los niveles subnacionales que muestren el mayor peso en el esfuerzo de la implementación de políticas y programas de reducción de la pobreza.

. El subsistema del Poder Ejecutivo (la dimensión intersectorial) (SsPE)

El papel de la Presidencia resulta crucial en los países latinoamericanos. Esto es así tanto por su papel de liderazgo sobre la estrategia general de gobierno, como sobre la coordinación de las relaciones intersectoriales e intergubernamentales.²² En tal sentido, no se puede sostener el cumplimiento de las funciones centrales del subsistema de gobierno/coordinación del combate a la pobreza sin una coincidencia estratégica y ajuste de estas funciones a las prioridades y estrategia política que resultan de los intereses, ideología y recursos de la cúspide del Ejecutivo nacional.

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 las políticas públicas en general. 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 restricciones 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 puede sobrellevar el costo de la falta de capacidad para influir el Legislativo, pero no cuenta 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. En este contexto, la fortaleza/debilidad de esta relación con la Presidencia, en general surge como un determinante central sobre las capacidades políticas del subsistema de gobierno y coordinación del combate a la pobreza.

Con respecto a la dinámica interna del Ejecutivo, en algunos países latinoamericanos se da la presencia de Jefaturas de Gabinete, destinadas a aliviar a la Presidencia del desgaste de la coordinación intersectorial (esto es, interministerial e incluyendo las funciones de elaboración

²² La categoría “general” remite a la estrategia que articula todos los aspectos y sectores de las políticas públicas del gobierno nacional. En este sentido, el grado de prioridad en la agenda gubernamental del combate a la pobreza, sus efectos en relación a la distribución de recursos presupuestarios, así como la modalidad de acción y sus implicancias en términos de la lógica de coordinación e intervención sobre la distribución de poder intersectorial, intergubernamental, interjurisdiccional, etc., en general se encuentran bajo el control de este actor.

integrada de las propuestas presupuestarias nacionales) y, en algunos casos, inclusive de parte del esfuerzo propio de la relación con otros poderes de gobierno (asumiendo la Jefatura el papel central de la rendición de cuentas frente al Congreso). Dependiendo del peso “real” (formal e informal) que caracterice al accionar de la Jefatura de Gabinete, los problemas de coordinación intrasectorial serán más o menos intensos, así como la presencia presidencial en la resolución/administración de los mismos. En teoría, los gabinetes de ministros constituyen un subsistema de división de tareas y responsabilidades que asiste a los titulares del ejecutivo nacional en el ejercicio de su función. En este sentido, deberían constituir un actor colectivo y no una arena de interacción parcialmente conflictiva y parcialmente cooperativa. Sin embargo, en realidad, los gabinetes se caracterizan por conflictos de intereses y problemas de coordinación. Los responsables máximos del gobierno/coordinación de las políticas de reducción de la pobreza participan de estos conflictos y enfrentan estos problemas, tienen este *tablero* en mente.

Las fuentes de los conflictos de intereses y los problemas de coordinación son varias. La primera es la heterogeneidad normativa. Si bien las funciones de los ministerios y secretarías suele estar establecida en el texto de reglas de segundo nivel, estas reglas suelen estar contenidas en más de un documento y su contenido puede ser ambiguo para el tratamiento de algunos asuntos particulares.

La segunda fuente de conflictos y problemas es social. Todos los ministros forman parte del mismo equipo de gobierno pero cada ministro enfrenta un entorno de actores y demandas distinto. La atención eficaz de estas demandas es condición del éxito individual de cada gestión y muchas veces puede entrar en contradicción con las prioridades de otros responsables de ministerios sectoriales.

En tercer lugar, al igual que en el caso de la cartera de acción social, el tratamiento de los temas y componentes particulares de cada cartera suele estar asociado con especialidades técnicas específicas. En este sentido, parte del conflicto entre ministerios puede verse expresado en las diferencias entre los lenguajes y visiones disciplinares de, por ejemplo: economistas, abogados, otros profesionales de las ciencias sociales como los trabajadores sociales, los educadores, los sociólogos y los antropólogos, así como los lenguajes médicos, etcétera.

Finalmente, y también coincidiendo con problemas referidos para los casos del gobierno del sistema y de la cartera a cargo de la acción social de reducción de la pobreza, las otras carteras del Ejecutivo son una fuente de control de recursos financieros y de acumulación de poder político. Por este motivo, la competencia electoral entre partidos, entre facciones de partidos o, simplemente, entre personas con aspiraciones políticas también frecuentemente conspira contra la cooperación entre áreas del Ejecutivo. Como se dijo más arriba, la incidencia de la lógica partidaria es más pronunciada cuando la regulación del empleo de equipos técnicos está débilmente institucionalizada y sujeta a pocos controles.

En definitiva, este espacio de relaciones intersectoriales muestra problemas y formas de resolución con aspectos horizontales (estrictamente de coordinación interministeriales), así como aspectos verticales (de gobierno) ligados al peso o papel de la Presidencia o de la Jefatura de Gabinete dentro del Ejecutivo. Estos problemas de coordinación pueden registrarse en distintas escalas: tanto en el gobierno nacional, como en los gobiernos subnacionales. Por ello, también el juego con la cabeza del Ejecutivo (Presidencia, Gobernación, Intendencia, etc.) e interministerial debe analizarse tanto a escala nacional como a escala subnacional.

. El subsistema de las jurisdicciones subnacionales (articulación de niveles de gobierno) (SsJSN)

Las reglas de más alto nivel pueden distinguir funciones y atribuciones de las autoridades del gobierno del sistema de combate a la pobreza de acuerdo con la escala territorial de su jurisdicción. Un modo elemental de analizar esta diferencia es distinguir entre países con gobiernos federales y países con gobiernos unitarios. En realidad, el federalismo y el unitarismo son casos especiales de la división de las atribuciones de gobierno en distintos niveles. Entre cada uno de estos polos hay importantes diferencias de grado y, aún en países que, en general, tienen una estructura “federal” o “unitaria,” distintos temas de gobierno se deciden de acuerdo con estructuras más o menos centralizadas. Para el caso del gobierno del sistema de instituciones y acciones de reducción de la pobreza es importante determinar, tomando en cuenta las reglas formales e informales: a) si la capacidad de decisión está distribuida entre autoridades de distinta escala territorial; b) qué atribuciones le cabe a cada autoridad; c) qué mecanismos existen para coordinar la actividad entre autoridades de distinta jurisdicción; y d) en qué medida las diferencias entre jurisdicciones coinciden con diferencias reales en el entorno social y la eficacia de los sistemas de acción social subnacionales y si existen mecanismos para compensar esas diferencias.

Para identificar los niveles de autoridad resulta útil la distinción usual entre autoridades nacionales, autoridades provinciales (estaduales o departamentales son denominaciones equivalentes de “provincial”) y autoridades municipales o locales. La cantidad de niveles y la denominación de cada nivel pueden variar entre países. La organización legal del gobierno de la acción social es una buena orientación de primera instancia para identificar los niveles relevantes. No obstante, en el funcionamiento real del sistema puede operar alguna distinción informal que el análisis debe estar en condiciones de registrar.

Las responsabilidades y la autoridad de los funcionarios de cada jurisdicción suele estar especificada legalmente. Sin embargo, la dinámica real del funcionamiento de los sistemas de acción social puede diferir notablemente respecto de la prescripción legal. En algunos casos, las decisiones de escala nacional pueden estar sujetas al veto de coaliciones de gobiernos subnacionales. En otros casos, el control de recursos clave por parte del gobierno nacional puede transformar en meramente nominal la autonomía que el texto legal reconoce a los gobiernos subnacionales. Finalmente, en otros casos, la prescripción legal no alcanza para aclarar cuál es el rol que le toca a cada nivel de gobierno. Esto puede ocurrir porque la inercia de tradiciones institucionales más antiguas (más centralistas o menos centralistas) pesa más que el texto de nuevas leyes o simplemente porque el texto de las leyes, deliberadamente ambiguo, deja librado el control efectivo del sistema a la dinámica de la disputa entre autoridades de distinto nivel.

La interacción concreta entre las autoridades de distinta escala puede analizarse de acuerdo con la lógica de contexto, instituciones y actores propuesta más arriba. Esta misma lógica permitirá explicar la eficacia relativa de los organismos de coordinación (consejos federales o regionales) en caso en que ellos existan. Finalmente, esta interacción está sujeta a la congruencia entre el sistema de división política de atribuciones y la distribución espacial real de recursos fiscales y sociales. Cuando las diferencias políticas coinciden con la distribución espacial de diferencias fiscales y sociales (por ejemplo, cuando hay provincias ricas y provincias pobres, sistemas públicos de acción social subnacionales de alta calidad y de baja calidad) el conflicto de intereses entre jurisdicciones se hace más pronunciado y, en ausencia de instituciones fuertes, la coordinación entre jurisdicciones resulta más difícil.

Finalmente una nota sobre la relación entre la dinámica del subsistema de las jurisdicciones subnacionales y la lógica político-partidaria. En los subsistemas citados más arriba, se ha hecho referencia a la presencia de partidos políticos en los procesos de toma de decisiones y gestión pública. En aquellos casos se da por hecho que son partidos o fracciones oficialistas, en definitiva parte de una coalición gobernante. En este sentido, el subsistema de las jurisdicciones subnacionales no sólo muestra tensiones regionales de poder, sino que impone el desafío de la coordinación entre gobernantes de jurisdicciones jerárquicamente escalonadas, con grados de autonomía muy variables según el país y que representan identidades e intereses partidarios distintos y, eventualmente, contrapuestos. En este contexto, una problemática que cruza el desafío de la coordinación de fuerzas partidarias distintas y hasta en conflicto, es la necesidad, y consecuente lucha entre organizaciones partidarias en función gubernamental, de contar con recursos “para hacer política”. Esto resulta en una permanente tensión que enfrentan las políticas y programas de combate a la pobreza: no sólo responden a diversas necesidades regionales sino también enfrentan presiones para su utilización con fines de clientelismo político-partidario. En síntesis, los problemas de coordinación intergubernamental entre diversas jurisdicciones conllevan tanto la legítima tensión entre organizaciones partidarias en pugna, como la lucha por la apropiación de recursos para moldear los comportamientos políticos de los más necesitados.

. El subsistema de los otros poderes nacionales de gobierno (Congreso y Judicial) (SsOPG)

Más allá de la referencia que se hizo antes acerca de la predominancia de los Ejecutivos que caracteriza a la distribución de poder intergubernamental en América Latina, los Congresos y el Judicial han ido ganando terreno en la última década, por lo que no sólo desde el punto de vista normativo, sino también desde la necesidad de comprender la dinámica que han adoptado (y pueden adoptar) ciertas políticas, es necesario incorporar con atención específica la relación de estos poderes con la institucionalidad y políticas de combate a la pobreza.

En primer lugar, este espacio político refiere a la interacción entre los funcionarios del Poder Ejecutivo (presidente y ministros) y los legisladores, en el gobierno de los sistemas de combate a la pobreza. Como ocurre con el resto de las políticas sociales, en los países latinoamericanos la responsabilidad por el gobierno de la acción social ha tendido a concentrarse en los poderes ejecutivos, tanto de escala nacional, como de escala provincial o local. Sin embargo, los Congresos participan en las decisiones centrales de la política de reducción de la pobreza. La principal intervención tiene lugar en el proceso presupuestario. La negociación de los recursos destinados al gasto de combate a la pobreza está sujeta tanto a la tensión entre oficialismo y oposición como a la coordinación entre las jurisdicciones nacional y subnacionales en la ejecución del gasto. Otro aspecto a atender de la labor parlamentaria en materia de reducción de la pobreza es la discusión en las comisiones legislativas especializadas acerca de las leyes que regulan el sector (aunque, a diferencia de políticas educativas, previsionales, etc., las de combate a la pobreza suelen tener poco respaldo legal). En estos ámbitos intervienen no solamente los actores partidarios autorizados legalmente sino también actores sociales con capacidad de presión y *lobby*.

El marco institucional estructurante de la interacción entre gabinetes y congresos tiene cuatro elementos formales fundamentales: los poderes legislativos del presidente o autoridad subnacional (vetos y poderes de decreto), la cantidad de cámaras en el congreso, el tamaño del sistema partidario y el sistema electoral. Los poderes legislativos facultan a los titulares del ejecutivo para incidir en el contenido de las leyes o legislar unilateralmente. La cantidad de partidos que acceden a la representación parlamentaria es determinante del tamaño de las bancadas que respaldan a los

presidentes, gobernadores y alcaldes, de la fluidez del proceso de toma de decisiones y del carácter más o menos incluyente o consensual de las decisiones que se adopten. La cantidad de cámaras afecta la fluidez de la toma de decisiones. El sistema electoral determina los incentivos de los legisladores. Estos inciden sobre su disciplina partidaria y su tendencia a representar intereses territoriales. La interacción entre ejecutivos y congresos puede estar sujeta a otras instituciones informales que pueden variar en cada país y, dentro de cada país, en cada región, provincia, estado o departamento²³.

Finalmente, en segundo lugar, el foco de las relaciones intergubernamentales debe incorporar al análisis el espacio de relaciones entre el Ejecutivo y el Poder Judicial. El grado de autonomía de este poder con respecto al Ejecutivo varía significativamente entre los países latinoamericanos, así como entre niveles jurisdiccionales dentro de un mismo país (incluyendo en algunos casos la influencia de pactos y tribunales internacionales que, con carácter constitucional, cumplen un papel determinante sobre la legislación y normativas domésticas).

Efectivamente, el incremento de la judicialización de los conflictos sociales y políticos en algunas de las sociedades latinoamericanas así como el fortalecimiento de las capacidades de organizaciones de la sociedad civil para actuar eficazmente sobre foros locales e internacionales en relación al contenido de políticas públicas y su impacto sobre derechos individuales y colectivos, muestran la relevancia de esta relación tanto para fortalecer (frente a diversas oposiciones) como para trabar o limitar el margen de acción política para el combate a la pobreza.

. El subsistema de la sociedad y el mercado (SsSM)

Como ya se adelantó, en el gobierno de la política social, y en particular en la del combate a la pobreza, inciden otros actores, además de quienes están facultados por la ley para gobernar el sistema. En la medida en que dispongan de capacidad de acción colectiva, estos actores pueden participar tanto de la estructuración del problema en las agendas pública y gubernamental y de las alternativas de política pública, como del proceso de toma de decisiones, de su financiamiento y del control de los resultados de su implementación. Típicamente estos actores se constituyen a partir de los diversos públicos interesados como usuarios o en algún aspecto del funcionamiento del sistema.

Los diversos intereses de la sociedad en relación al combate a la pobreza (por ejemplo, su calidad, equidad, eficiencia, eficacia, transparencia, sostenibilidad, etcétera) podrán encontrar muy variadas formas de organización y canales de influencia, cuyo impacto deberá ser contemplado al analizar la lógica y posibilidades que enfrentan las políticas de reducción de la pobreza. En algunos casos estos actores sociales inciden activamente en la definición de los modos y los alcances de cómo enfrentar la pobreza. En otros casos, más en el plano de la implementación, prestan servicios o producen insumos para su ejecución. Un tercer escenario se presenta cuando desempeñan funciones complementarias de los servicios de combate a la pobreza, como en los casos de los comedores o los servicios comunitarios de apoyo a los más necesitados. Finalmente, existen casos donde el papel preponderante es ejercer control, bajo formas variadas de “auditoría social”, respecto a que se hace en materia de lucha frente a la pobreza. Para asumir estos y otros roles, los actores de la sociedad y el mercado adoptan distintas formas organizativas e intervienen de distinto modo en distintas etapas del ciclo de las políticas de reducción de la pobreza. Entre ellos destacaremos cinco: partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, sindicatos, actores empresarios que inciden en el

²³ El análisis de la relación entre ejecutivos y legislativos a escala nacional debe replicarse a escala subnacional si las reglas del sistema de política social le reconocen un papel determinante a los gobiernos provinciales o locales.

escenario político general y/o desarrollan actividades ligadas a la reducción de la pobreza y, por último, los medios de comunicación.

Primero, y más allá del carácter “para-gubernamental” de las organizaciones partidarias, es necesario reconocer el accionar de los partidos como organizaciones “de” y actuando “en” la trama de la sociedad, fuera de su papel de oficialismo u oposición ocupando diversas áreas gubernamentales (ya sea ejecutivas o parlamentarias, nacionales o subnacionales). El peso de una organización partidaria – sus necesidades organizacionales, incentivos a sus miembros, posiciones ideológico-programáticas y estrategias- y su grado de independencia y capacidad de influir a sus representantes en el gobierno “desde” el llano social o, en contraposición, la de estos representantes en influir a sus estructuras partidarias fuera del ámbito gubernamental, variará significativamente según el tipo de partido y características dominantes del sistema partidario en cada sociedad. Hay sociedades que muestran sistemas partidarios más “estado-céntricos” versus otras con partidos más “socio-céntricos”, afectando estas características la lógica de construcción de políticas y de la relación política Estado-sociedad. Por ello, la comprensión de la forma en que se forjan las políticas de combate a la pobreza, demanda reconocer la posibilidad de encontrar un accionar e influencia partidaria que no sólo se despliega en los diversos ámbitos de gobierno, sino desde la propia sociedad. Las estructuras partidarias, dependiendo del tipo de intereses sociales e identidad ideológica que las constituye, pueden mostrar articulación (más o menos formalizada) o confrontación con actores sociales como los sindicatos, asociaciones empresarias o las propias organizaciones de la sociedad civil (más allá del supuesto carácter social “apartidario” de estas últimas). Y también mostrar presencia en los medios de comunicación²⁴.

Segundo, con respecto a las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, 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 sociales que históricamente no habían jugado un papel significativo en la materia. Estas organizaciones no gubernamentales actúan principalmente (aunque no excluyentemente) en las fases de implementación de los programas destinados a enfrentar la pobreza. Su naturaleza, grado de representatividad, recursos, intereses, ideología y ámbitos predominantes de acción, resultan hoy ineludibles para la factibilidad y probabilidad de éxito como aliados u opositores de estrategias contra la pobreza. Pueden mostrar, por otra parte y como se aclara de diversas formas en este apartado, articulaciones orgánicas con grupos empresariales y partidos políticos. Las OSCs, finalmente, también muestran relaciones con el subsistema de organismos multilaterales de desarrollo y gobiernos extranjeros, relaciones que

²⁴ Ciertamente nivel de competencia y conflicto por la “verdadera” representación de intereses sociales entre partidos, sindicatos y OSCs es esperable. Sin embargo, también se observan articulaciones y pertenencias cruzadas entre los mismos: son varios los partidos “clasistas” o “populistas” que formalmente incorporan representantes sindicales en sus estructuras así como las centrales sindicales o sindicatos que asumen identidad partidaria (por otra parte, también se verifica la relación entre centrales empresarias y partidos, usualmente conservadores). Finalmente, particularmente en las últimas décadas y de la mano del fortalecimiento del papel de las OSCs, también se pueden observar casos en que políticos o agrupaciones partidarias cuentan con “su propia” OSC para acceder a recursos o desarrollar trabajo social con una dinámica que la lógica partidaria dificulta. Es de destacar que históricamente también se da la presencia de una “prensa partidaria”, aunque este fenómeno se ha visto fuertemente debilitado en las últimas décadas. En este sentido, lo que permanece, es la presencia de líderes partidarios “dueños” o en un papel empresario de medios de comunicación, así como coincidencia de identidades o ideológicas entre ciertos medios de comunicación y organizaciones partidarias, lo que no implica una articulación organizacional como la referida a casos de relación de partidos con sindicatos o asociaciones empresarias. La relación de miembros partidarios como “empresarios” de los medios o autoridades de OSCs tiende a verificarse con más intensidad en los niveles subnacionales.

sostienen estrategias a veces coordinadas con el accionar estatal y otras autónomas, distintas o, inclusive, en confrontación o intento de reemplazo del papel estatal (así como, a veces y como se aclaró en la nota a pie, en confrontación por la representación de intereses sociales con partidos y/o sindicatos).

Tercero, nuestro análisis incorpora a los sindicatos, un actor que usualmente se deja de lado al evaluar e implementar políticas y programas de reducción de la pobreza por, supuestamente, no contar con un interés corporativo directamente ligado a la provisión de bienes y servicios contra la pobreza. Sin embargo, las razones para nuestra propuesta de incorporación son tres: a) en primer lugar, la intersectorialidad de las intervenciones contra la pobreza efectivamente muestra la presencia de trabajadores sindicalizados y de sus organizaciones en las políticas y programas contra la pobreza que se inscriben en otras áreas sectoriales (tales los casos emblemáticos de educación o salud); b) segundo, la pertenencia al mercado laboral formal no es reaseguro de evitar la pobreza en América Latina, por lo que son varios los sindicatos que cuentan con porcentajes significativos de sus afiliados en situación de pobreza, debiendo incluir entre sus prestaciones o tomar en cuenta en sus estrategias, acciones encaminadas a reducir la pobreza de sus afiliados (sindicatos como el de la construcción o el de trabajadores rurales son ejemplos clásicos en este sentido, habiendo llegado hacia fines de los años noventa y principios de los dosmil a observar bolsones de pobreza entre los afiliados a sindicatos de empleados públicos, algo impensado hasta no hace mucho tiempo en América Latina); y c) como se dijo, los sindicatos pueden actuar con identidad y pertenencia partidaria, por lo que es posible que desplieguen un papel “endógeno” (y no de mera influencia desde el entorno) en la definición de diagnósticos y estrategias partidarias (dentro del gobierno o desde la sociedad) en relación a la pobreza.

Cuarto, los actores empresarios pueden ser tanto empresas como asumir diversas formas de acción colectiva (fundaciones, asociaciones gremiales empresarias) y pueden, en diversas coyunturas y en relación con distintos temas, jugar también un papel relevante como demandantes, aliados o actores de veto en el gobierno de las políticas de combate a la pobreza. En el contexto de las reformas estructurales y procesos de privatización de la década pasada, 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 en los que un actor privado o bien desarrolla su propia estrategia de mejoramiento de la situación de la pobreza en el entorno de su actividad productiva, o influye en forma determinante sobre la política 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. Crece, asimismo, la importancia del accionar empresarial en lo referido al acceso a mercados por parte de la denominada “base de la pirámide”. En términos más “horizontales”, el empresariado puede mostrar una articulación orgánica tanto con medios de comunicación, OSCs (bajo la forma de Fundaciones) e, inclusive, partidos políticos.

Finalmente, los medios de comunicación muestran un impacto estratégico sobre la opinión pública, referencia insoslayable como indicador del “humor social”, un elemento clave para la determinación de todas las políticas públicas. Las tendencias de la opinión pública son tomadas en cuenta por los actores organizados y los tomadores de decisiones. Por ese motivo se la debe considerar como un elemento de la sociedad civil relevante para el gobierno de los sistemas político-institucionales que enfrentan la pobreza. En este sentido es que es importante el papel que juegan como actor los medios de comunicación para afectar (de forma desigual según los casos y las circunstancias) el modo en que

se problematiza la pobreza y las opciones de política pública para enfrentarla. Estos, además, muestran lógicas que se intersectan con la empresarial (en su condición de empresas insertas en el juego político-económico) y, en ocasiones, con las partidarias, así como comportamientos más atados a las cambiantes percepciones socio-políticas.

Este conjunto de actores que constituyen el subsistema de la sociedad y el mercado no presenta sólo problemas de coordinación y/o conflicto con los otros subsistemas (particularmente los ligados a las funciones estatales y de gobierno), sino que por el carácter dado por los diversos intereses socio-económicos, ideologías e intereses organizacionales que lo constituyen, debe ser considerado, en sí mismo, intrínsecamente en tensión.

. El subsistema de bancos y organismos multilaterales de desarrollo y gobiernos extranjeros (SsOMD/GE)

En última instancia (y no por menos importante), es necesario reconocer la incidencia de los organismos multilaterales de desarrollo y de áreas de ayuda social de países extranjeros sobre el gobierno de los sistemas nacionales de combate a la pobreza. Por la preponderancia alcanzada por organismos multilaterales en el contexto de reformas estructurales, en gran parte de América Latina el papel de los mismos se tornó central y los incentivos que se establecen en este espacio se pueden volver determinantes tanto del contenido y método de intervención característicos de las políticas y programas, como de las relaciones establecidas con el resto de los subsistemas.

En situaciones de crisis fiscal, no han sido pocas las ocasiones en las que la agenda de prioridades y la lógica de intervención y reforma de la institucionalidad de combate a la pobreza, fueron profundamente influidas por organismos o bancos multilaterales, los que cuentan con suficientes recursos para tornar sus sugerencias o recomendaciones en el único camino factible para los tomadores de decisiones gubernamentales. Por otra parte y en algunos casos más que en otros, la capacidad de los organismos multilaterales o de algunos gobiernos extranjeros de redefinir, a partir de los recursos ofrecidos, la distribución de poder doméstico, también constituye a estos actores en aliados clave para que actores domésticos dobleguen la resistencia frente a estrategias que, aunque deseables, enfrentan intereses poderosos. Los recientes y promocionados acuerdos relacionados con las “Metas del Milenio” se inscriben en este complejo contexto de vínculos entre actores externos y agendas nacionales relacionadas con el combate a la pobreza.

Son estas las características de los actores y espacios institucionales que, articuladas, definen la capacidad política para reducir la pobreza en América Latina. Como vimos, el análisis desagregado de sus especificidades, así como el focalizado en sus interrelaciones, surge como ineludible al momento de comprender y fortalecer la institucionalidad de las políticas y programas destinadas a enfrentar la compleja multidimensionalidad de la pobreza.

3. Cómo comprender (y mejorar) la lógica político-institucional de las políticas y programas contra la pobreza en América Latina, en pocas palabras...

Como punto de partida, nuestro trabajo argumenta que la pobreza, como objeto de política pública, es una construcción política y conceptual y que diversas formas de definir y medir la pobreza determinan distintos entendimientos sobre los procesos y prioridades para enfrentarla, así como diversas lógicas político-institucionales para forjar y plasmar estas políticas. Este argumento no apunta sólo a acentuar la consecuente relevancia que caracteriza a los actuales debates sobre “qué es”, cómo medir y mejor encarar la pobreza, sino que conlleva como hipótesis que una parte importante de la falta de

integralidad (equidad, eficiencia, eficacia...) que caracteriza a las estrategias de combate a la pobreza en América Latina, encuentra su causa en la diversidad y falta de articulación entre distintas concepciones de pobreza (“ideologías” sobre la pobreza) atrincheradas en los pliegues de los subsistemas que componen la estructura que sostiene el esfuerzo social (público-estatal y no estatal) para su combate.

En este marco es que, además, se destaca como enseñanza del análisis comparado del combate a la pobreza en América Latina, la necesidad de que las estrategias de reducción de la pobreza se alejen de la tentación de recetas homogéneas: América Latina muestra muy diversas situaciones socio-nacionales así como muy diversos tipos de pobreza. Por ello, el segundo aspecto que destacamos en este trabajo es que cualquier entramado político-institucional que persiga mejorar las capacidades de combate a la pobreza, heredará el patrón pre-existente (histórico) en materia de reglas formales e informales y deberá estar acorde a cómo la coalición gobernante (que incluye a otros actores además del propio gobierno) define la pobreza en términos de cuáles son sus causas y cuáles las consecuentes prioridades para el accionar conjunto.

Finalmente, la aproximación metodológica que proponemos para analizar y mejorar la institucionalidad del combate a la pobreza, se aleja no sólo de recetarios universales incapaces de reconocer diversidades y matices, sino también de fáciles posturas normativas que tienden a recomendar un “deber ser” sin mayor contemplación de la economía política que, en cada sociedad, torna o no factible o conveniente un curso de acción dado. En esta sintonía es que observamos que los procesos concretos de gobierno de estas políticas son dinámicos y su comprensión demanda una mirada integral construida a partir de los micro y meso fundamentos que los sostienen; micro y meso fundamentos que nuestro marco identifica como los actores y subsistemas que estructuran al sistema de combate a la pobreza en una sociedad. La composición de la agenda, la formulación de alternativas de acción, las decisiones de gobierno, la implementación de esas decisiones y su evaluación posterior son objeto de disputas de las que participan distintos actores. Cada uno de esos actores tiene distintos intereses y está dotado de ciertos recursos de poder. La interacción entre estos actores está sujeta a reglas. Las variables político-institucionales dan cuenta del marco de distribución de poder y reglas en que tiene lugar la disputa entre los actores que inciden sobre el gobierno de las políticas de reducción de la pobreza. Por tanto, la disputa política sobre la política contra la pobreza debe ser explicada en función del sistema de instituciones políticas que organizan el gobierno de esta política y las estrategias de los actores involucrados, determinadas por sus percepciones, sus intereses y sus capacidades.

Esta propuesta metodológica acentúa que los actores que influyen las políticas de reducción de la pobreza actúan en diversos espacios políticos o subsistemas. Estos espacios institucionales de interacción de actores constituyen las piezas o capas del rompecabezas cuya articulación define la capacidad político-institucional que sostiene la producción e implementación de las estrategias de reducción de la pobreza. Los subsistemas son, en definitiva, las arenas, tableros o juegos que estructuran la distribución de poder, las opciones y los incentivos en y frente a los que los actores despliegan sus estrategias. Su carácter “anidado” o articulado sólo reafirma el hecho de que el actor se mueve de forma simultánea en varios de estos tableros y, por ende, su comportamiento no sólo resulta de los recursos e ideología que lo caracterizan, sino también de incentivos cruzados y hasta contradictorios que le imponen las arenas (o juegos) en las que participa. Es en este sentido que surge como ineludible la desagregación del análisis político-institucional al nivel de estas “partes” o “piezas” que, articuladas, son las que constituyen la institucionalidad que enmarca las políticas y programas de reducción de la pobreza.

El análisis, finalmente, asigna un carácter estratégico y prioritario al que denominamos “Subsistema de gobierno y coordinación” (SsGC) del sistema institucional que articula el combate a la pobreza en una sociedad (SCP). Es el carácter esencial de la función gubernamental de este organismo o espacio institucional en la producción de cohesión y la acción coordinada del SCP lo que justifica su identificación como primer paso del análisis. Por otra parte, este carácter pivotal también conlleva consecuencias políticas: no hay posibilidades de gobierno o coordinación entre las instituciones y actores relevantes en el combate a la pobreza sin que primero se hayan resuelto los problemas de gobierno y coordinación al interior del organismo (o conjunto de organismos) que actúa como SsGC del SCP. Sin suficiente autonomía, cohesión y capacidad de acción colectiva en el cumplimiento de sus funciones por parte de este subsistema, no existe posibilidad de que el SCP pueda generar y sostener estrategias nacionales eficientes y eficaces para enfrentar pobreza.

En pocas palabras, nuestra propuesta es que desde el punto de vista metodológico y desde el político-institucional, el subsistema de gobierno/coordinación debe ser reconocido como punto de partida tanto para el análisis como para un estratégico accionar de fortalecimiento del conjunto del sistema de combate a la pobreza. Sin este reconocimiento, la reducción de la pobreza quedará en gran medida reducida al impacto de políticas y contingencias macroeconómicas, políticas que raramente prorizan la equidad social y contingencias que, sólo excepcionalmente, alcanzan con sus resultados a la pobreza “dura” o “crónica” que, con tosudez, esquiva los beneficios del crecimiento y la estabilidad, manteniendo a nuestra región como las más desigual del mundo.

Bibliografía

Acuña, Carlos H., 2005: “Notas sobre la metodología para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional de las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina”, Documento de Trabajo, Fundación PENT, Buenos Aires, Octubre de 2005 y presentado en el X Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública – CLAD, Santiago de Chile, 18 – 21 de Octubre de 2005.

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 - 11 de Julio.

Acuña, Carlos H. y Marcelo Leiras, 2005: “Subsistema de Gobierno Educativo” en Programa de Evaluación de Sistemas Educativos, Fundación Konrad Adenauer – Consorcio Latinoamericano para la Evaluación de Sistemas Educativos (CLESE), Buenos Aires, Marzo.

Acuña, Carlos H. y Fabián Repetto, 2006: “Lecciones político-institucionales de veinte años de combate a la pobreza en América Latina”, mimeo, Universidad de San Andrés-BID, Buenos Aires-Washington DC., Diciembre.

Acuña, Carlos H. y Fabián Repetto, 2002: “Marco de Análisis de las Políticas Sociales”, mimeo, 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.

Becker, Gary (1976), The Economic Approach to Human Behavior, University of Chicago Press, Chicago, Illinois.

Boltvinik, Julio, 2000: “Métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica (2da. Parte)”, en SOCIALIS. Revista latinoamericana de política social, Nro. 2, Rosario.

Boltvinik, Julio, 1999: “Métodos de medición de la pobreza. Concepto y tipología”, en SOCIALIS. Revista latinoamericana de política social, Nro. 1, Rosario.

CEPAL, 2007: Panorama Social de América Latina 2007, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL, 2006: La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad; CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL, 2005: Panorama Social de América Latina 2005, CEPAL, Santiago de Chile.

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.

Graham, Carol, 1994: Safety Nets, Politics and the Poor, The Brookings Institution, Washington, D.C.

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

Holzmann, Robert y Jorgesen, Steen, 2000: Social risk management: a new conceptual framework for social protection and beyond, Social Protection Discussion Paper, Nro. 0006, Banco Mundial, Washington DC.

Minujin, Alberto, 1998: "Vulnerabilidad y exclusión en América Latina", en Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (eds.) Todos entran, Santillana, Bogotá.

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

Przeworski, Adam, 2004: "Institutions matter?", en Government and Opposition, vol 39, 4, p. 530.

Repetto, Fabián, 2005: "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina", en Repetto, Fabián (ed.), La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina, INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.

Repetto, Fabián, 2004: "Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina", Documento de Trabajo I-52, BID-INDES, Washington D.C., Julio.

Sen, Amartya, 2000: Desarrollo y Libertad, Planeta, Buenos Aires.

Sen, Amartya, 1996: "Capacidad y bienestar", en Nussbaum, Martha y Sen, Amartya (comps.) La calidad de vida, Fondo de Cultura Económica, México DF.

Serrano, Claudia, 2005: "La Política Social de la Sociedad Global en América Latina. Nuevos programas de protección social", mimeo, CEPAL, Santiago de Chile.

Székely, Miguel, 2006: "Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina", PNUD, México D.F.

Tokman, Víctor E., 2006: "Empleo y protección: una vinculación necesaria", en Molina, Carlos Gerardo (ed.) Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta, Washington, D.C.

Tsebelis, George, 1999: Nested Games. Rational choice in comparative politics, University of California Press, California.