

RED PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA Y LA PROTECCION SOCIAL

**LA INSTITUCIONALIDAD DE LAS POLITICAS Y LOS
PROGRAMAS DE REDUCCION DE LA POBREZA
EN AMERICA LATINA**

Carlos H. Acuña
Universidad de San Andrés

Fabián Repetto
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social

Septiembre de 2006

Introducción

Este trabajo es parte de la elaboración que desarrolla la Red de Pobreza y Protección Social del Banco Interamericano de Desarrollo, en relación al análisis y difusión de las lecciones aprendidas sobre las estrategias para la reducción de la pobreza y el desarrollo social en América Latina y el Caribe. El trabajo se enmarca tanto en previas líneas de trabajo de los autores, como en la tarea del equipo que organizó la Red con el objetivo de elaborar una visión comparada sobre las experiencias de institucionalización de las políticas y programas de reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina, para identificar avances y obstáculos, así como sus impactos sobre la efectividad de estas políticas y programas.¹

En este contexto, el propósito en el que se inscribe este trabajo es doble. Por un lado, y en base a estudios específicos de los expertos que componen el resto del equipo dedicado a este estudio de la Red (Ignacio Irrázaval, Claudia Serrano, Ignacia Fernández y Nuria Cunill Grau), el trabajo incorpora una mirada comparativa con especial atención a los desafíos que le plantean a las políticas de combate a la pobreza, la participación, la descentralización y la intersectorialidad. Por el otro, define una metodología para el análisis de las propiedades del marco político-institucional en el cual se implementan las Políticas y Programas de Reducción de la Pobreza y Protección Social en América Latina.

El estudio está estructurado en cuatro capítulos. El **primero**, muestra diversas interpretaciones conceptuales acerca del fenómeno de la pobreza en América Latina y sus implicancias en materia de políticas públicas, reseñando además las principales trayectorias institucionales que se han llevado adelante en las dos últimas décadas para responder a esta problemática. El **segundo** aborda, de un modo transversal y a título ilustrativo, lo acontecido en materia de institucionalidad social a partir de los aportes de los tres estudios ya mencionados (sobre la participación, la descentralización y la intersectorialidad), así como de aportes complementarios. El **tercer** capítulo define las categorías y ejes de una metodología de análisis comparado, para comprender y mejorar la lógica político-institucional de las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina. Lo hace argumentando la necesidad de estrategias ajustadas a las características de cada sociedad; introduciendo (y diferenciando) las dimensiones que afectan la factibilidad y conveniencia de distintas políticas de reducción de la pobreza; y, finalmente, desarrollando la citada metodología para el análisis de la institucionalidad del combate a la pobreza (definiendo los supuestos centrales, las variables de análisis y las características del sistema y subsistemas que estructuran esta institucionalidad). Finalmente, el **cuarto** capítulo y a modo de conclusión, aporta una serie de reflexiones que sintetizan la línea argumental del trabajo.

I. La pobreza en América Latina: Su significado y tratamiento institucional

En este capítulo se revisarán dos cuestiones importantes para entender –y actuar sobre– la problemática del combate a la pobreza. Por un lado, es relevante reconocer la existencia de múltiples interpretaciones de “qué es pobreza” y sus implicancias en el modo de abordarla. Por otra parte, resulta pertinente trazar las líneas fundamentales de la reciente historia de la institucionalidad que enmarcó las acciones frente a la pobreza en los países latinoamericanos.

1.1 El concepto de “pobreza” y sus implicancias de política pública

No existe un consenso sobre qué es la pobreza, cuáles son sus causas y consecuencias, todo lo cual incrementa las incertidumbres sobre las decisiones de políticas y programas a llevar adelante, así como sobre los sistemas

¹ Este trabajo ha contado con aportes de un amplio conjunto de especialistas en América Latina y del propio BID (especialmente del Grupo Técnico de la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social del Diálogo Regional de Política), así como de los surgidos en el debate con los Viceministros de áreas de combate a la pobreza en América Latina y el Caribe que participan del Diálogo Regional, en el marco de jornadas de discusión sobre versiones previas del documento. La responsabilidad por el modo en que se aprovecharon estos aportes corresponde, como es usual, a los autores.

institucionales que se requieren para sostener y enmarcar dichas intervenciones. Es evidente que la “pobreza”, como cualquier problema que adquiere status público, no deviene directamente de las estadísticas así como tampoco de simples expresiones de buena voluntad. 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?² La pobreza, como objeto de política pública, es una construcción política y conceptual.

Sin pretender ser exhaustivos, describiremos las características básicas de diversas formas de entender a la pobreza, como: a) falta de ingreso; b) necesidades básicas insatisfechas; c) falta de capacidades; d) vulnerabilidad a los riesgos; y e) exclusión³.

El debate conceptual sobre pobreza está íntimamente ligado a cómo medirla (aproximaciones al modo en que evolucionó el fenómeno de la pobreza según algunas de estas formas de medirlas, se encuentran en el Anexo I). La forma más habitual de aproximarse a la problemática de la pobreza en los últimos años ha sido bajo el concepto de Línea de Pobreza (LP) y, ligada a la misma, la Línea de Indigencia (LI). Se trata, en pocas palabras, de establecer una canasta básica de bienes y servicios (en el caso de la pobreza) y de una canasta alimentaria (en el caso de la indigencia, también llamada a veces pobreza extrema), ponderarla en términos del ingreso que requiere una familia para acceder a ella y en ese valor trazar una línea: quienes queden debajo de la LP serán caracterizados como pobres; quienes queden por debajo de esta línea serán calificados como indigentes. Es éste el método más utilizado por los países para definir oficialmente los niveles de pobreza de sus poblaciones, aún cuando resulte muy complejo pasar del dato estadístico de “cuántos son los pobres” a “quiénes son los pobres”.

Otra forma de abordar el tema de la pobreza es a través del concepto y consiguiente método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El enfoque de medición de la pobreza por NBI toma en consideración factores tales como las características de la vivienda, el acceso al agua potable y al saneamiento básico y la educación. Una de las principales diferencias entre este método y las mediciones de pobreza por ingresos es que mientras estas últimas son muy dependientes de los vaivenes coyunturales de la economía y sus efectos sobre el nivel de ingresos de los hogares, la satisfacción de las carencias básicas suele ser un proceso más estructural, característico de tendencias de largo plazo (CEPAL, 2005: 10). Si bien no constituye el método más habitual que utilizan los países para tomar decisiones en materia de pobreza, sí es uno que suele estar presente en los debates públicos en la materia, en tanto permite “captar” aspectos de largo plazo relacionados con la evolución de ciertos indicadores sociales en un período de años significativo.

Una aproximación que ha ido cobrando fuerza en el debate público sobre la pobreza es la propuesta de Amartya Sen en torno a capacidades. Afirma este autor: “Lo que hace la perspectiva de las capacidades en el análisis de la pobreza es contribuir a comprender mejor la naturaleza y las causas de la pobreza y la privación, trasladando la atención principal de los *medios* (y de un determinado medio que suele ser objeto de una atención exclusiva, a saber, la renta) a los *finés* que los individuos tienen razones para perseguir y, por lo tanto, a las *libertades* necesarias para poder satisfacer estos fines” (2000:117). Este argumento se concentra en reconocer la importancia de la realización de ciertas “capacidades básicas”, “por debajo de las cuales las personas padecen de privaciones escandalosas” (Sen, 1996:67).

Si bien se reconoce la dificultad de avanzar en mediciones apropiadas de esta conceptualización de pobreza, entendida como falta de capacidad para actuar con libertad, se reconoce que los esfuerzos del PNUD a través de su Índice de Desarrollo Humano intentan recoger la esencia del planteo de Sen, aún cuando el mismo no es necesariamente un índice para medir pobreza. El IDH es un valor entre 0 y 1: a medida que se acerca a 1, el nivel de desarrollo humano se aproxima al óptimo. Este indicador se propone medir las dimensiones esenciales del

² 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).

³ Análisis detallados de los diversos métodos para medir la pobreza, incluyendo alguno de los mencionados, se encuentran en Boltvinik (1999, 2000).

desarrollo humano: longevidad, nivel de escolaridad y nivel de vida, y para ello combina información de las siguientes variables: porcentaje de alfabetización de adultos; porcentaje de matriculación combinada; índice de esperanza de vida; índice de escolaridad; índice de ingresos totales familiares (ITF).

Desde otra perspectiva, organismos internacionales, y en particular el Banco Mundial, han avanzado recientemente en un enfoque de protección social asociado al manejo social de riesgos. Serrano y Fernández describen este enfoque, de creciente importancia en la agenda pública de la región: “El enfoque de protección social conceptualiza a los pobres como una población altamente vulnerable que no cuenta con sistemas de aseguramiento personal y familiar en la esfera del mercado, el empleo y el aseguramiento privado, ni en el ámbito informal pues sus redes sociales serían débiles e ineficaces, así como tampoco en el ámbito de las políticas públicas que estarían llegando en forma deficiente e incompleta o mostrando incapacidad de ofrecer garantías mínimas de protección. Este enfoque ve a los más pobres como sectores carenciados, limitados y sin mecanismos propios para administrar su seguridad y bienestar social” (2005:6-7).

Una última aproximación a las variadas consideraciones de la pobreza lo representa el debate sobre la exclusión, que originado en la experiencia europea ha ido cobrando fuerza en América Latina. Sin duda que el tema de la exclusión resulta más elusivo que el de pobreza, pero igualmente algunas aproximaciones ayudan a entender de qué se está hablando cuando se hace referencia a aquél fenómeno. Minujin (1998) remarca dos dimensiones de la exclusión: por un lado, la de carácter socio-económica, asociada al problema del asalariamiento; por el otro, la de carácter socio-cultural, vinculada a la desincorporación de las redes institucionales y de los planes de acción de las personas como sujetos activos y dueños de sus propias vidas.

Sobre la misma temática, Guillermo Perry –Banco Mundial– ha resaltado los avances conceptuales sobre la exclusión, en particular por su potencial para ser operacionalizado, destacando las siguientes cuatro características: “La primera es el hecho de que algunos grupos son excluidos, a través de formas no económicas, del acceso a los bienes básicos y a los servicios que determinan el capital humano (...). La segunda característica es el acceso desigual a los mercados de trabajo y a los mecanismos de protección social de las instituciones tanto formales como informales. Aún para las personas con similares niveles de capital humano y calificación parece haber un importante elemento de discriminación que debemos considerar como parte de lo que uno definiría como exclusión social, más allá de consideraciones puramente económicas. La tercera característica se refiere a la exclusión de los mecanismos participativos, mecanismos que por medio de la participación de diversos grupos sociales afectan el diseño, la implementación y la evaluación de programas y proyectos del sector público. Finalmente, la cuarta, y la más general de las características, es la exclusión en el sentido del desigual acceso en la práctica al ejercicio completo y protección de los derechos políticos y las libertades civiles, incluyendo la negación de derechos humanos básicos” (Perry, 2000:10).

1.2 La institucionalidad del combate a la pobreza en América Latina en las últimas dos décadas

Así como se han ido complejizando la comprensión del fenómeno de la pobreza y los métodos para medirla, así también ha ido variando el sistema institucional y sus expresiones en políticas y programas para enfrentar la pobreza. Por ende, es pertinente trazar aquí los rasgos salientes de esta evolución institucional de la lucha frente a la pobreza, incluyendo los recientes retos destinados a abordar algún tipo de prevención de la misma.

En el marco de las transformaciones estructurales que llevaron adelante los países latinoamericanos a partir de los años ochenta, cobró fuerza la idea de concentrar los recursos sociales en la población en situación de pobreza. Fue en ese contexto que emergieron los Fondos Sociales (originalmente llamados de “Emergencia” y luego rebautizados como de “Inversión”), figura institucional que se proponía operar por fuera de las estructuras de los ministerios sociales tradicionales, en tanto se entendía que estos presentaban graves ineficiencias en materia de gestión administrativa. Dependientes de forma directa de las presidencias nacionales, en una importante cantidad de casos se financiaron originalmente con fondos externos, llevando adelante sus actividades con un régimen de contratación de personal más flexible que el vigente para los recursos humanos estatales.

Desde sus inicios el mecanismo de los Fondos Sociales se fue diversificando en cuanto a objetivos, procedimientos operativos, bienes y servicios a financiar, etc. Entre los diversos objetivos que han ido cubriendo se destacan algunos tan variados como la creación de empleo, la generación de ingresos, la provisión de infraestructura social y económica básica para áreas pobres, el fortalecimiento de los gobiernos locales y de las capacidades comunitarias y/o de organizaciones no gubernamentales, la construcción del capital social. Se trata de instrumentos de intervención que operan en general según la demanda, trabajan con diversos organismos públicos, privados y sociales sin fines de lucro y, en la gran mayoría de los casos, no ejecutan directamente acciones.

Si bien los Fondos Sociales han dejado de tener el papel protagónico que tuvieron en los años ochenta e inicios de los noventa, aún perduran como parte de la institucionalidad del combate a la pobreza, constituyendo uno de sus principales desafíos el articularse con el desarrollo local (Serrano, R., 2005). En un plano más general, otros retos que tienen por delante se asocian, por ejemplo, a mejorar la llegada a los sectores en situación de pobreza, a probar efectivamente que sus acciones mejoraron en forma sostenible el bienestar de la población, a ser más eficientes en el desarrollo de sus acciones, a complementarse con la administración pública y los ministerios sectoriales.

Casi en paralelo a la expansión de los Fondos Sociales, los países de América Latina protagonizaron una rápida y en general desordenada expansión de programas focalizados en la pobreza. Ante la falta de una instancia rectora en la materia, o su marcada debilidad en caso de existencia, los diversos organismos estatales fueron asumiendo responsabilidades en el combate a la pobreza, lo cual en muchos casos provocó importantes transformaciones en las prácticas organizacionales de ministerios no acostumbrados a este tipo de intervenciones focalizadas.

Serrano y Fernández describen bien este fenómeno: “A diferencia de las políticas sectoriales, las de pobreza anidan en dependencias institucionales de variado tipo, no tienen recursos organizacionales propios sino equipos contratados en forma temporal y ligados a proyectos y deben negociar sus presupuestos año a año. Los programas sociales en que se traducen estas políticas abordan temáticas diversas relacionadas con distintas vulnerabilidades socioeconómicas, socio territoriales, étnicas, etáreas, de género, etc. Algunos de ellos tienen carácter sectorial y surgen desde los ministerios de vivienda, educación, salud o empleo, pero operan como programas focalizados con particulares diseños metodológicos y organizacionales y, en general, la forma en que operan no se asemeja a la práctica cotidiana de sus respectivos sectores, sino que cruza la gestión habitual con dinámicas más ágiles, focalizadas en determinados grupos de personas, con objetivos más precisos y evaluables, con participación de actores públicos y privados y versatilidad en las metodologías” (2005:5).

En estos rasgos de la reciente evolución institucional del combate a la pobreza en la región, destaca otro hito centrado en algunos países de América Latina, en particular en los altamente endeudados. Esto, en tanto los últimos años han sido el periodo donde comenzaron a elaborarse las denominadas Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP). Se trató de un proceso cuyo origen se vincula directamente a la decisión de ciertos organismos multilaterales de apoyar a los países con mayor deuda externa, perdonando parte de la misma a cambio de que internamente se invirtiesen esos recursos en el campo de lo social. Repasando estudios que analizan este tipo de expresiones de combate a la pobreza, Engel afirma: “Los datos también indican que los planes de acciones estratégicas dan mayor énfasis a aspectos macroeconómicos como la disminución de la inflación y el crecimiento económico, que a propuestas específicas orientadas a la disminución de la pobreza y la desigualdad. En verdad, en la mayoría de los casos no hay una definición clara de prioridades y, cuando existen, estas no se relacionan con la identificación de recursos y riesgos ni se reflejan en el presupuesto. Algunos países han avanzado en sus diagnósticos sobre pobreza, mas no evidencian una clara conexión entre estos y las acciones propuestas” (2004:25). En el plano institucional de gestión de las ERP, la misma autora retoma un estudio del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, donde luego de revisar catorce experiencias de este tipo, se llega a conclusiones como las siguientes: las ERP se desarrollan en forma paralela a los planes de gobierno, siendo en esencia una iniciativa sólo centrada en el Poder Ejecutivo; abundan las dificultades de cooperación interministerial; falta de cooperación de los Ministerios de Finanzas, lo cual debilita las acciones prioritarias de las estrategias y las definiciones presupuestarias; fuertes dificultades para constituir a las ERP en “Políticas de Estado” en tanto los cambios de gobierno implican rupturas en el proceso (Engel, 2004:24).

Con una perspectiva más amplia y orientada a incidir en el conjunto de la región y no solamente en los países más endeudados, en tiempos recientes se ha dado un paso más en explorar la complejidad del combate a la pobreza en el marco de los sistemas de protección social y el manejo social de riesgos. En base a un estudio de Holzmann y Jorgensen (2000), se ha planteado la necesidad de combinar, al menos, tres tipos de estrategias (con sus respectivos programas emblemáticos): por un lado, *reducción de riesgos*, la cual debe ser aplicada antes que se produzcan los distintos riesgos de modo tal que se reduzca la posibilidad de que los mismos se materialicen (destacan programas de nutrición, desarrollo humano focalizado; capacitación; exención de pagos de servicios en salud y educación; Fondos de Inversión Social); por otra parte, *mitigación de riesgos*, la cual también requiere ser aplicada antes de que los mismos se expresen, reduciendo sus potenciales impactos negativos (cuyas emblemáticas expresiones son: microemprendimientos; seguros de desempleo; seguros de discapacidad; seguros de salud; seguros de jubilación); finalmente, la estrategia asociada al *alivio ante crisis o shocks ya producidos*, la cual ayudará a paliar los efectos una vez generados (donde destacan: empleo temporario; transferencia en especie; transferencia en efectivo; subsidio de precios; exención del pago de tarifas de servicios básicos)⁴.

Serrano y Fernández asocian esta modalidad de intervención con recientes cambios en materia de programas frente a la pobreza: “La política pública que se instala apunta a apoyar a las personas, hogares y comunidades en su manejo del riesgo, particularmente a quienes se encuentran en extrema pobreza. Se enfatiza en la responsabilidad pública en la provisión de seguridad de ingreso, el que en la práctica se traduce en subsidios monetarios directos a las personas, y el diseño de una red de protección que enlaza estas prestaciones con el refuerzo de las áreas de educación y salud” (2005:6-7). Esto último se ha traducido, recientemente, en los programas de transferencia de ingresos condicionadas, los cuales, según la propia Claudia Serrano (2005), poseen las siguientes características:

- Se trata de programas de subsidio a la demanda por medio de transferencias monetarias directas a las familias para que mejoren su consumo familiar.
- Definen objetivos combinados de soporte y alivio a la pobreza y de inversión en capital humano, la inversión en capital humano se expresa en el carácter condicionado de los programas
- La mayoría de los programas son de carácter condicionado y cuentan con un componente centrado en educación y otro relativo a salud y nutrición. El componente de educación consiste en becas en efectivo destinadas a niños para asistir a la escuela primaria. En algunos países esto se extiende a la educación secundaria. Se exige asistencia regular a la escuela para acceder a la donación.
- Están claramente focalizados en población pobre y/o extremadamente pobre, para lo cual operacionalizan diferentes técnicas y metodologías, en algunos casos combinando criterios de focalización territorial con criterio de pobreza. Los mecanismos de selección de beneficiarios varían entre la aplicación de una ficha estandarizada que entrega un puntaje (Chile Solidario) a un sistema que combina selección de territorios de acuerdo a información sobre desarrollo humano y pobreza, mediciones de carencias en las familias y, en tercer lugar, juicio de actores relevantes y de la propia comunidad (Oportunidades y en parte Hambre Cero-Bolsa Familia).
- Son las mujeres las receptoras de la transferencia, ya sea porque el programa expresamente lo estipula así en sus reglas de operación o porque en la práctica así sucede.
- Declaran diferenciarse de anteriores programas de transferencias que traspasaban recursos a beneficiarios que los recibían en forma pasiva. En este caso, los beneficiarios deben responsabilizarse de cumplir un acuerdo o contrato con el programa y aportar la llamada contraprestación.
- Varios de estos programas declaran operar en la lógica de derechos que se expresa en un derecho de inserción social.
- Son programas altamente centralizados en su diseño y estructura, cuyas principales definiciones y lineamientos son estipulados en un ámbito institucional con alto poder de decisión y respecto del cual los

⁴ En un trabajo que apunta a revisar críticamente este enfoque de manejo social de riesgos, Sojo (2001) reconoce que parte de ese enfoque representa un avance en la discusión sobre la pobreza y las políticas destinadas a enfrentarla. Indica que esta perspectiva alude a las causas de la pobreza, evidencia los límites que tienen los pobres para enfrentar cierto tipo de situaciones por sus propios medios y reconoce además los efectos de dichas situaciones en el largo plazo. En Repetto y Sanguinetti (2001) se encuentra un diagnóstico sobre estos tipos de estrategias en América Latina y el Caribe.

niveles locales y descentralizados tienen poco espacio de opinión o influencia, que no sea la de apoyar las directrices emanadas en los niveles centralizados.

- Son programas que requieren apoyo local para su ejecución: relacionamiento con las familias y monitoreo de los compromisos. En algunos casos esto se asocia con acciones de promoción social o acompañamiento más directo al proceso familiar (Chile Solidario).
- Las entidades ejecutoras de los programas son instituciones públicas, no hay procedimientos de intermediación o externalización de servicios a terceros.
- Cuentan con una eficiente tecnología informática y financiera que facilita la entrega de los recursos.
- Son programas financiados o apoyados e incentivados por la banca multilateral que ejerce un fuerte rol en el apoyo a los países para el diseño, operación y evaluación de los mismos.
- En general han tomado medidas tempranas y oportunas para poder implementar sofisticados sistemas de evaluación de impacto, ya sea elaborando líneas de bases o utilizando metodología de grupo de control.
- En varios casos su reglamentación, operación y partidas presupuestarias operan bajo el alero de una Ley de la República, elemento que resulta clave para proteger la sustentabilidad de las acciones, la transparencia en la asignación de los recursos y la independencia de los programas de cambios o vaivenes políticos.

Ya transcurrida media década del siglo XXI, cobra sentido la expresión: “la suma de programas no hacen a una política pública”. Es por ese motivo que han cobrando fuerza los argumentos hacia una mayor integralidad de las intervenciones programáticas, incluyendo enfoques que apunten a integrar a través de la familia⁵, el ciclo de vida⁶ o el territorio, por citar sólo tres ejemplos (Engel, 2004). Lo cierto es que la salida de una situación como la presente no resulta fácil, en tanto (entre otros aspectos y según los países): a) sobreviven múltiples Fondos Sociales inconexos entre sí y en tensión con los ministerios sectoriales en lo social; b) las ERP no logran plasmarse plenamente en resultados concretos; c) todavía sobreviven multiplicidad de programas ubicados en diferentes espacios del aparato estatal, y d) no resulta fácil la construcción de las capacidades que se requieren para gestionar exitosamente los programas de transferencia de ingresos condicionadas. Por ende, el camino hacia una situación donde prime la integralidad del enfoque como camino para abordar la multidimensionalidad de la pobreza habrá de requerir transformaciones institucionales profundas.

El conjunto descripto de opciones de lucha frente a la pobreza, así como el futuro en términos de mayor calidad en el abordaje y la gestión de la integralidad requiere de otros aditamentos. Requiere, además, abordar el problema de que las modalidades de intervención programática frente a la pobreza resultan muy variadas no solamente porque muchas son las entidades gubernamentales responsables en cada caso, sino por la sustancia misma del programa, lo cual refiere a las características de los bienes, servicios o recursos que ofrece. En esta línea, Martínez Nogueira (2004) ha explorado una sugerente tipología de programas sociales, en los cuales están inmersas las intervenciones específicamente enfocadas en el combate a la pobreza. Tomando como coordenadas analíticas el grado de homogeneidad de la tarea y la magnitud de la interacción entre quienes gestionan y quienes reciben el programa, el autor da cuenta de cuatro casos-tipo: transferencia de bienes y recursos; servicios sociales profesionales; servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social; y prestaciones asistenciales y de emergencia.

En el caso de los *programas de transferencia de bienes y recursos*, el supuesto fundamental es la homogeneidad de los receptores así como de los procesos de producción y entrega de las prestaciones y servicios (lo cual deriva en una interacción nula o baja). Se trata de intervenciones con escasa complejidad y en el cual los bienes y

⁵ Debe reconocerse, por otro lado, la dificultad de gestión que conlleva intentar operacionalizar intervenciones frente a la pobreza centradas en las familias, en tanto las mismas mutan en el tiempo y no siempre los sistemas de información vigentes son capaces de captar dichos cambios intrafamiliares.

⁶ Un aspecto esencial para cualquier estrategia de combate a la pobreza, entre ellas y de un modo particular la de ciclo de vida, debe previamente (o en los pasos iniciales de su implementación) resolver la cuestión de que muchas personas en situación de pobreza carecen de la más básica de las identidades: un documento que certifique su registro como ciudadano de un país y miembro de una sociedad. Esto deriva en que los programas de reducción de la pobreza que no atienden a este fenómeno terminan excluyendo a los más pobres entre los pobres. Una importante aproximación a la temática se encuentra en el reciente estudio promovido por el BID (Acosta Urquidí y Burstein, 2006).

recursos ofrecidos son tangibles, a la vez que son programas dirigidos a categorías de individuos, grupos o comunidades definidos por la falta de satisfacción de ciertos mínimos establecidos (ingresos, necesidades básicas, situación de empleo, carencias o vulnerabilidades específicas). El modelo de gestión que mejor responde a este tipo programático es el burocrático. Ejemplos de este tipo de intervención son las transferencias de recursos monetarios (no condicionadas) o suministros de alimentos, así como las obras de saneamiento o de provisión de agua potable sin que medie participación de los beneficiarios.

En el caso de *programas de servicios sociales profesionales*, se trata de servicios suministrados de forma homogénea con interacción media o elevada entre el gestor y el receptor. Se trata de intervenciones que atienden necesidades o problemas ordinarios, predecibles, con tratamientos e intervenciones respaldados por conocimientos codificados, prácticas y acuerdos profesionales, rutinas organizacionales o manuales de operaciones. En esta modalidad de intervención, están definidos los servicios que se ofrecerán, las capacidades requeridas para llevarlos adelante y los productos que se generaran, y mientras la gestión puede ser conducida de modo centralizado, la implementación a nivel operativo debe delegarse. El funcionamiento de la escuela en su tradición clásica y los programas sanitarios que usan tecnología ya probada para tratar de prevenir, mantener y retardar el deterioro de la salud de las personas, son dos ejemplos clásicos de esta forma de gestionar lo social. El modelo de gestión que mejor se adapta a este tipo programático es el profesional.

En el caso de los *programas de servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social*, la interacción es medio alta y las tareas heterogéneas. El objetivo prioritario consiste en producir transformaciones significativas en el receptor del programa. Se trata de intervenciones que tienden a individualizar o personalizar la atención, a promover tareas acordes a las necesidades y realidad multidimensional del receptor (sea este persona, grupo o comunidad), a darle altos niveles de discrecionalidad del operador del programa, a respaldarse en buenos sistemas de información circunstanciada sobre el receptor, a fomentar la participación directa por parte de quien recibe el programa y, también, a generar una relación más o menos duradera entre operador y receptor. Se trata de intervenciones “a medida”, donde los resultados de las acciones resultan responsabilidad compartida entre el operador y el receptor y donde, en consecuencia, no hay un lugar protagónico para las tecnologías más formalizadas de gestión social. El modelo de gestión que mejor se adapta a este tipo programático es el colegiado-descentralizado. Los principales ejemplos de este tipo se asocian a los llamados “servicios sociales personales”, además de los casos de acciones de promoción social y de desarrollo de las organizaciones comunitarias.

Finalmente, en los *programas de prestaciones asistenciales y de emergencia*, las tareas tienden a ser heterogéneas, pero con niveles bajos (o incluso nulos) de interacción. Las intervenciones apuntan a dar solución, alivio o auxilio en situaciones de emergencia, cualquiera sea la expresión que la misma adquiera (inundaciones, graves crisis económicas, crisis institucionales, etc.). Operan casuísticamente y no tienen como objetivo producir cambios significativos en las condiciones de vida de los receptores. El modelo de gestión que mejor caracteriza a este tipo programático es el de la organización *ad hoc*. En cuanto a ejemplos concretos, cabe afirmar que, más que programas en sí, consisten en acumulación de actividades sin objetivos precisos ni tareas predeterminadas, siendo poco precisos respecto a los beneficiarios y dando, así, mucho espacio para la discrecionalidad política.

II. Instituciones, actores y acciones contra la pobreza en América Latina (incluyendo enseñanzas de las estrategias de participación, intersectorialidad y descentralización)

En el contexto de las divergencias conceptuales y políticas relacionadas con el problema de la “pobreza” y la trayectoria de las respuestas estatales en América Latina durante el último cuarto de siglo, ahora prestaremos atención a la institucionalidad social, particularmente en aquellos aspectos de la misma que afectan de un modo más o menos directo a la problemática de la pobreza y a las intervenciones sobre la misma. Entendemos por “institucionalidad social” un conjunto de reglas de juego formales e informales, rutinas organizacionales, normas y costumbres que enmarcan el contenido y dinámica de las políticas, programas y proyectos de carácter social. Para todos los involucrados (actores estratégicos y quienes no lo son), la institucionalidad social representa un

entramado que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción, lo cual, sin embargo, no clausura las posibilidades para que se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad. Por otro lado, resulta evidente que este sistema institucional relacionado con el combate a la pobreza está constreñido por un orden institucional superior, propio de la organización política y jurídica del cada país⁷.

La trayectoria histórica de las respuestas estatales previamente reseñada (Fondos Sociales, múltiples programas focalizados atomizados, Estrategias de Reducción de la Pobreza, esbozos de combinar diversas estrategias de manejo social de riesgos y programas focalizados con tendencia a la integralidad) ha estado y sigue estando enmarcada en una compleja institucionalidad. En ésta, descentralización, participación e intersectorialidad son quizás las ideas-fuerza o propuestas institucionales más significativas en el último cuarto de siglo de América Latina.

En el caso de la descentralización y la participación, las mismas cobraron protagonismo a partir de los años '80 en tanto supuestos caminos para reforzar la incipiente democratización del sistema político luego de años de gobiernos autoritarios. Pero si ese envión estuvo asociado a cuestiones macro dos décadas atrás, en los años '90 quedaron emparentadas fuertemente a la temática social, en parte por la nueva agenda que en la materia se promovió desde ciertos ámbitos de influencia técnico-económica (tal el caso de los organismos multilaterales, por ejemplo). Hoy en día, sus potencialidades y límites comienzan a resultar aspectos centrales de los debates públicos en las sociedades y los Estados de la región.

En el caso de la intersectorialidad (en tanto reclamo para que se avance en esa dirección), su mayor protagonismo en la agenda latinoamericana comienza a darse a partir de mediados de la década de los '90, ante la clara evidencia de un doble fenómeno: por un lado, la imperiosa necesidad de re-equilibrar el poder al interior de los aparatos estatales, en tanto las áreas económicas se habían fortalecido excesivamente en relación a las áreas sociales; por el otro, la tardía comprensión de que muchos programas y proyectos no hacen a una política pública coherente y, en consonancia con esto, lo difícil que resulta generar intervenciones integrales a nivel programático. Hoy en día, comienza a quedar claro que resulta sumamente complejo construir sinergias entre diversos actores aprovechando, al mismo tiempo, la especificidad sectorial.

Con énfasis en los aportes de los trabajos de Serrano y Fernández (2005), Cunill Grau (2005) e Irarrázaval (2005), a continuación colocamos el foco analítico tanto en aspectos propios de la dinámica política e institucional de las políticas y programas frente a la pobreza, como en las cuestiones específicas de la descentralización, la participación y la intersectorialidad⁸.

2.1 Acerca de los actores y la institucionalidad de lucha frente a la pobreza

2.1.1 Los actores involucrados y sus recursos políticos

Cuando se revisa lo acontecido en términos de combate a la pobreza en los países abordados a través de los estudios de referencia, destacan una serie de elementos asociados a los actores, y sus recursos políticos, con responsabilidad en la materia.

⁷ Como observaremos en el próximo capítulo, la institucionalidad social asociada a las intervenciones frente a la pobreza es parte del sistema más amplio de producción y gestión de políticas y programas de prevención y reducción de la pobreza.

⁸ Resulta importante aclarar que la base empírica para estos estudios estuvo centrada en ocho países, no analizados como conjunto en un sólo estudio. Se trata de los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay y Perú. Los estudios fueron realizados por Claudia Serrano e Ignacia Fernández (Descentralización); Ignacio Irarrázaval (Participación); y Nuria Cunill Grau (Intersectorialidad) y a lo largo de este capítulo sólo se rescatan algunos de los aportes esenciales, en tanto la riqueza de los análisis y evidencia empírica es sin duda mayor a lo aquí sintetizado. Aportes complementarios se apoyan en Acuña (2001 y 2005) y Repetto (2004 y 2005), así como en otros trabajos citados puntualmente. Es en el Anexo II que incorporamos, a partir de los trabajos mencionados, la reproducción de experiencias ilustrativas de estas estrategias en diversos países latinoamericanos.

Un primer aspecto es la permanente tentación de ciertos sectores de la dirigencia política a utilizar este tipo de prestaciones a favor de sus intereses sectoriales y/o partidarios. Dadas las necesidades y carencias de importantes sectores de la población, los mismos suelen tener escasos recursos para protegerse de prácticas clientelares, tal y según lo indican Serrano y Fernández (2005).

Un segundo elemento se refiere a la cuestión de quiénes son los actores vinculados estrechamente a las intervenciones públicas frente a la pobreza. Resalta, en una perspectiva que engloba los tres estudios, la mención de grupos, organizaciones, sectores e individuos muy heterogéneos entre sí en cuanto a sus potenciales capacidades para incidir en momentos estratégicos de las políticas y programas. Conceptualizando a los sectores sociales en su rol de actores, Cunill Grau ofrece una visión macro sobre la cuestión, indicando que “la intersectorialidad, eventualmente, puede significar la articulación entre el sector público, el sector social, y el sector empresarial” (2005:4). Otro actores, tanto sociales como estatales, son presentados por Irarrazaval (2005) al explicitar quiénes dan contenido al componente participativo de programas de reducción de la pobreza: beneficiarios (individuos u hogares); agrupaciones de beneficiarios; agrupaciones vecinales o territoriales; representantes elegidos. El mismo autor reconoce que no todos estos actores pueden influir de igual manera en las acciones para enfrentar la pobreza.

Específicamente dentro del Estado, actores que suelen tener algún grado de protagonismo en la lucha contra la pobreza son las instancias de gobierno subnacional y local. Serrano y Fernández (2005) muestran que la descentralización abonó en general esta tendencia, la cual muestra diversas aristas. Las autoras remarcaban por ejemplo el caso de Chile, donde los programas sociales implementados a partir del retorno a la vida democrática en 1990 han estimulado un mayor involucramiento de los municipios, los cuales valoran como componente central de sus actividades la gestión de los programas sociales. En la misma línea de mayor protagonismo municipal pero con límites, las autoras analizan el caso del programa Familias en Acción en Colombia, en el cual se le asigna un rol específico a los municipios en lo que refiere a la operación del programa, pero sin que los mismos tengan demasiado margen de acción, limitándose a implementar el programa de acuerdo a los lineamientos del nivel central.

En tanto son múltiples los actores vinculados a la lucha frente a la pobreza (y eso implica que múltiples serán los intereses, las ideologías y los recursos en juego), una cuestión de gran relevancia es cómo se logra generar sinergias conducentes a plasmar los objetivos y prioridades de política pública. Una primera respuesta la brinda el trabajo de Cunill Grau, cuando nota la necesidad de contar con “un ‘agente catalítico’ con la suficiente credibilidad o autoridad como para convocar a todas las partes relevantes” (2005:12). En esa línea, la misma autora resalta la importancia que tiene la existencia de una instancia central, que coordine a las partes (en lo concreto, a las otras áreas estatales con responsabilidad en alguno de los componentes de la intervención).

Resaltar la importancia de reconocer a los actores involucrados demanda un paso más, asociado a la cuestión del poder político que los mismos requieren para incidir de modo significativo en la lucha frente a la pobreza. Siempre en torno a la intersectorialidad, la misma Cunill Grau afirma: “La sostenibilidad de la coordinación horizontal es afectada tanto por la jerarquía formal del ente que actúa como secretaría ejecutiva de las instancias coordinadoras, como también por las consecuencias simbólicas que deriven de su acción” (2005:46). El poder no se conforma sólo de mandatos formales y percepciones subjetivas, tal como lo recuerda otra vez Cunill Grau: “...es necesario considerar que si bien las diferencias entre los sectores proveen la racionalidad para trabajar juntos, las diferencias percibidas de poder son uno de sus obstáculos. De allí la importancia de promover la influencia mutua en la toma de decisiones de manera de balancear las diferencias de poder” (2005:13).

La mayor promesa de tiempos recientes para transformar las relaciones de poder y así mejorar los contenidos de las acciones frente a la pobreza, ha sido la recurrente invocación a la participación. No obstante, la misma no siempre satisface las expectativas, en tanto, en muchos casos, se observa la existencia, al interior de las comunidades, de grupos o líderes que pretenden monopolizar las instancias en las que están involucrados, desmotivando a participar a las personas no vinculadas a aquellos (Irrarrazaval, 2005). Algo similar parece suceder con las promesas incumplidas de la descentralización, en el sentido de que la misma, sobre todo en la lucha frente a la pobreza, no ha fomentado en general “el involucramiento de las personas en materias públicas,

la activación de su rol de contraloría social, la facilitación de experiencias de voz pública que permiten hacer llegar necesidades y demandas a oídos de funcionarios y tomadores de decisiones” (Serrano y Fernández, 2005:115).

2.1.2 Los recursos presupuestarios y organizacionales de los actores

Mientras en el apartado anterior se ha colocado el acento en recursos que de un modo u otro quedan acotados analíticamente al campo de lo político, es importante remarcar la importancia que tiene, para los actores relevantes o quienes pretenden serlo en el campo de la lucha frente a la pobreza, contar con poder económico y administrativo.

Los conflictos son inherentes a la vida política en general y en el ámbito de las políticas públicas en particular. Y en ese sentido, la distribución del presupuesto asignado a combatir la pobreza refleja no solamente los posicionamientos relativos en un momento dado al interior del sector público que se encarga de abordar la temática, sino que en sí mismo representa un proceso dinámico y fuertemente tensionante, tal como lo recuerdan Serrano y Fernández (2005) en el caso del Chile Solidario (y también al Plan Auge).

En la misma línea, si lo que se persigue es mejorar la coordinación de los esfuerzos estatales destinados a enfrentar la pobreza, es necesario tomar en cuenta lo observado por Cunill Grau, cuando afirma: “La gestión financiera de la intersectorialidad se revela clave en todas las experiencias, insinuando así que el *presupuesto* puede actuar en la práctica como otro importante mecanismo integrador ‘productor’ de intersectorialidad” (2005:10). Y porque es tan importante incidir en el presupuesto, es que no asombra lo que sucede en el plano de su economía política, en el sentido de que son pocos los actores que pueden incidir en el mismo, no sólo en el plano formal sino (y sobre todo) en el plano informal, el que a veces expresa mejor el poder “real”, el “quién es quién” en materia de lucha contra la pobreza. Sobre este punto, Irarrazaval (2005) indica que es en la etapa de asignación de presupuesto de muchos programas frente a la pobreza donde existe menor oferta participativa, es decir, dónde menos se abre el contenido de los mismos a la incidencia ciudadana directa.

En materia de lucha frente a la pobreza, el presupuesto importa, tanto como importa contar con apropiados recursos de carácter organizacional, vinculados a lo técnico-administrativo. Al respecto, el modo en que se ha venido enfrentando la pobreza, temática claramente multidimensional, ha dado lugar a una creciente tensión entre la especialización sectorial y la necesidad de coordinar recursos, prácticas e incluso percepciones subjetivas sobre las características del problema. Es la especialización propia de los sectores tradicionales de la política social (Educación, Salud, Seguridad Social, Vivienda, por ejemplo) la que deriva en concentración especializada de saberes y demás recursos en cada uno de los nombrados, afectando a priori la posibilidad de compartir los mismos con otros sectores. Por tal motivo, vale citar a Cunill Grau: “La frustración con las soluciones mono-sectoriales y la distribución dispersa de los recursos (de información, mandato legislativo, financiamiento, acceso a las comunidades, etc.) necesarios para solucionar el problema se constituyen, en la práctica, en el principal factor desencadenante de la intersectorialidad, según lo hemos apreciado” (2005:12)⁹.

En los últimos años, en el marco de una tendencia orientada a profesionalizar la gestión social, ha emergido con fuerza la cuestión del monitoreo y la evaluación. Aunque no plenamente desarrollados, los avances en su institucionalización se han combinado con avances en las metodologías empleadas, lo cual no se ha traducido en todos los casos (haciendo referencia a la región latinoamericana) en una utilización permanente y apropiada. A este último problema se suma, cuando hacemos referencia a la lucha contra la pobreza, la tendencia a privilegiar la mirada sectorial (y casi podría decirse “acotada a la oferta programática”) (Cunill Grau, 2005).

En esta cuestión de los recursos organizacionales, sobresale la creciente importancia que ha ido adquiriendo la discusión técnica (pero con impactos en cuestiones políticas) acerca de los Sistemas Únicos de Información sobre

⁹ La propia Cunill Grau (2005) cuando reconoce que la intersectorialidad es posible de operacionalizarse a través de formas organizativas y de gestión que se sobrepongan a la estructura sectorializada de gobierno, además de que es posible observar modelos interesantes de gestión intersectorial combinando una instancia ejecutiva central y órganos técnicos colegiados.

Beneficiarios (SUIB). Esta herramienta, de desigual desarrollo en los países de la región, genera fuertes desafíos en materia administrativa respecto a cómo recoger, sistematizar y actualizar la información relevante, de un modo tal que permita tomar mejores y más eficientes decisiones en cuanto a la lucha frente a la pobreza. Asimismo, cabe subrayar que el actor que posea esas capacidades (que no siempre es quien legalmente tiene asignada la responsabilidad del combate frente a la pobreza), obtendrá ventajas comparativas para incidir en las decisiones estratégicas en la materia, ubicándose por ende como un protagonista fundamental al momento de definir quién hace qué, y con qué autoridad formal o informal, respecto a las acciones destinadas a enfrentar la mencionada problemática.

En un estudio realizado para el Diálogo Regional de Políticas en su Red de Pobreza y Protección Social, Irarrázaval señala: “...el mayor aporte del SUIB es su contribución a operacionalizar una estrategia de Protección Social, cuyos beneficios deben dirigirse a los más pobres. En este sentido, la implementación de estos sistemas en los países de la región, requiere de una importante cuota de voluntad política y disposición a un cambio cultural en la gestión social, además de los requisitos básicos financieros, normativos y tecnológicos” (2004:27). El mismo autor, con base en un estudio de seis países, adiciona otros elementos relevantes para entender este estratégico recurso organizacional: a) los SUIB han logrado más del 80% de cobertura estimativa de la población pobre, no obstante lo cual los programas usuarios del sistema son una proporción menor del gasto social; b) entre las principales debilidades de estos Registros, destacan el bajo nivel de actualización y la debilidad formativa; c) no existe mayor evidencia sobre la calidad de la información relevada, pero se estima que la misma debería ser mejorada; d) no hay claridad sobre las posibilidades financieras de sostenibilidad en el tiempo de estos sistemas; y e) existen marcadas tensiones institucionales sobre la responsabilidad respecto a los SUIB.

2.1.3 Las reglas de juego como expresión del entramado institucional

Un aspecto sustantivo para llevar adelante una política frente a la pobreza que atienda a las particularidades nacionales, subnacionales y locales en un país determinado, está referido a poder contar con un rumbo preciso, fijado por quienes tienen autoridad para ello y expresado en mandatos institucionales claros y legítimos. Y este principio, sin duda elemental, es sin embargo muchas veces el “gran ausente” cuando se observa lo que sucede en el campo de las intervenciones frente a situaciones de pobreza. Serrano y Fernández (2005) resaltan la inexistencia de una política nacional de reforma en la materia, sugiriendo, por ende, la necesidad de institucionalizar un curso de acción claro, una direccionalidad política precisa.

La necesidad de promover prioridades y darle soporte institucional debe ser, a su vez, tratada con cuidado. En muchos casos, la ilusión en la ingeniería institucional formal derivó en una “inflación de leyes, decretos, reglamentos” claramente ineficiente y confusa, como lo remarcen bien Serrano y Fernández (2005) cuando, al tratar el caso argentino, llaman la atención acerca de la ausencia de una normativa única que regule el sistema de descentralización de las políticas de protección social y superación de la pobreza. El mismo termina dependiendo, entonces, de los mecanismos regulatorios internos de cada programa o bien, de la normativa que establezca el Ministerio a cargo del programa en cuestión. En otros casos, lo que predomina es la rigidez normativa. Esto permite remarcar la importancia, dentro del sistema de políticas frente a la pobreza, de definir con claridad “quién hace qué”. Atender a la institucionalidad significa, por ende, darle importancia a los mecanismos normativos que enmarcan y rigen la interacción (negociación, colaboración, enfrentamiento, etc.) de los actores del sistema de políticas y programas contra la pobreza. Con el acento puesto en la intersectorialidad en la formulación e implementación de políticas públicas (y tomando de allí enseñanzas para el campo particular de políticas públicas que estamos analizando), Cunill Grau (2005) resalta el uso de “mecanismos integradores”.

Reglas claras parecen ser una de las condiciones relevantes que han dado legitimidad al Programa Chile Solidario, en tanto programa focalizado que avanza en la integralidad de las intervenciones. La misma Cunill Grau (2005) resalta diversos aspectos que derivan en incentivos apropiados para las familias que reciben los beneficios de la intervención: a) acceso a los subsidios garantizados como derechos; b) existencia de un contrato formal que expresa el compromiso de esfuerzo familiar; y c) existencia de diversos incentivos para que las

familias tengan interés en mejorar sus condiciones¹⁰. En Argentina, el proceso de promover derechos ciudadanos a través de programas frente a la pobreza quedó a mitad de camino, tal como lo remarca un estudio reseñado por Serrano y Fernández (2005), en tanto el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, intervención de gran magnitud, incorporó el lenguaje de derechos como elemento justificante de la creación del programa, aún cuando el mismo quedó limitado por las rigideces en materia de incorporación de personas que necesitan los beneficios de esta intervención.

¿En qué medida el entramado institucional vigente en un país facilita la participación ciudadana en el combate a la pobreza? En tanto participar implica redistribuir poder, es importante reconocer que las cuatro modalidades básicas de participación propuestas por Irarrazaval (2005), es decir, información, opinión-consulta, colaboración-involucramiento y decisión-empoderamiento, estarán condicionadas en su aplicación concreta por el sistema de reglas de juego vigentes. A su vez, como el propio autor lo reconoce, deben darse ciertas condiciones para una real participación: a) acceso o disponibilidad de mecanismos de participación; b) uso de los mecanismos de participación; y c) eficacia de los mecanismos de participación para el ciudadano.

Otro plano igualmente importante, siempre de carácter institucional, está relacionado con el vínculo entre los actores estatales involucrados en el sistema de combate a la pobreza. En este plano, un aspecto propiamente de gestión (financiera en este caso) que deben resolver los intentos de articulación interinstitucional, es el referido a la transferencia de recursos entre ministerios para responder a una población-objetivo seleccionada. Esto ha comenzado a resolverse, más allá de la dificultad de acuerdos globales de difícil concreción, a través de acuerdos donde los ministerios sectoriales “priorizan” la atención de esos grupos y reciben recursos específicos al respecto. Tomando como referencia el caso chileno, Cunill Grau (2005) resalta dos aspectos: por un lado, la existencia de convenios de colaboración con los organismos estatales que disponen de oferta programática pertinente a las necesidades y demandas de las familias en extrema pobreza; por el otro, la suscripción de convenios de transferencia de recursos entre Mideplan (organismo con responsabilidad directa sobre el Chile Solidario) y algunos otros organismos estatales, para los cuales Mideplan dispone de una línea presupuestaria especial.

El caso mexicano es igualmente ilustrativo en este sentido. Lo primero que surge en el análisis de Cunill Grau (2005) al respecto, es el hecho de que las reglas de juego determinan que la gestión concreta de los diversos componentes que conforman el Programa Oportunidades esté a cargo del área respectiva, es decir y a modo de ejemplo, que la operación del componente educativo lo lleva adelante la propia autoridad educativa. Se reconoce así no sólo el saber especializado, sino la necesidad de articular políticamente entre las partes participantes. Y luego la misma autora agrega: “Uno de los factores que explica el éxito de la intersectorialidad en el caso de Oportunidades, de México, es que cada sector tiene un importante incentivo para trabajar en forma coordinada en tanto aporta parte del presupuesto del Programa. En cualquier caso, ese esquema de “presupuesto compartido” parece que no es fácil de replicar” (*Ibidem*:39)¹¹.

2.2 Revisión de tres expresiones de reforma de la institucionalidad de lucha frente a la pobreza

2.2.1 Los retos asociados a la descentralización

Al centrar la atención en lo sucedido en materia de programas contra la pobreza y descentralización, Serrano y Fernández (2005) reconocen que los avances logrados no se han consolidado, dando reciente paso a los programas focalizados de transferencia de ingresos, donde es el nivel central quien planifica todos los

¹⁰ En una línea similar se está avanzando en el caso de México: “A partir de agosto de 2004, Oportunidades entrega en todos los eventos de incorporación la Carta de Compromiso al Ciudadano (CCC) que tiene como propósito explicar de manera pública la descripción del servicio, los derechos y obligaciones que adquieren las familias al pertenecer al Programa, los estándares de calidad del servicio comprometidos y las instancias para quejas, denuncias o reconocimientos” (*Ibidem*:37).

¹¹ La propia Cunill Grau explica por qué es difícil de replicar en otros casos: “La misma fuente señala que el mecanismo de presupuesto compartido se debió a una coyuntura particular: el creador de Progres, luego Oportunidades, fue subsecretario en la Secretaría de Hacienda, posición clave desde donde influyó y creó este mecanismo” (*Ibidem*:39).

componentes de este tipo de intervención, dejando casi sin espacio al nivel descentralizado para incidir en la iniciativa, por ejemplo, para proponer diversas alternativas de cursos de acción.

Luego de dos décadas de experimentar procesos de descentralización en América Latina, los países de la región están en condiciones de reconocer que no siempre “lo local es bello” (a lo cual se suman por supuesto los intereses re-centralizadores de algunos actores, como se deriva del comentario de las mencionadas autoras). Lentamente han comenzado a reducirse las ilusiones de la descentralización como un mecanismo universal para promover una gestión eficiente y eficaz de combate a la pobreza, entre otras razones porque la transferencia y/o devolución de poder al plano local suele reforzar el poder no siempre democrático e incluyente de las elites locales.

En la actualidad, y reconociendo las potencialidades de este tipo de arreglo institucional para intervenir de un modo positivo sobre los problemas sociales a nivel subnacional y/local, es necesario identificar un conjunto (seguramente incompleto) de desafíos previos a la implementación de estrategias de descentralización: a) para qué conviene y para qué no; b) las precondiciones de su éxito/fracaso; y c) qué se debe mantener centralizado para que la descentralización no resulte en meras desarticulaciones de sistemas nacionales¹². Tan importante como identificar y comprender la dinámica de casos de descentralización exitosos es, 1) reconocer qué aspectos de la experiencia son generalizables a otras realidades y cuáles no; 2) identificar y comprender la dinámica de casos de descentralización fallidos; y 3) prestarle particular atención a los impactos de las descentralizaciones fallidas en el debilitamiento del Estado (nacional, subnacional y local) y en el sistema de partidos con presencia territorial nacional.

Es evidente que la descentralización hacia el plano subnacional (y/o local), si en la práctica pretende ir más allá de los servicios educativos y sanitarios y avanzar en materia de la lucha frente a la pobreza, tiene como tarea primordial resolver positivamente su articulación con la descentralización política, administrativa y fiscal. Pero, además, debe resolver los habituales déficits de capacidades que agobian a las provincias, estados o departamentos, y más aún a los municipios y comunas, de forma tal que la recepción por parte de estas jurisdicciones de servicios y programas sociales complejos como los mencionados no conduzca a malos desempeños, generándose en consecuencia mayores desigualdades regionales a las previamente existentes¹³. Esto es aún más evidente cuando se corre el riesgo de no contemplar las potencialidades de las diversidades étnicas, cuestión sustantiva en un importante conjunto de países de la región.

De lo que se trata, en suma, es de avanzar desde un debate poco productivo “descentralización vs re-centralización”, hacia uno donde se pondere la importancia de construir y/o re-construir relaciones intergubernamentales apropiadas, acordes a la realidad de cada país y a las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno. En una puntualización de las condiciones que pueden promover apropiadas relaciones intergubernamentales, caben resaltar: la voluntad política sostenida de todas las partes involucradas y no sólo de una de ellas; “contrato” de descentralización claramente especificado y contextualizado;¹⁴ la capacidad técnica adecuada en los diversos niveles de gestión, acorde a las nuevas responsabilidades asignadas en cada caso; los

¹² Hoy está claro que no habrá descentralización exitosa en materia social sin claridad sobre el rol que debe jugar el Estado nacional, así como el tipo de capacidades administrativas y políticas que éste debe conservar a efectos de asegurar niveles mínimos de equidad y calidad de los servicios.

¹³ Al explorar las capacidades organizacionales de las municipalidades, con creciente protagonismo en la lucha contra la pobreza en América Latina, destaca uno de los problemas más evidentes, más reconocidos y quizás menos atendido en términos reales: sus debilidades de gestión, obviamente con algunas excepciones. Entre los principales aspectos que caracterizan la precariedad de las administraciones locales en Chile, Serrano y Fernández (2005) destacan la escasez de recursos propios, la insuficiencia de los equipos profesionales e instrumentos de gestión, poca asesoría, falta de liderazgo de las autoridades locales, la falta de comunicación entre el centro (el ministerio sectorial) y los municipios. A esto se suma, en ciertas circunstancias, la dificultad para operacionalizar programas de reducción de la pobreza en el ámbito municipal, entre otras razones por cuestiones asociadas a contrataciones a nivel local, evaluación de esas inversiones, etcétera.

¹⁴ En lo referido a la distribución de funciones y recursos políticos, fiscales y sectoriales entre los diversos niveles jurisdiccionales nacionales y subnacionales.

sólidos y competentes sistemas de información, capaces de generar comparabilidad e informar la toma de decisiones estratégicas y cotidianas.

2.2.2 Los desafíos relacionados con la participación

Irrázaval (2005) destaca que si bien en los programas frente a la pobreza sobresale siempre el componente participativo, en la práctica el mismo se materializa sobre todo en la etapa de gestión del programa, más no en los momentos de definir alternativas de cursos de acción y de toma de decisiones estratégicas sobre el rumbo y contenido seleccionado. Cabe remarcar, asimismo, que no siempre la participación de los grupos en situación de pobreza se ha inscripto en una óptica de fortalecimiento de una ciudadanía plena, activa y capaz de controlar a la gestión pública, provocándose en esos casos novedosas expresiones de clientelismo.

Dicho esto, un primer aspecto a destacar es que no hay experiencia histórica que muestre una sociedad civil fuerte y democrática sin que articule esta fortaleza con la de un Estado también fuerte. La dualidad del poder público (estatal y no estatal) muestra un círculo virtuoso dentro del juego democrático y se presenta como precondition de desarrollos inclusivos. Cuando el Estado se debilita, no se fortalece la sociedad civil como un todo sino que resultan con más poder los ya poderosos, lo cual es evidente no sólo en el plano nacional sino también en lo subnacional y local. En este contexto, es importante recordar una vez más algo que en los últimos años ha comenzado a quedar claro (aunque a veces se omite al momento de diseñar institucionales para enfrentar la pobreza) que, como lo local, tampoco “toda la sociedad civil es bella”, ni su ámbito está restringido a las organizaciones no gubernamentales.

En este sentido, una tarea todavía pendiente en varios países de la región es la de establecer con mayor claridad cual será el papel de las organizaciones sociales sin fines de lucro en un sistema de relaciones más amplio dentro de la misma sociedad civil, donde no debe descuidarse (sino todo lo contrario) el rol de los sindicatos y los partidos políticos. A un mayor y mejor complemento de los actores con capacidad y legitimidad para representar y articular intereses de la ciudadanía, mayor será la riqueza de la institucionalidad pública en general y del sistema de reglas destinados a dar soporte al combate a la pobreza en particular. Mientras los partidos políticos tienen una responsabilidad obvia en los ámbitos donde se deciden e implementan las acciones contra la pobreza, también los sindicatos están llamados a comprometerse en la problemática, entre otras razones porque en la América Latina del siglo XXI ser trabajador formal no evita el peligro de estar en situación de pobreza. En suma, es tarea de múltiples actores sociales el crear condiciones propicias (organización, movilización, información, tecnología, etc.) para que la población, sobre toda aquella que enfrenta condiciones de pobreza, pueda realmente aprovechar las oportunidades de participación que suelen abrirse en el marco de políticas y programas frente a la pobreza.

2.2.3 Las complejidades de la intersectorialidad

La intersectorialidad, señala Cunill Grau (2005), constituye un instrumento de la integralidad, resultando por ende un componente insustituible de las políticas y programas destinadas a enfrentar la pobreza (y también la desigualdad remarca la autora). El gran desafío habría de consistir, entonces, en cómo construir viabilidad política y técnica a la intersectorialidad, lo cual implica que, para lograr la misma, resulta sumamente importante el papel de los órganos centrales de gobierno.

Es evidente que la experiencia comparada de América Latina muestra ciertos avances en la intersectorialidad (y sus estrechos vínculos con la coordinación) más a nivel de programas contra la pobreza que se proponen integrales (tales los paradigmáticos casos del Chile Solidario y el Oportunidades, entre otros) que en el plano más general del conjunto de políticas sociales, que comprometen la identidad organizacional y los recursos sustantivos de ministerios tradicionales (como el caso de Salud y Educación). También es cierto que en el plano local, en la esfera territorial comunitario/municipal, parece más factible lograr la intersectorialidad que en una estrategia de carácter más amplio, por ejemplo a escala nacional. Indicado esto, ¿significa que no es posible promover una efectiva intersectorialidad del conjunto de la política social a nivel nacional? No hay respuestas simples. Sólo cabe indicar que hay obstáculos importantes que enfrentar y a esa tarea deben dedicarse las

coaliciones socio-políticas que se propongan avanzar fuertemente en acciones integrales, por ende con necesidad de intersectorialidad¹⁵.

Cuando se observa lo acontecido con los diversos esfuerzos de promover intersectorialidad en el campo general de la política social y en todo el territorio nacional, destacan los enormes problemas de índole político-institucional que afectan las posibilidades de concretarla de un modo efectivo y con resultados visibles. Cabe destacar entonces algunos aspectos relevantes, tanto por el lado del entramado institucional como por el lado de los actores involucrados.

Por el lado propiamente de las instituciones, resalta en primer lugar la preeminencia de reglas formales que creen “decretar” la articulación de voluntades, intereses y recursos de grupos y/o organizaciones en conflicto, sin que nada significativo suceda en la práctica. En algunos países sobresale una amplia y profusa la legislación pro-coordinación, sin que eso resulte en sinergias reales. Un segundo elemento de atención, íntimamente asociado con el anterior, se refiere al descuido de las reglas no escritas que regulan el conflicto político. Los elevados costos de transacción que se derivan de la baja calidad de muchas de las reglas no escritas, afectan la posibilidad de concretar interacciones pro-integralidad en lo social, ya que son escasas las posibilidades de construir y cumplir acuerdos destinados a aumentar la equidad social en el largo plazo. En tercer término, se destaca la desconfianza que los propios jugadores tienen sobre los componentes fundamentales de la institucionalidad social. Queda claro que si las reglas de juego de carácter general y específico que afectan la gestión de lo social no promueven confianza e incentivos para el compromiso entre los involucrados, escasos serán los éxitos en materia de una virtuosa coordinación de políticas y programas.

Si estos aspectos son críticos por el lado de las instituciones asociadas a la (potencial) intersectorialidad, otros elementos críticos surgen desde la óptica de los actores responsables de que la misma se lleve adelante. *El primer aspecto* a considerar es la volatilidad de los intereses de las máximas autoridades involucradas, lo cual hace difícil de sostener en el tiempo estrategias pro-coordinación en lo social. *Un segundo aspecto* refiere a la importancia que tiene el modo en que se logran conformar los equipos de gobierno, en tanto coaliciones electorales suelen tener serios problemas al transformarse en coaliciones de gobierno, entre otras razones porque se acrecienta la desconfianza entre los miembros del gabinete que pertenecen a partidos o fracciones políticas distintas. *El tercer aspecto* en materia de actores e intersectorialidad se asocia a la debilidad en términos de poder que suelen tener quienes son nombrados para generar o promover la coordinación en materia social, entre otras razones porque las recientes reformas estatales han aumentado las asimetrías al interior del aparato de gestión pública. Preguntas de carácter propiamente político requieren ser formuladas aquí: ¿qué está en juego? ¿quiénes ganarían y quiénes perderían dada cierta dinámica hacia la coordinación pro-integralidad?

En una mirada global sobre la temática, Cunill Grau (2005) resalta una vez más la importancia de prestarle singular atención a lo que la autora denomina tanto “mecanismos integradores” como la “racionalidad integradora” para construir viabilidad política y técnica a la intersectorialidad. Esto implica, en consecuencia, un gran desafío para el conjunto de los actores asociados al combate a la pobreza, pero en particular para aquel órgano central que tenga como responsabilidad la promoción de la intersectorialidad.

¹⁵ Un aspecto propiamente de gestión, financiera en este caso, que deben resolver los intentos de articulación interinstitucional, es el referido al pase de recursos entre ministerios para responder a una población-objetivo seleccionada. Esto ha comenzado a resolverse, más allá de la dificultad de acuerdos globales de difícil concreción, a través de acuerdos donde los ministerios sectoriales “priorizan” la atención de esos grupos y reciben recursos específicos al respecto.

III. Marco metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional de las estrategias de la reducción de la pobreza en América Latina¹⁶

Este capítulo desarrolla un marco metodológico para el análisis de las capacidades político-institucionales que sustentan (y restringen) el diseño e implementación de políticas de reducción de la pobreza en América Latina. La propuesta y sus fundamentos se despliegan en tres apartados:

. el primero sintetiza las enseñanzas de lo expuesto en los capítulos previos, en base a dos ejes temáticos o “ideas fuerza” que constituyen los presupuestos para el análisis, diseño e implementación de políticas de fortalecimiento institucional para el combate a la pobreza;

. el segundo, encuadrado en la primera “idea fuerza” o eje identificado en el apartado anterior, sienta las bases sobre la necesidad de estrategias ajustadas a las características propias de cada sociedad, lo que demanda la toma de distancia de recetas universales para resolver el problema de la pobreza en una región, como la latinoamericana, cruzada por la diversidad de sus estructuras políticas, sociales y económicas, así como por la diversidad que caracteriza a la naturaleza de la pobreza por sociedad o región;

. el tercer apartado, colocando el foco en la institucionalidad para combatir la pobreza que se destaca más arriba como segundo eje a tomar en cuenta, 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 capacidades o dimensiones que afectan la factibilidad y conveniencia de distintas políticas de reducción de la pobreza: las capacidades económica, organizacional y político-institucional;
- 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).

3.1 Enseñanzas que ayudan a la comprensión de las acciones frente a la pobreza

Este apartado recapitula lo abordado en capítulos anteriores a través de conclusiones generales destinadas a fomentar el diálogo y el debate entre analistas y quienes cuentan con responsabilidades y capacidades de incidencia sobre las transformaciones institucionales destinadas a enfrentar la pobreza en América Latina. Esto se hará destacando dos “ideas fuerza” o ejes que, por su centralidad, estructuran nuestro análisis y, consideramos, podrían ayudar a estructurar también las estrategias de fortalecimiento institucional para enfrentar la pobreza.

El primer aspecto a tener en cuenta es que las estrategias de reducción de la pobreza deben alejarse de la tentación de recetas universales: América Latina muestra muy diversas situaciones socio-nacionales así como muy diversos tipos de pobreza.

La negación a enfrentar la pobreza de forma simplista y general resulta necesaria aunque es insuficiente. Reconocer una dirección como equivocada no asegura identificar la correcta. El esfuerzo actual debe estar en identificar y comprender las implicancias de las distintas condiciones “iniciales” sobre las que operarán las estrategias de reducción de la pobreza, lo que demanda el reconocimiento de las distintas características, obstáculos y potencialidades propias de cada situación. Cada particular articulación entre características de organización socio-política y económica, así como de pobreza (y sus “mezclas”), demandará distintas estrategias que, a su vez, enfrentarán distintos tipos de “oposiciones” (algunas veces incluyendo entre los opositores a algunas

¹⁶ Diversas partes de este largo capítulo incorporan (y amplían/modifican) argumentos desarrollados en Acuña, Carlos H. (2001); en Acuña, C. H. y F. Repetto (2002); así como en Acuña, C. H. y M. Leiras (2005).

de las estrategias de reducción de la pobreza a subgrupos dentro de los propios pobres): por ejemplo, es claro que la distribución de bienes económicos dentro de un mismo grupo étnico, racial o religioso resulta menos dificultosa y negociable que la redistribución de bienes culturales o aquella que incorpora, además, una tensión por cortes étnicos, raciales o religiosos. Es en función de esta identificación y caracterización de la diversidad y la especificidad de la situación de pobres, que un curso de acción responderá a necesidades reales e incrementará probabilidades de éxito.

El segundo aspecto a destacar es que el entramado institucional que se diseñe, heredará el patrón pre-existente (histórico) en materia de reglas formales e informales y debe 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 sus potenciales consecuencias.

Este llamado de atención apunta a reconocer que no se trata sólo de imprimir coherencia entre el problema a enfrentar y las respuestas en términos de políticas y programas públicos, sino que estas intervenciones deben estar sostenidas en acuerdos institucionales apropiados. Un par de ejemplos indicativos. 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 alertas si lo que se pretende en el plan 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 muy 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 tienen por delante los decisores de política pública.

Esta segunda idea fuerza, a su vez, incluye cuatro elementos específicos: los relacionados a la información con la que se cuenta para el diseño de reformas institucionales y políticas de combate a la pobreza; a las contrarugas de la descentralización, la intersectorialidad y la participación; a las capacidades para desarrollar y sostener políticas de combate a la pobreza; y, finalmente, a las instituciones “intermedias” que sostienen, en la lucha frente a la pobreza, los esfuerzos articulados entre el Estado y la sociedad en el largo plazo.

Aún con los avances realizados, todavía parece requerirse mayor información empírica (más aún tomando en cuenta la heterogeneidad que caracteriza a América Latina) sobre cómo afectan al combate a la pobreza los diversos tipos de descentralización, participación e intersectorialidad y, lo que es más importante aún, qué sucede cuando se combinan distintos tipos de cada uno de estos tres arreglos institucionales

Los decisores de política pública tienen por delante el desafío de captar los impactos que generan en la pobreza y en la lucha contra la misma las descentralizaciones políticas, fiscales y sectoriales esbozadas por Serrano y Fernandez (2005). Lo mismo sucede, por ejemplo, con alguna caracterización de las modalidades de la participación como la propuesta por Irarrazaval (2005): información, opinión-consulta, colaboración-involucramiento y decisión-empoderamiento. Y también con los múltiples tipos de intersectorialidad presentados por Cunill Grau (2005), que derivan de combinar las fases de la gestión con la cobertura de las políticas. Esta complejidad que afecta a la dimensión institucional del combate a la pobreza impide tener “pistas claras de aterrizaje” al momento de tomar decisiones acerca de cuál es el mejor diseño institucional para enfrentar la pobreza dadas las restricciones operantes. Y, cabe agregar, también dificulta la tarea de saber cuál es el primer paso a dar en la reforma institucional que puede necesitarse, dando por supuesto que el cambio institucional tiende más bien a ser incremental que “todo de una vez”. Cualquiera sea el camino emprendido, el mismo deberá tomar en cuenta la necesidad de fortalecer las capacidades de gestión del Estado nacional, a efectos de mantener un centro rector que promueva el principio básico de la integración nacional y social, disminuyendo el riesgo de que en un mismo país convivan ciudadanías radicalmente contrapuestas en sus niveles de necesidad y privilegio.

Diseñar mejores instituciones para el combate a la pobreza implica también reconocer potencialidades significativas a lo centralizado, lo no participativo y lo sectorial

Si bien las propuestas ya exploradas de descentralización, participación e intersectorialidad muestran claras virtudes, también es importante tener en cuenta que, dadas ciertas circunstancias, puede resultar más conveniente promover arreglos políticos y de gestión social que vayan a contra-corriente de recomendaciones y propuestas formuladas en tiempos recientes. Dadas, por ejemplo, ciertas características de la pobreza, ciertas incapacidades pre-existentes en el plano local, ciertos rasgos de la cultura política subnacional o municipal, quizás resulte más pertinente administrar centralizadamente la lucha contra la pobreza. Dadas, por ejemplo, ciertas prácticas clientelares de las organizaciones no gubernamentales, ciertos sesgos negativos en la distribución de los recursos administrados por asociaciones comunitarias, cierto embanderamiento partidario de quienes dicen “representar a los grupos en situación de pobreza”, quizás resulte más pertinente restringir los espacios de participación directa e inmediata. ¿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 representativos, en función de diversos temas y momentos del proceso de una política social?¹⁷ Dadas, por ejemplo, cierta parálisis en la gestión derivada de los luchas personales y/u organizacionales de los actores estatales con responsabilidad en el combate a la pobreza, cierta incapacidad en el diálogo político y técnico de carácter intersectorial, quizás resulte más pertinente mantener y mejorar las respuestas sectoriales de combate a la pobreza. ¿Significa esto que no conviene invertir capital político, legal, económico y organizacional en generar las condiciones para que se expandan las potencialidades de la descentralización, la participación y la intersectorialidad? La respuesta es evidentemente “no”. En este punto, se trata de resaltar la importancia de diseñar e implementar soluciones *ad hoc*, funcionales a las características específicas de cada sociedad y a la circunstancia histórica por el que atraviesan las mismas.

Todo diseño institucional para el combate a la pobreza debe tener como norte la construcción y el aumento de capacidades, no sólo en el ámbito estatal (en sus niveles nacional, subnacional y local) sino también en el plano de la sociedad civil. Y al hacer referencia a las “capacidades”, se debe evitar una visión reduccionista, para contemplar el conjunto de las capacidades políticas, presupuestales y organizacionales

La construcción y/o reconstrucción de estos tipos de capacidades, como expresión de la conflictiva interacción entre múltiples actores relevantes y grupos que luchan por constituirse en tales, es dinámica, cambiante e históricamente condicionada. No se trata de algo dado de una vez por todas, sino sujeto a contingencias y vaivenes¹⁸. El hecho de que puedan registrarse rasgos de capacidades en un área de intervención en la esfera pública pero no en otra, da cuenta de lo difícil que resulta avanzar en reformas que promuevan en su conjunto una mayor y mejor capacidad estatal, acorde a los problemas y desafíos que deban enfrentarse en cada caso. Si los cambios sectoriales ya resultan erráticos, complejos y costosos, mucho más lo son aquellos que buscan operar transformaciones sistémicas, por ejemplo en el conjunto del sistema institucional que afecta el combate a la pobreza en una nación. Esto, en tanto la construcción institucional de capacidades requiere, de parte de los involucrados, de liderazgo, estrategia

¹⁷ Sobre la participación social, el Estado y la gestión pública, ver la obra de Cunill Grau, N., especialmente (1991 y 2004). Con respecto a un análisis comparativo de las experiencias de participación social en programas de reducción de la pobreza en América Latina, ver Irrázaval, I. (2005). Para un análisis centrado en casos de Argentina, Brasil y Colombia, ver González Bombal, I. y R. Villar (2003). En este último volumen se puede encontrar un estudio de las potencialidades y obstáculos de la participación comunitaria en programas de salud materno-infantil focalizados en sectores pobres estructurales (Acuña, C. H., 2003).

¹⁸ Majone (1997) propone, para interpretar el cambio institucional, prestar atención al grupo de actores efectivos y potenciales, los recursos a su disposición (incluyendo información, habilidades y conocimientos técnicos), y los factores ambientales.

adaptativa y aprendizaje, a efectos de reasignar intertemporalmente recursos materiales, simbólicos y cognitivos¹⁹.

Si bien es importante atender al entramado institucional y sus estructuras jerárquicas, debe prestarse mucha atención al fortalecimiento de instituciones intermedias que ayuden a crear las condiciones para la continuidad de aquellas políticas sociales que sean pertinentes para enfrentar con éxito la pobreza

Braun y Vélez indican, respecto a las instituciones intermedias: “Estas instituciones incluyen la existencia de una estrategia social de largo plazo, la continuidad de actores al nivel de coordinadores de programas sociales, la existencia de espacios de coordinación entre distintos actores gubernamentales encargados de ejecutar la política social, el desarrollo de capacidad técnica permanente en los organismos encargados de las distintas etapas de la política social, la existencia de mecanismos de recolección y análisis de información confiable que permitan evaluar el avance de la estrategia y mejorar los programas, y la participación de actores sociales que consoliden la continuidad de los programas. A su vez, resulta fundamental el rol del liderazgo político para consolidar estas instituciones, sobre todo en contextos de inestabilidad política y económica, y en países en los cuales resulta difícil establecer acuerdos políticos de largo plazo” (2004:4).

Lo observado hasta aquí, tanto en los estudios sobre descentralización, participación e intersectorialidad realizados en el marco de la *Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social*, como en aportes adicionales sobre la temática institucional en materia de combate a la pobreza, nos muestra una compleja madeja de diversos actores con intereses, percepciones y recursos variados así como reglas de juego —a veces formales, a veces informales— de niveles e impactos también muy distintos según los casos y/o las circunstancias. Por ende, para tomar decisiones informadas y estratégicas sobre diseños institucionales pro-reducción de la pobreza, se requiere del apoyo de una metodología de análisis destinada a ayudar a comprender la complejidad de los factores en juego y, sobre todo, a colaborar en el mejoramiento de la toma de decisiones públicas en la materia. A esa tarea están dedicados los siguientes apartados.

3.2 La reducción de la pobreza como objeto de la política pública: Sobre la necesidad de reconocer la diversidad de América Latina

La forma de pensar y encarar el desafío de reducción de la pobreza en América Latina, debe partir del reconocimiento de las diferencias que caracterizan a nuestras sociedades. Estas diferencias muestran, al menos, un carácter nacional o por región, por un lado, y por tipo de pobreza, por el otro. Lo que sigue, identifica las variables que estructuran esta diversidad.

3.2.1 Diferencias nacionales/regionales

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

. Por régimen político

La ola de democratización que ha cubierto en las últimas dos décadas a América Latina, esconde no sólo regímenes autoritarios sino también democracias que, por distintas razones, han visto minadas sus fundaciones.

¹⁹ De esto se deriva la conclusión de que equivocarse o fallar en el cambio institucional puede arrojar resultados muy adversos que conduzcan a situaciones no deseables, incluso peores que las pre-existentes al momento de emprender las transformaciones del entramado de reglas, rutinas, normas y costumbres.

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

. Por organización político-regional

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

. Por organización político-gubernamental

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

. Por organización político-partidaria

Detrás de la afirmación que los partidos políticos en América Latina ven su papel debilitado y enfrentan un problema de legitimidad (como de todas las democracias), se esconden muy distintas realidades. Desde la crisis partidaria en sociedades (como Perú o Venezuela) donde los partidos tradicionales cayeron en una *cuasi* desaparición electoral (más allá de recomposiciones cuya sustentabilidad temporal queda en cuestión), a radicales aperturas como la mexicana, o a situaciones de atomización y fuerte participación de partidos nuevos (como Brasil) o el mantenimiento de los partidos tradicionales (como Chile) o un equilibrio inestable entre partidos tradicionales y “terceras fuerzas” (como Argentina hasta hace algunos años), América Latina además muestra organizaciones partidarias con lógicas que representan el predominio de distintos intereses: regionales, de intereses de clase, de intereses populistas o de intereses sin una clara relación con la lógica de su estructura socio-económica. En definitiva, la lógica de organización y representación partidaria no se escapa del mosaico constitutivo de la región.

. Por organización político-estatal

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

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

El desarrollo de estructuras estatales con funciones de bienestar social (en los distintos niveles jurisdiccionales) se han dado en países América Latina en diversos momentos (algunos países a partir de los años veinte y treinta, otros a partir de los años cuarenta y cincuenta y, finalmente, algunos en las últimas décadas) y con distintas características, por lo que mientras algunas sociedades muestran la emergencia de Estados de Bienestar otras no llegaron a ese nivel, mostrando sólo la presencia de acciones focalizadas en los más necesitados. Estas distintas características nos remiten, por ejemplo, al grado de cobertura de la población, a los distintos equilibrios entre la participación pública y la privada en la oferta de servicios sociales, o a casos con mayor peso de lo público-estatal –siguiendo el modelo británico- frente a otros casos con un mayor peso de lo público no estatal en la provisión de servicios sociales –siguiendo modelos de mayor participación sindical como el alemán-. Las diversas características nos hablan de distintas crisis de las intervenciones sociales o del Estado de Bienestar en América Latina, por la diversidad en términos de capacidades y problemáticas institucionales, los distintos actores involucrados y potencialidades a la hora de buscar reconstituir la capacidad pública de ofrecer servicios de bienestar a la sociedad. Parece difícil diseñar un curso de acción de reducción de la pobreza sin distinguir las capacidades y propiedades económicas y político-institucionales diferenciales que caracterizan a los Estados (en sus distintos niveles jurisdiccionales) en América Latina.

. Por organización de la sociedad civil

Las sociedades civiles latinoamericanas son resultado de distintos procesos históricos. Algunas muestran la presencia de movimientos sociales de significativo peso político ligados a identidades (basadas en el género o la etnia) y otras no. Algunas muestran una fuerte presencia de organizaciones de la sociedad civil (OSCs) sin mayor relación con organizaciones sindicales o empresariales, otras se caracterizan por una fuerte tradición o presencia de organización en base a líneas capital/trabajo. Aquellas que muestran una fuerte presencia simultánea de OSCs y de sindicatos, a su vez están evolucionando en forma distinta con respecto a la interrelación entre estos actores de la sociedad civil (en algunas situaciones desarrollando vínculos de colaboración y en otras manteniendo desconfianza y hasta cierta competencia). La legalidad que liga a las OSCs o a los sindicatos con el Estado (estableciendo distintos grados de autonomía o dependencia/control) también es diversa y cambiante. En síntesis, sociedades civiles organizadas “en espejo” a su estructura laboral versus sociedades civiles predominantemente organizadas en base a “pobres” y “excluidos” del mercado laboral, mostrarán muy distintas dinámicas de participación y conflicto, así como distintas relaciones político-institucionales entre sociedad civil-estado, sociedad civil-gobierno y sociedad civil-mercado.

. Por peso relativo de lo urbano versus lo rural

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

. Por peso relativo de la homogeneidad/heterogeneidad racial, étnica y cultural

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

. Por tipo de economía e inserción en la economía internacional

Las economías latinoamericanas se caracterizan por muy distintos pesos relativos de las actividades manufacturero-industriales, de servicios, o minero-agropecuarias y pesca en su capacidad productiva, por distinta capacidad productiva *per cápita*, así como por diversas mezclas de economía formal/informal, de producción trabajo intensiva versus capital intensiva, del peso público/privado sobre lo producido, o entre sus actividades abiertas, cerradas y semicerradas a la competencia extranjera. La lista de las diversidades económicas podría seguir incorporando los distintos tipos de sistemas financieros, políticas para fijar tipos de cambio (fijo, desdoblado, flotante, etc.), tipos de estructura impositiva (peso diferencial de impuestos al consumo, a los capitales, a las ganancias o los bienes personales, a la importación o a la exportación, etc.), dinámica de precios (más o menos inflacionarias), o *mixes* entre capital doméstico y capital multinacional y la distribución regional de las actividades productivas. Por otra parte, y si bien está ligada a lo anterior, tiene su especificidad la dinámica potencial de exportaciones, el peso de la deuda externa, mayor o mayor/menor dinamismo de los productos de exportación en los mercados externos, así como la calidad de sus redes de información y comercialización de productos. Así como es bastante difícil hablar de “la” economía latinoamericana, sus problemas y potencialidades, resulta superficial (y riesgoso) suponer que estrategias de desarrollo inclusivo podrán obviar la particular forma en que se estructuraron las arriba citadas variables en cada sociedad. Objetivos generales como “desarrollo inclusivo”, “mayor capacidad exportadora” o “menor déficit fiscal” nos dicen poco sobre el camino más conveniente a implementar en cada caso.

. Por grado de autonomía con respecto a actores externos

La combinación de recursos económicos, político-institucionales y culturales de cada sociedad determina muy variados márgenes de autonomía nacional para el diseño e implementación de políticas públicas en general y de políticas de reducción de la pobreza en particular. La región nos muestra países con reducida cooperación de organismos multilaterales de desarrollo o gobiernos externos, países con el poder suficiente para confrontar las presiones externas y forzar cursos de acción autónomos, países que aprovechan la oferta de recursos externos para su uso en “nichos” que no comprometen el contenido de sus políticas y, finalmente, países poco autónomos en los que el diagnóstico de problemas, la formulación de soluciones y el financiamiento de la implementación de las mismas, se encuentran predominantemente bajo el control de la cooperación internacional y los bancos multilaterales de desarrollo.

3.2.2 Diferencias por tipo de pobreza

La pobreza de la mujer indígena rural no es la pobreza del varón blanco urbano. De darse la muy improbable similitud entre sociedades,²⁰ una estrategia de reducción de la pobreza todavía enfrenta como problema crucial las diversas características de los grupos sociales pobres, destinados a constituirse en sujetos de los procesos de inclusión social.

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

La propia complejidad en conceptualizar pobreza, y su impacto en términos de los abordajes de políticas públicas destinadas a enfrentarlas (tal lo observado en el Capítulo 1) 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 y la exclusión golpean diferencialmente a mujeres, niños, adolescentes, hombres o discapacitados)

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

²⁰ En términos del régimen político; la organización político-regional; la organización político-gubernamental; la organización político-partidaria; la organización político-estatal; la organización de la sociedad civil; del peso relativo de la homogeneidad/heterogeneidad racial, étnica y cultural; por tipo de economía e inserción en la economía internacional; o por grado de autonomía nacional.

caracterizan a las realidades latinoamericanas. De no hacerlo, la probabilidad de éxito de estas estrategias, más allá de los recursos económicos, organizacionales y políticos invertidos, será magra (como hasta el presente).

3.3 La institucionalidad del combate a la pobreza: qué nos interesa y cómo analizarla

La presente metodología para el análisis de la institucionalidad que sostiene y afecta a las políticas de reducción de la pobreza se desarrolla en tres pasos: primero, se definen las variables necesarias para el análisis (instituciones y actores); segundo, se identifican y definen las capacidades o dimensiones que afectan la factibilidad y conveniencia de distintas políticas de reducción de la pobreza: la presupuestal, la organizacional y la política; y finalmente, tercero, se especifican las características del sistema y de los diversos 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).

3.3.1 Las variables del combate a la pobreza: Instituciones, actores e intereses

La opción por una política de reducción de la pobreza sobre otra es el resultado de los procesos políticos dentro del sistema de relaciones entre los diversos poderes públicos e intereses y actores de la sociedad civil. 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 y evalúan las políticas 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 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.

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 plasmar en la práctica sus intereses.

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, recursos e ideología.

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

. **Instituciones**²¹: 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

²¹ Basado en argumentos de Acuña, C.H. y M. Tommasi (2000).

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, 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.

. **Actores:** En el gobierno 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 gubernamental, 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 status 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; iii) sus ideas/entendimiento.

. El problema de los intereses

Para enfrentar la compleja discusión sobre el significado de la categoría de “interés” proponemos una aproximación que incorpora diversas dimensiones: a) es necesario incorporar en el análisis lo que los actores dicen que son sus intereses, para poder explicar conductas; b) es necesario incorporar en el análisis lo que los expertos definen como interés de un grupo o actor social, porque permite proyectar posibles consecuencias más allá de que estas sean percibidas o no por el propio actor, y permite explicar conductas de expertos y, a veces, de representantes políticos; c) es necesario incorporar en el análisis la consideración de intereses sociales que no se expresan ni en comportamientos ni en la emergencia de actores, porque constituye un requisito central de la equidad de las políticas contra la pobreza.

. La relevancia de los recursos

La capacidad de organizarse y desplegar estrategias puede estimarse tomando en cuenta algunos 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 mismos. 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.

. El papel de la ideología (ideas/entendimiento)

Además de caracterizarse por ciertos intereses y poseer determinados recursos, 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 e ideología*
- c) Las características de los **grupos sociales** pobres con restricciones/dificultades para resolver sus problemas de acción colectiva y, por ende, sin constituirse como actores participantes

Es en la forma específica que adopta la articulación entre instituciones, actores e intereses 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 de estas políticas son dinámicos y caracterizados por la integralidad. En términos de nuestro esquema, el carácter integral de los procesos se refleja en 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.

Para dar cuenta de esta complejidad proponemos dos procedimientos. Primero, concentrar la atención en los actores. Segundo, identificar los principales espacios o subsistemas de política en los que participan los actores, así como su lógica institucional.

3.3.2 Las capacidades para la acción pública de combate a la pobreza

Es necesario analizar, desde una perspectiva amplia, las capacidades de las 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 del modo en que las mismas repercuten en los procesos de gestión concretos de las políticas de acción social²². Entre las capacidades a observar se destacan tres:²³ a) política; b) presupuestal; c) organizacional.

Por “capacidad política” entendemos a la fuerza relativa que posee el Ministerio, Secretaría o unidad responsable para fijar objetivos, movilizar ciertos recursos y llevar adelante acciones, lo cual implica prestar atención tanto a la autoridad formal que emana de la institucionalidad del sistema político como a los aspectos informales que permiten conformar coaliciones, sean éstas de apoyo u oposición.

Por “capacidad 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, etc.

La relación entre estas capacidades de gestión y la dinámica política vuelve a surgir como central al evaluar la calidad de las políticas sociales, al considerar que la ausencia de burocracias eficientes muestra una estrecha relación con la preponderancia de la lógica de intercambio político que invade la gestión pública social: el círculo vicioso de la política de la gestión social se reproduce por los avances de la política partidaria sobre las áreas sociales que debilitan la constitución de un cuerpo administrativo capacitado y eficiente, debilidad que, a su vez, evita la presencia de un cuerpo burocrático cuyos intereses e ideología podrían limitar, justamente, el avance y la predominancia de una lógica política cortoplacista, cambiante y clientelista en el manejo de la política de reducción de la pobreza.

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 de reducción de la pobreza (dado el foco en la dimensión político-institucional que caracteriza a este trabajo).

3.3.3 El sistema de políticas y programas de combate a la pobreza (SCP)²⁴

Denominaremos “sistema de políticas y programas de combate a la pobreza” (SCP) 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 del SCP coloca el acento en el objetivo o la intencionalidad de reducir la pobreza en una nación. La implicancia de este principio es que instituciones, actores y comportamientos que

²² 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.

²³ Para una discusión en profundidad sobre las capacidades estatales para la política social en América Latina, ver Repetto, F. (2004).

²⁴ 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.

afectan sin proponérselo 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 los niveles de pobreza entre sus objetivos, pueden generar efectos positivos o negativos de tremenda contundencia sobre los niveles de 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 constituyen 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 área nacional a cargo del cumplimiento de estas funciones.²⁵

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 aprobada 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;
- . 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 de gobierno 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 la red 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

²⁵ 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).

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 autoridad²⁶ sino, idealmente, liderazgo en una división de tareas y responsabilidades enmarcada en una dirección estratégica común.

Como “subsistema de gobierno/coordinación” del SCP, este organismo enfrenta una serie de problemas para ejercer 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 naturaleza²⁷ 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 al gobierno del SCP? Es común observar la presencia de políticas o programas de reducción de la pobreza dispersas en diversa áreas o Ministerios del Ejecutivo (ya sea nacional o subnacional). Sin embargo, y bajo distintas denominaciones (acentuando su foco en el “desarrollo”, “bienestar”, “acción social” o equivalentes), una novedad de las últimas décadas es que todos los Ejecutivos latinoamericanos cuentan con carteras, Secretarías o Ministerios cuyas funciones centrales se focalizan en la reducción de la pobreza. Constituyen espacios con la potencialidad de una mirada integral, esto es de reconocimiento de la multidimensionalidad de la pobreza.²⁸ En este sentido, y más allá de su “juventud organizacional”, manifiestan un claro y estratégico avance en el potencial de la institucionalidad público-estatal que enfrenta a la pobreza en nuestras sociedades.

Si bien en el “organigrama ideal” (ver Diagrama más abajo) la función de gobierno/coordinación del SCP debería ubicarse en el área o Ministerio cuyas funciones se centran en la reducción de la pobreza, la realidad es más complicada. 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

²⁶ Como entre autoridades ministeriales o entre las de jurisdicciones subnacionales, así como con organizaciones de la sociedad civil, organismos multilaterales de desarrollo, etcétera.

²⁷ Funcionalidad con respecto al tipo de pobreza que se enfrenta, flexibilidad, sustentabilidad, etcétera.

²⁸ 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).

a una función de soporte técnico de las primeras²⁹. Esto se complejiza aún más cuando se entiende que la política frente a la pobreza implica, por lo general, una amplia canasta de bienes y servicios.

Los desafíos de control/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);³⁰
- 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;
- 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 de “desarrollo social” 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 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 (más abajo), 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.

²⁹ 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.

³⁰ 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.

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 digimos 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” 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). 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 no conviene soslayar 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 homogeneizar) criterios, intereses y cosmovisiones del alto equipo directivo emerge entonces como un proceso que requiere no ser descuidado.

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.

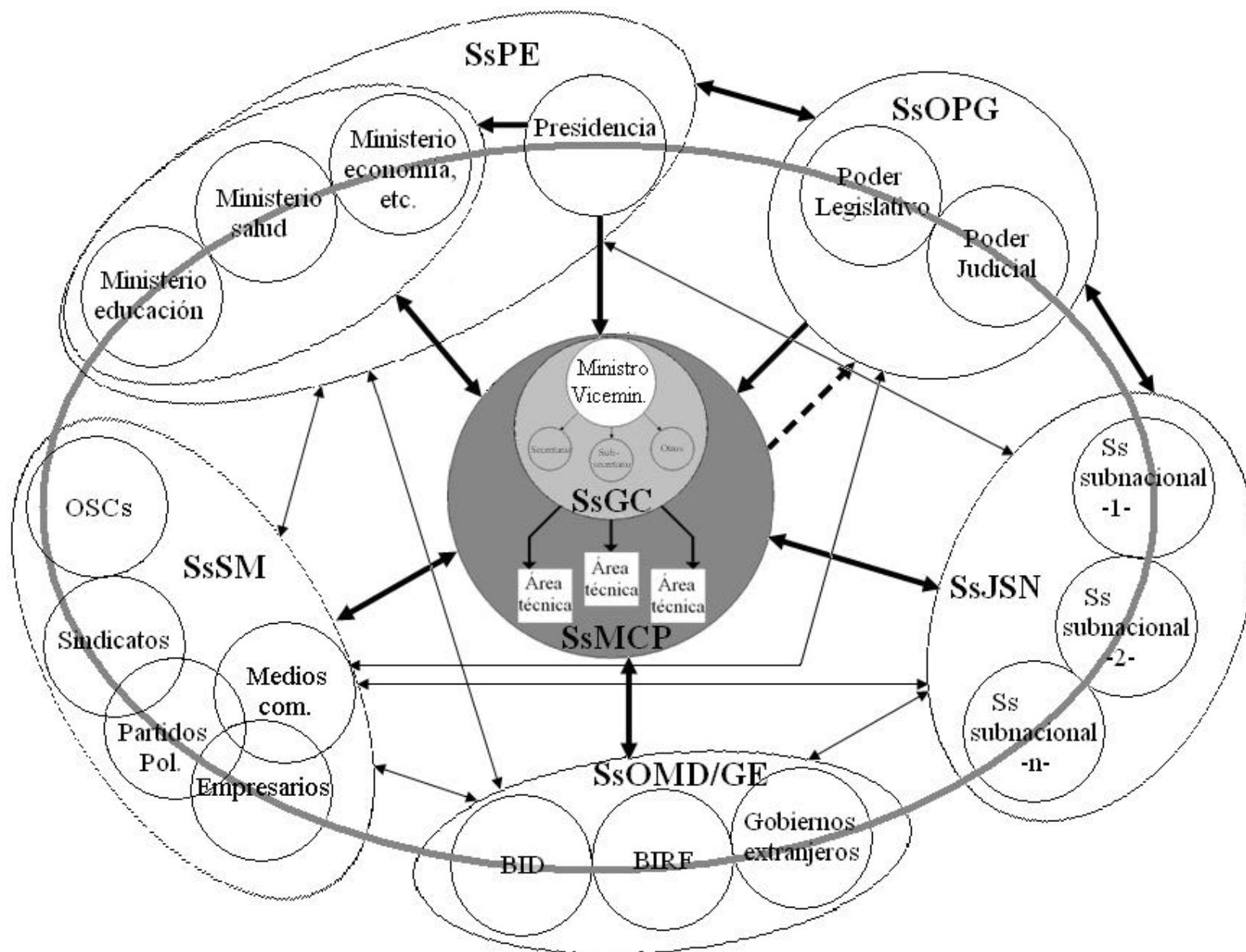
Flecha cortada

Relación de

lobby o

argumentación

legal



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 del apartado 3.3.2). 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 la cartera 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 caracteriza a una política. 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 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 apetidas 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.¹

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

¹ 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 encuentran bajo el control de este actor.

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 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 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 puede proponerse 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 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 llamadas 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. 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 departamento¹.

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

¹ El análisis de la relación entre ejecutivos y legislativos a escala nacional debe replicarse a escala subnacional si las reglas del sistema de acción social le reconocen un papel determinante a los gobiernos provinciales o locales.

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 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 comunicación².

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 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, llegando en la actualidad a observar bolsones de pobreza entre los afiliados a sindicatos de empleados públicos, algo impensado hasta hace poco 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

² 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.

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. 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 son 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, es profundamente influida 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.

IV. Reflexiones finales

Como punto de partida, nuestro trabajo argumenta que, en primer lugar, la pobreza, como objeto de política pública, es una construcción política y conceptual, ilustrando la forma en que diversas formas de definir y medir la pobreza determinan distintos entendimientos sobre los procesos y prioridades frente a una misma problemática.

Un inicial aspecto de las enseñanzas que nos brinda el análisis comparado del combate a la pobreza en América Latina, es sobre la necesidad de que las estrategias de reducción de la pobreza se alejen de la tentación de recetas universales: América Latina muestra muy diversas situaciones socio-nacionales así como muy diversos tipos de pobreza. El segundo aspecto a destacar es que cualquier entramado institucional que se persiga construir, 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 sus potenciales consecuencias.

En este contexto, el foco en la dinámica y resultados de las estrategias de descentralización en las últimas décadas muestra la necesidad de avanzar desde un debate poco productivo “descentralización versus recentralización”, hacia uno donde se pondere la importancia de construir y/o re-construir relaciones intergubernamentales apropiadas, acordes a la realidad de cada país y a las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno. En una puntualización de las condiciones que pueden promover apropiadas relaciones intergubernamentales, el trabajo resalta: la voluntad política sostenida de todas las partes involucradas y no sólo de una de ellas; “contrato” de descentralización claramente especificado y contextualizado; la capacidad técnica adecuada en los diversos niveles de gestión, acorde a las nuevas responsabilidades asignadas en cada caso; los sólidos y competentes sistemas de información, capaces de generar comparabilidad e informar la toma de decisiones estratégicas y cotidianas.

Con respecto a las experiencias participativas, lo observado muestra que la promoción de una nueva institucionalidad destinada a mejorar las acciones de combate a la pobreza no resulta en procesos neutros en términos de relaciones de poder. Cuando se emprenden estrategias de este tipo, se debe: a) abandonar la ilusión de que los actores “sumen” poder en un proceso de crecimiento que va de lo micro a lo macro, pues la dinámica política que se desata puede constituir a los actores como participantes de algunos juegos o ámbitos y no en otros; y b) por tanto, atender a los aspectos relacionados a los intereses de los grupos en situación de pobreza, que se mantendrán excluidos a pesar del avance parcial en su inclusión. Una estrategia que no reconozca esta diversidad y sus especificidades corre el riesgo de incluir/*empoderar* en un ámbito o temática, mientras excluye/reproduce la debilidad de los pobres en otra.

Por otra parte, las resistencias político-burocráticas que generan las estrategias participativas confirman que los procesos de cambio institucional destinados a mejorar los resultados de la lucha frente a la pobreza desestabilizan previos equilibrios de poder y redefinen la capacidad de influencia social no sólo de los pobres sino también de quienes no lo son (por ejemplo, burocracias a cargo de la implementación de políticas y programas, clases medias o, inclusive trabajadores organizados). Por ello son procesos que necesariamente generan oposición y conllevan amenazas, riesgos y conflictos. Para que resulten exitosos en la construcción de un nuevo equilibrio superador, ahora inclusivo, las estrategias que los guían deben reconocer no sólo su complejidad sino también la conflictividad que los caracteriza. En síntesis, lo central es reconocer que todo proceso de cambio institucional destinado a promover la reducción/eliminación de la pobreza conlleva un desafío a un orden establecido y excluyente. La historia muestra que la inclusión de los excluidos implicó procesos traumáticos, que muchas veces resultaron en tensiones y graves conflictos. En este sentido, la reducción de la pobreza remite a la construcción de regímenes democráticos no solo más eficientes sino también más justos y legítimos, lo que implica mejor manejo de recursos (efectivamente, mayores capacidades de gestión) así como profundización y efectivo respeto de

derechos, lo que desplaza a estas estrategias del terreno estrictamente técnico-burocrático al ético-normativo y, por esa vía, al plano político.

La intersectorialidad, ha sido dicho, constituye un instrumento de la integralidad, resultando en consecuencia un componente insustituible de las políticas y programas destinadas a enfrentar la pobreza. Sobresale, por ende, la importancia de prestarle singular atención tanto a los “mecanismos integradores” como a la “racionalidad integradora” necesarios para construir viabilidad política y técnica a la intersectorialidad. Esto implica, en consecuencia, un gran desafío para el conjunto de los actores asociados al combate a la pobreza, pero en particular para aquel órgano central que tenga como responsabilidad la promoción de la intersectorialidad.

Los problemas identificados en relación a la intersectorialidad resaltan, en primer lugar, la preeminencia de reglas formales que creen “decretar” la articulación de voluntades, intereses y recursos de grupos y/o organizaciones en conflicto, sin que nada significativo suceda en la práctica. En algunos países sobresale una amplia y profusa legislación pro-coordinación, sin que eso resulte en sinergias reales. Un segundo elemento de atención, íntimamente asociado con el anterior, se refiere al descuido de las reglas no escritas que regulan el conflicto político. Los elevados costos de transacción que se derivan de la baja calidad de muchas de las reglas no escritas, afectan la posibilidad de concretar interacciones pro-integralidad en lo social, ya que son escasas las posibilidades de construir y cumplir acuerdos destinados a aumentar la equidad social en el largo plazo. En tercer término, se destaca la desconfianza que los propios jugadores tienen sobre los componentes fundamentales de la institucionalidad social. Queda claro que si las reglas de juego de carácter general y específico que afectan la gestión de lo social no promueven confianza e incentivos para el compromiso entre los involucrados, escasos serán los éxitos en materia de una virtuosa coordinación de políticas y programas.

En síntesis, lo observado sobre descentralización, participación e intersectorialidad, nos muestra una compleja madeja de diversos actores con intereses, percepciones y recursos variados así como reglas de juego –a veces formales, a veces informales- de niveles e impactos también muy distintos según los casos y/o las circunstancias. Son diversas las lógicas de descentralización, participación e intersectorialidad, como diversos sus resultados y grado de “exportación” como enseñanza de una sociedad a otra. Es más, las conclusiones de nuestro análisis sobre la institucionalidad del combate a la pobreza en América Latina también muestran que, a) aún con los avances realizados, todavía parece requerirse mayor información empírica (más aún tomando en cuenta la heterogeneidad que caracteriza a América Latina) sobre cómo afectan al combate a la pobreza los diversos tipos de descentralización, participación e intersectorialidad y, lo que es más importante aún, qué sucede cuando se combinan distintos tipos de cada uno de estos tres arreglos institucionales; b) diseñar mejores instituciones para el combate a la pobreza implica también reconocer potencialidades significativas a lo centralizado, lo no participativo y lo sectorial; c) todo diseño institucional para el combate a la pobreza debe tener como norte la construcción y el aumento de capacidades, no sólo en el ámbito estatal (en sus niveles nacional, subnacional y local) sino también en el plano de la sociedad civil (y al hacer referencia a las “capacidades”, se debe evitar una visión reduccionista, para contemplar el conjunto de las capacidades políticas, presupuestales y organizacionales); y d) que si bien es importante atender al entramado institucional y sus estructuras jerárquicas, debe prestarse mucha atención al fortalecimiento de instituciones intermedias que ayuden a crear las condiciones para la continuidad de aquellas políticas sociales que sean pertinentes para enfrentar con éxito la pobreza.

Es en este contexto que observamos que los procesos concretos de gobierno de estas políticas son dinámicos y caracterizados por la integralidad. 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.

Comprender esta compleja diversidad de la institucionalidad del combate a la pobreza y actuar sobre la misma para encarar con más equidad, eficacia, eficiencia y sostenibilidad el problema de la pobreza, demanda el uso de metodologías de análisis y planificación capaces de explicar comparativamente la lógica que sostiene y limita la política de combate a la pobreza en cada país. Para ello, el trabajo desarrolló 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 capacidades o dimensiones que afectan la factibilidad y conveniencia de distintas políticas de reducción de la pobreza: las capacidades política, presupuestal y organizacional;
- 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).

Esta aproximación 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 denomina “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 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 es identificado como punto de partida del análisis y debería constituir también el punto de partida del fortalecimiento político-institucional, así como presupuestal y organizacional, del conjunto del sistema de combate a la pobreza.

Bibliografía

Acosta Urquidí, Mariclaire y John Bustein, 2006: “¿Qué puede haber dentro de un nombre? Estudios de caso sobre identidad y registro en América Latina y el Caribe”, Documento presentado en el *Seminario Derechos desde el Comienzo: Registro, Identidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2 de febrero.

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

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

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.

Braun, Miguel y Velez, Carlos, 2004: “Retos Institucionales para la Equidad y Sustentabilidad del Desarrollo Social en América Latina”, documento presentado en el VI Foro de Equidad Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

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

CEPAL, 2004: Social Panorama of Latin America 2004, Briefing Paper, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL, 2003: Panorama Social de América Latina 2002-2003, 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.

Cunill Grau, Nuria, 2004: “La democratización de la administración pública: Mitos a vencer”, en Bresser Pereira, L. C. *et al*, Política y Gestión Pública, Fondo de Cultura Económica y CLAD, Buenos Aires.

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

Engel Aduan, Wanda, 2004: “Políticas Integrales de Reducción de la Pobreza: el Desafío de la Efectividad”, documento presentado en el VI Foro de Equidad Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

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

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.

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

Irarrázaval, Ignacio, 2004: "Sistemas Unicos de Información sobre Beneficiarios en América Latina", Diálogo Regional de Política, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, BID, mimeo, Octubre.

Majone, Giandomenico, 1997: Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, Fondo de Cultura Económico, México DF.

Martínez Nogueira, Roberto, 2004: "Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales: provisión, participación y coordinación", ponencia presentada en el Seminario "Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales", INDES, Washington DC.

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

Perry, Guillermo, 2000: "Prólogo a las actas del Taller sobre Pobreza y Exclusión Social en América Latina", en Gacitúa, Estanislao; Sojo, Carlos; y Davis, Shelton (eds.) Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, FLACSO / Banco Mundial, San José de Costa Rica.

PNUD, 2005: Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, Nueva York.

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.

Repetto, Fabián y Juan Sanguinetti, 2001: "Inventario de programas de protección social y de combate a la pobreza en América Latina y el Caribe: una primera aproximación", Diálogo Regional de Política, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, BID, Junio.

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.

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

Serrano, Rodrigo, 2005: "Social Funds. Innovations Notes", World Bank, Vol. 3, Nro. 1, September, Washington DC.

Sojo, Ana, 2001: "El combate a la pobreza y la diversificación de riesgos: equidad y lógicas del aseguramiento en América Latina", en *SOCIALIS. Revista latinoamericana de política social*, Nro. 5, Rosario.

ANEXO I

Reciente evolución de la pobreza en América Latina

Del conjunto de aproximaciones conceptuales y metodológicas presentadas en la Sección 1.1. en torno a la pobreza, listado sin duda incompleto, aquí concentraremos la mirada en la evolución reciente de tres de las perspectivas esbozadas: pobreza por ingreso, pobreza por necesidades básicas insatisfechas y situación social medida por el Índice de Desarrollo Humano. Esta selección responde, fundamentalmente, a que existen estudios y mediciones rigurosas y sistemáticas que permiten captar su situación actual y su evolución reciente. La información que se presenta combina datos del conjunto de América Latina y de los ocho países sobre los cuales se llevaron adelante estudios relacionados con la institucionalidad del combate a la pobreza en el marco de la *Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social* promovida por el Banco Interamericano de Desarrollo (Serrano y Fernández, 2005; Irrarázaval, 2005; Cunill Grau, 2005).

Pobreza (e indigencia) por ingresos

Según proyecciones hasta el año 2005 habría en la región 213 millones de personas pobres y 88 millones de indigentes o pobres extremos, por lo que un 40,6% de la población de América Latina se encontraría en situación de pobreza, mientras que un 16,8% sería indigente (CEPAL, 2005: 8)³. Las mediciones de pobreza correspondientes al año 2002 señalan que había en ese momento 221 millones de personas pobres en América Latina, mientras que 97 millones de ellas vivían en pobreza extrema o indigencia. Esto representaba un 44% y un 19,4% de la población de la región, respectivamente. En 2004, las mejores condiciones económicas y la disminución de las tasas de pobreza en algunos países de la región marcan un quiebre en la tendencia que se venía observando. Entre 2003 y 2004, la tasa de pobreza se habría reducido en 2,6 puntos porcentuales, mientras que la disminución del nivel de indigencia habría sido del orden de 1,8 puntos porcentuales (CEPAL, 2005: 8).

Al comparar las proyecciones más recientes con datos de períodos anteriores, se observa que el proceso en la dirección de erradicar la pobreza en la región – que se encontraba estancado hasta hace dos años – habría cobrado nuevo impulso. La comparación de la situación actual con aquella de principios de los noventa pone en evidencia que, a pesar de los incrementos registrados hasta el año 2003, la pobreza y la indigencia registran actualmente niveles menores a los que se observaban en 1990. Esto significa que a pesar de que las crisis recientes (principalmente a partir del año 1997⁴) pueden haber revertido buena parte del progreso alcanzado durante los últimos quince años en materia de reducción de la pobreza, el esfuerzo neto aún es positivo. Por su parte, si se toma como referencia el año 1980, se observa que las condiciones de vida en la región no han mejorado sustancialmente en lo que respecta a la proporción de población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Mientras que la tasa de pobreza para 2005 se encuentra en un nivel similar a la de 1980, la tasa de indigencia es actualmente inferior.

³ CEPAL hace estas estimaciones sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Las estimaciones de pobreza e indigencia presentadas en sus informes son elaboradas por medio del método del costo de las necesidades básicas, basado en el cálculo de las líneas de pobreza e indigencia. El valor de la “línea de indigencia” se corresponde al costo de la canasta alimentaria. El valor de la “línea de pobreza” se obtiene multiplicando el valor de la línea de indigencia por un factor constante que da cuenta de los gastos básicos no alimentarios.

⁴ Este año suele tomarse como referencia ya que marcó, para América Latina, el comienzo de una serie de crisis financieras importantes por sus consecuencias.

Cuadro 1: Tasas de pobreza e indigencia en América Latina, 1980 - 2005

Años	Porcentaje de población					
	Pobreza			Indigencia		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	40,5	29,8	59,9	18,6	10,6	32,7
1990	48,3	41,4	65,4	22,5	15,3	40,4
1997	43,5	36,5	63,0	19,0	12,3	37,6
1999	43,8	37,1	63,7	18,5	11,9	38,3
2000	42,5	35,9	62,5	18,1	11,7	37,8
2001	43,2	37,0	62,3	18,5	12,2	38,0
2002	44,0	38,4	61,8	19,4	13,5	37,9
2003	44,3	S/d	S/d	19,2	S/d	S/d
2004	41,7	S/d	S/d	17,4	S/d	S/d
2005	40,6	S/d	S/d	16,8	S/d	S/d

Fuente: CEPAL (2003), CEPAL (2004) y CEPAL (2005).

Los datos de 2003, 2004 y 2005 son proyecciones y fueron extraídos de CEPAL (2005) ⁵.

Cuadro 2: Población pobre e indigente en América Latina, 1980 – 2005

Años	Millones de personas					
	Pobreza			Indigencia		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135,9	62,9	73,0	62,4	22,5	39,9
1990	200,2	121,7	78,5	93,4	45,0	48,4
1997	203,8	125,7	78,2	88,8	42,2	46,6
1999	211,4	134,2	77,2	89,4	43,0	46,4
2000	207,1	131,8	75,3	88,4	42,8	45,6
2001	213,9	138,7	75,2	91,7	45,8	45,9
2002	221,4	146,7	74,8	97,4	51,6	45,8
2003	226,0	S/d	S/d	98,0	S/d	S/d
2004	216,0	S/d	S/d	90,0	S/d	S/d
2005	213,0	S/d	S/d	88,0	S/d	S/d

Fuente: CEPAL (2003), CEPAL (2004) y CEPAL (2005).

Los datos de 2003, 2004 y 2005 son proyecciones y fueron extraídos de CEPAL (2005).

En este contexto, la situación de cada uno de los países analizados en los mencionados estudios de la *Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social* respecto de la evolución de la pobreza e indigencia entre 1999 y 2003/04 presenta sus particularidades, aunque merece destacarse como dato global que las últimas mediciones disponibles muestran una evolución favorable en la mayor parte de los países de la región (CEPAL, 2003 y 2005).

Luego de la crisis de fines de 2001 y principios de 2002, Argentina registró un claro deterioro en las condiciones de vida: la tasa de población pobre se duplicó y la de indigencia casi se cuadruplicó. Actualmente, este país presenta una importante recuperación. La reducción de la pobreza en las áreas urbanas fue de 16 puntos porcentuales y la disminución de la indigencia de 9,8 puntos en relación con el año 2002.

⁵ Cabe mencionar que las proyecciones actuales de pobreza e indigencia de CEPAL para los años 2003 y 2004 difieren de las presentadas en el “Panorama Social” del año 2004 debido a que: a) se basan en datos más recientes sobre el crecimiento del PBI de cada país (los cuales revelan un desempeño mejor que lo previsto anteriormente); y b) algunos países han cambiado la forma en que realizan sus mediciones (CEPAL; 2005: 8).

Continuando una tendencia que se inició en 1996, México también presenta una reducción en sus indicadores de pobreza e indigencia. La mejora de 2004 en relación con 2002 fue de 2,4 puntos porcentuales respecto de la pobreza y 0,9 puntos en materia de indigencia. En este país, el proceso se caracterizó por una fuerte mejora en las áreas rurales durante los últimos años.

En Chile, por su parte, también se observa un proceso de constante reducción de la proporción de población por debajo de la línea de pobreza mientras que la indigencia, cuya tasa se mantenía constante desde mediados de los noventa, presenta una nueva disminución. En relación con el año 2000, Chile da cuenta de una mejora en sus indicadores del orden de 1,6 y 0,9 puntos porcentuales respectivamente.

A pesar del aumento en las tasas de pobreza e indigencia que se registran en Perú a principios de la presente década, se observaba hacia 2003 una disminución de 2,8 puntos porcentuales en la tasa de indigencia. La tasa de pobreza, por su parte, se mantiene estable en relación con 2001.

En el caso de Brasil, ambos indicadores presentan, desde fines de la década de los noventa, pequeños aumentos. El porcentaje de población bajo las líneas de pobreza e indigencia aumentaron en 1,2 y 0,7 puntos porcentuales respectivamente entre los años 2001 y 2003. A pesar del aumento global, las áreas rurales presentaron una mejora en su situación.

Entre fines de la década pasada y comienzos de la actual, la proporción de pobre e indigente en Paraguay se modificó en menos de un punto porcentual. En Colombia, en cambio, estos indicadores disminuyeron notablemente y aumentaron levemente en el caso de Bolivia. No se cuenta para estos países con datos posteriores.

Sobre la base de datos regionales y desagregados, se puede observar que el progreso hecho por los países de América Latina en dirección al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁶ son aún insuficientes. En el año 2000, la región había hecho aproximadamente el 40% del esfuerzo por alcanzar la meta acordada en materia de pobreza extrema. No obstante, la crisis económica que afectó a varios países latinoamericanos en los años siguientes redujo la tasa acumulada de progreso a 27,6% para el año 2002 (momento en que ya había pasado casi la mitad del tiempo fijado para el cumplimiento de dicho objetivo). De acuerdo con los datos más recientes, el porcentaje de avance de la región sería del 51%. Si bien éste es un avance significativo, sigue siendo insuficiente en vistas del tiempo transcurrido para la consecución de la meta, que equivale al 60% (15 años dentro de un plazo de 25) (CEPAL, 2004 y 2005).

⁶ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituyen un compromiso firmado por 189 países en relación con el cumplimiento de metas en torno a ocho áreas. El año 2015 es la fecha límite para cumplir con esos objetivos. En relación con la pobreza, la meta consensuada consiste en “erradicar la pobreza extrema y el hambre. Reducir a la mitad el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar diario y reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre” (PNUD, 2005:44).

Cuadro 3: Evolución de las tasas de pobreza e indigencia de la población en un grupo de países de América Latina, 1990 – 2003/04

País	Año	Pobreza	Indigen.	País	Año	Pobreza	Indigen.
Argentina	1990	21,2	5,2	Colombia	1994	52,5	28,5
	1997	17,8	4,8		1997	50,9	23,5
	1999	19,7	4,8		1999	54,9	26,8
	2002	41,5	18,6		2002	50,6	23,7
	2004	25,5	8,8		Sin datos posteriores		
Bolivia	1989	52,6	23,0	México	1989	47,7	18,7
	1997	62,1	37,2		1996	52,9	22,0
	1999	60,6	36,4		2000	41,1	15,2
	2002	62,4	37,1		2002	39,4	12,6
	Sin datos posteriores				2004	37,0	11,7
Brasil	1990	48,0	23,4	Paraguay	1990	43,2	13,1
	1996	35,8	13,9		1996	46,3	16,3
	1999	37,5	12,9		1999	60,6	33,8
	2001	37,5	13,2		2001	61,0	33,2
	2003	38,7	13,9		Sin datos posteriores		
Chile	1990	38,6	12,9	Perú	1997	47,6	25,1
	1996	23,2	5,7		1999	48,6	22,4
	2000	20,6	5,7		2001	54,8	24,4
	2003	19,0	4,8		2003	54,8	21,6

Fuente: CEPAL (2003) y CEPAL (2005), en base a datos de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La situación de los países de la región varía considerablemente respecto de esta meta. En el año 2000, Chile ya había reducido la pobreza extrema en la proporción acordada y hoy en día es el único país de la región que pudo alcanzar ese objetivo. También es éste el único país de la región que logró la meta más ambiciosa de reducir a la mitad la tasa total de pobreza. Por su parte, Brasil, México, Ecuador, Panamá y Uruguay registraban en 2004 tasas de progreso en dirección al cumplimiento de los ODM equivalentes o superiores al tiempo transcurrido hasta ese momento (CEPAL, 2004: 7-8)⁷.

Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas

Una aproximación diferente para evaluar la incidencia de la pobreza en la región es a partir del análisis de la satisfacción o insatisfacción de ciertas necesidades de la población consideradas esenciales. El método más usual al respecto, tal lo indicado, es el de la medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). De acuerdo con las estimaciones más recientes, el porcentaje de población de cada país que presenta algún tipo de privación permite concluir que las necesidades respecto de las cuales se registran las menores carencias son la asistencia escolar y la disponibilidad de servicio higiénico en la vivienda. También afectan a la población en porcentajes reducidos la falta de conexión a la red de energía eléctrica y el abastecimiento adecuado de agua potable. En el otro extremo, las mayores privaciones se observan en relación con el déficit habitacional, lo cual se pone de manifiesto en la alta proporción de población que reside en hogares hacinados o sin un sistema de eliminación de excretas conectado al alcantarillado (CEPAL, 2005: 10).

⁷ CEPAL estima que para lograr los ODM, los países de la región deberán lograr tasas de crecimiento económico para el período 2004-2015 superiores a las inicialmente estimadas. El PBI *per cápita* debería crecer a una tasa anual del 3,1%, requiriéndose un esfuerzo mayor por parte de los países que presentan tasas de indigencia más altas (cuyo PBI *per cápita* debería crecer a una tasa de 4,5% anual). No obstante, mejoras en la distribución del ingreso pueden aumentar el efecto positivo del crecimiento económico. De esta manera, la tasa de crecimiento económico requerida podría ser reducida en aproximadamente 0,2 de punto porcentual por cada punto porcentual de disminución en el coeficiente de Gini (CEPAL, 2004: 9).

La evolución de las NBI a lo largo del tiempo muestra una reducción generalizada en la región. La comparación de la situación en el año 2002 respecto de principios de la década de los noventa pone en evidencia una reducción del porcentaje de personas que viven con carencias críticas en todas las dimensiones analizadas, tanto en las áreas rurales como urbanas (CEPAL, 2005: 12).

Al analizar la situación específica de cada país, se observa que aquellos que presentan las más altas tasas de pobreza extrema en la región (entre los cuales se encuentran Bolivia y Paraguay) están también entre los que tienen mayor porcentaje de población con NBI. Por el contrario, los países que se caracterizan por bajos niveles de pobreza extrema (como Chile y Uruguay) se encuentran también en mejores posiciones respecto de la satisfacción de las NBI. No obstante, se señala en un reciente informe de CEPAL, ni la disminución absoluta del porcentaje de personas con carencias básicas ni su baja relativa (el cambio porcentual de la tasa de incidencia) entre los años 1990 y 2002 muestran un vínculo claro con la evolución de otras variables de contexto, tales como la pobreza por ingresos o el PBI *per cápita* (CEPAL, 2005: 12).

El Índice de Desarrollo Humano

Una amplia variedad de indicadores sociales muestran una evolución favorable durante la última década. En otras palabras, algunos otros aspectos que hacen a la calidad de vida en los países de la región han mejorado notablemente, fenómeno que no se refleja si se consideran solamente las tasas de pobreza e indigencia medida por ingresos monetarios o, incluso, la aproximación por necesidades básicas insatisfechas.

La evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en los países de la región brinda una primera aproximación al desempeño de los indicadores sociales más representativos. En los últimos tres decenios, el IDH registró mejoras en casi todas las regiones en desarrollo, incluyendo a América Latina. Por su parte, la evolución del IDH en los países de esta región no sufrió retrocesos entre 1980 y la actualidad (PNUD, 2005: 23-24)⁸.

En la actualidad, la totalidad de los países de América Latina se encuentran entre los que presentan desarrollo humano alto o medio⁹. Entre los países con IDH alto se encuentran Argentina, Chile y México, así como también Uruguay, Costa Rica y Panamá.

⁸ Los retrocesos en materia de desarrollo humano durante la última década se concentran en dos regiones: África Subsahariana y los países de la ex Unión Soviética (PNUD, 2005: 24).

⁹ De los países del Caribe, por su parte, sólo Haití presenta desarrollo humano bajo. Este país, también, está entre los seis cuyo IDH retrocedió entre los años 1980 y 1990 (PNUD, 2005: 23).

Cuadro 4: Tendencias del Índice de Desarrollo Humano en un grupo de países; 1975 – 2003

Nº (*)	País	Años						
		1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003
34	Argentina	0,784	0,799	0,808	0,810	0,833	0,856	0,863
37	Chile	0,704	0,739	0,763	0,785	0,816	0,843	0,854
53	México	0,689	0,735	0,755	0,764	0,782	0,809	0,814
63	Brasil	0,645	0,682	0,698	0,719	0,747	0,783	0,792
69	Colombia	0,662	0,691	0,708	0,727	0,752	0,773	0,785
79	Perú	0,643	0,674	0,698	0,707	0,734	-	0,762
88	Paraguay	0,668	0,702	0,709	0,720	0,739	0,753	0,755
113	Bolivia	0,512	0,549	0,580	0,604	0,636	0,672	0,687

Fuente: PNUD (2005). (*) El Nº indica la clasificación según su IDH dentro del conjunto total de países.

El análisis puntual de la evolución de algunos indicadores sociales entre los períodos 1990 – 1995 y 1995 – 2000 completa este panorama de avances. En materia de salud, la esperanza de vida al nacer se incrementó a 70 años para el promedio de la región. La tasa de mortalidad infantil pasó de 40,6 por mil a 35,7 por mil nacidos vivos. La tasa de mortalidad de niños menores de cinco años, por su parte, presenta importantes reducciones en todos los países. La proporción de población desnutrida, por último, también registra una disminución, aunque de menor envergadura. En lo que respecta a la educación, se observa una reducción en las tasas de analfabetismo, que a nivel regional pasó del 14,9% al 11,1%. Finalmente, también se advierten avances notables (con algunas excepciones puntuales) en materia de provisión de agua potable y saneamiento básico, en comparación con la situación de principios de los noventa. Merece mencionarse que, de acuerdo con CEPAL, la mejora relativa en estos indicadores sociales no es un fenómeno exclusivo de la década pasada: más bien, representa la continuación de una tendencia de más largo plazo que comenzó en los años ochenta (CEPAL, 2003: 69).

Cuadro 5: Indicadores de desarrollo social seleccionados para un grupo de países, 1990 - 2000

Países	Esperanza de vida al nacer (años)		Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)		Tasa de mortalidad infantil de menores de 5 años (por mil nacidos vivos)		Proporción de personas desnutridas (% del total de población)	
	1990-95	1995-00	1990-95	1995-00	1990-95	1995-00	1990-95	1995-00
Argent.	72,1	73,1	24,3	21,8	28	25	2	2
Bolivia	59,3	61,4	75,1	66,7	99	87	26	23
Brasil	66,4	67,9	47,2	42,2	54	48	13	10
Chile	74,4	75,2	14,5	11,8	17	15	8	4
Colomb.	68,6	70,7	35,2	30,0	47	39	17	13
México	71,5	72,4	34,0	31,0	42	38	5	5
Paraguay	68,5	69,7	43,3	39,2	53	48	18	14
Perú	66,7	68,3	55,5	42,1	77	65	40	11
A Latina	68,6	70,0	40,6	35,7	-	-	13	11

Fuente: CEPAL (2003), en base datos de CEPAL, FAO, UNICEF y UNESCO.

Cuadro 5 (cont): Indicadores de desarrollo social seleccionados para un grupo de países, 1990 – 2000

Países	Tasa de analfabetismo en población mayor de 15 años (% de población)		Acceso a fuentes de agua mejoradas (% de población total)		Acceso a saneamiento básico (% de población total)	
	1990-95	1995-00	1990-95	1995-00	1990-95	1995-00
Argentina	4,3	3,2	94	-	82	-
Bolivia	21,9	14,6	71	83	52	70
Brasil	18,0	13,1	83	87	71	76
Chile	6,0	4,2	90	93	97	96
Colombia	11,6	8,4	94	91	83	86
México	12,7	8,8	80	88	70	74
Paraguay	9,7	6,7	63	78	93	94
Perú	14,5	10,1	74	80	60	71
América Latina	14,9	11,1	82	87	72	78

Fuente: CEPAL (2003), en base datos de CEPAL, FAO, UNICEF y UNESCO.

ANEXO II

Experiencias que ilustran el funcionamiento de la institucionalidad del combate a la pobreza en América Latina¹⁰

Unificación de programas e integralidad **Programa Hambre Cero – Bolsa Familia (Brasil)**

El Programa Hambre Cero encabeza la política social del actual gobierno del Presidente Lula da Silva. Su objetivo es garantizar el derecho humano a la alimentación en todo el territorio nacional con énfasis en las 44 millones de personas que, se estima, sufren inseguridad alimentaria o nutricional. El programa tiene dos objetivos: a) combatir el hambre, la pobreza y las desigualdades por medio de la transferencia de un bono monetario asociado al acceso de derechos sociales básicos: salud, educación, asistencia social y seguridad alimentaria; y b) promover la inclusión social, contribuyendo a la emancipación de las familias beneficiarias, construyendo medios y condiciones para que puedan salir de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran. Combina políticas estructurales que abordarían las causas profundas del hambre con políticas asistenciales de emergencia para atender a las familias carenciadas y políticas locales implementadas por cada municipio de acuerdo con su realidad particular.

El Programa Bolsa Familia se inicia el año 2003 con el propósito de unificar a todos los programas de transferencia directa de renta del gobierno federal (Bolsa Escuela, Bolsa Alimentación, Cartón de Alimentación y Auxilio Gas), a los que se suma uno nuevo que la absorbe: Hambre Cero. Es un programa de transferencia de renta con condicionalidades que consisten en participar del acompañamiento de la salud o del estado nutricional de los niños, matricular a todos los niños en edad escolar en la escuela y asegurar su asistencia a clases y participar de las acciones de educación alimentaria ofrecidas por el gobierno.

El Bolsa Familia cuenta con un catastro único de los beneficiarios de todos los programas de transferencia de renta preexistentes y utiliza una carta magnética unificada para la entrega de los beneficios. Son beneficiarias todas aquellas familias en situación de pobreza, es decir, cuyos ingresos no superen USD\$1 al día (R\$300). A junio del 2004, la cobertura del conjunto de programas de transferencia de renta del gobierno ascendía a los 11 millones de personas, de acuerdo al CONSEA.

En el año 2004, Bolsa Familia llegaba a más de 16 millones de personas, generando un impacto importante en los municipios en los que habita mayor número de beneficiarios, los que se ubican preferentemente en el nordeste. A partir de la información disponible a la fecha, la implementación del Programa Hambre Cero ha contribuido a mejorar la condición nutricional, educativa y sanitaria de las familias.

Fuente: Serrano y Fernández (2005)

¹⁰ Los recuadros que ilustran este Anexo están extraídos, con ajustes menores de redacción y edición, de las respectivas fuentes que se indican en cada caso (en dichas fuentes se encuentran a su vez otras referencias que apoyan los argumentos presentados). Todos ellos se proponen exponer situaciones relevantes, por sus éxitos, problemas y desafíos, en materia de cuestiones político-institucionales que afectan el combate a la pobreza. Por tal motivo, resultan ilustrativos de diversos aspectos de la metodología presentada en el Capítulo III de este documento. Vale aclarar que el sentido ilustrativo que aquí se propone es responsabilidad exclusiva de los autores de este documento.

Articulación de esfuerzos y transferencias condicionadas **El caso del Progreso-Oportunidades (México)**

El programa Progreso fue creado por el gobierno federal mexicano en 1997 como una estrategia orientada a apoyar a familias rurales extremadamente pobres. En el 2001 el programa pasa a llamarse Oportunidades y comienza a ampliar sus servicios a poblaciones urbanas.

Oportunidades se presenta institucionalmente como “*un programa federal para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema*”. Su objetivo general es apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida. Se constituye como un programa interinstitucional en el que participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos estatales y municipales.

Para la identificación de las familias beneficiarias se utiliza una metodología de puntajes basada en un criterio objetivo y único, homogéneo para todo el país, que considera la condición de residencia rural/urbana de las familias y sus condiciones socioeconómicas. Se incluyen localidades rurales, semi-urbanas y urbanas con marginación media, alta o muy alta. El Programa tiene 3 componentes:

Educación: orienta sus acciones a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela de los hijos de las familias beneficiarias, lo cual debe ser fomentado por las Secretaría de Educación y Consejo Nacional de Fomento Educativo. Este componente se integra por los apoyos en becas educativas y útiles escolares.

Salud opera bajo cuatro estrategias específicas: (i) proporcionar de manera gratuita el Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud, el cual constituye un beneficio irreductible. A este Paquete se le podrán adicionar otras acciones de salud, por parte de los proveedores de los servicios; (ii) promover la mejor nutrición de la población beneficiaria, en especial, prevenir y atender la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación y de las mujeres embarazadas o en lactancia; (iii) fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante la comunicación educativa en materia de salud, nutrición e higiene; (iv) reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.

Alimentación: otorga apoyos monetarios directos de manera bimestral a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición. Asimismo, la entrega mensual de suplementos alimenticios y la educación alimentario-nutricional buscan reforzar la alimentación infantil y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

El programa cuenta con un cuarto componente representado por “*Jóvenes con Oportunidades*” que brinda a cada uno de los becarios de Oportunidades que cursan Educación Media Superior, un incentivo para terminar ese nivel educativo y una base para potenciar sus capacidades al término de la misma.

En el año 2004, Oportunidades benefició a más de tres millones y medio de familias, lo cual significó mejorar las condiciones de vida de 25 millones de mexicanos. Actualmente esta cifra asciende a 5.250.000 familias beneficiarias.

Fuente: Serrano y Fernández (2005)

Acciones pro-activas para enfrentar la recesión económica
Familias en Acción (Colombia)

Es un dispositivo de transferencias monetarias condicionadas, que tiene como misión menguar el impacto de la recesión económica en los hogares más pobres de Colombia. Así, el objetivo explícito del programa es proteger y promover la formación de capital humano en niños de 0 a 17 años de edad pertenecientes a hogares en situación de pobreza, mediante el apoyo y fomento de las inversiones de las familias pobres en salud, nutrición y educación.

El programa fue implementado en el marco de la creación en 1999 de una red temporal de seguridad social, la Red de Apoyo Social (RAS), la cual fue desarrollada por el gobierno colombiano para mermar las consecuencias negativas de los ajustes de política fiscal en el bienestar de las poblaciones más pobres y vulnerables.

El Programa tiene como finalidad mantener y aumentar la inversión que las familias en extrema pobreza hacen sobre el capital humano de sus hijos, por medio de transferencias monetarias directas. Sus principales objetivos son: (a) reducir la inasistencia y deserción de los alumnos de educación primaria y secundaria; (b) complementar el ingreso de las familias con niños menores de siete años en extrema pobreza para incrementar el gasto en alimentación; (c) aumentar la atención de salud de los niños menores de siete años; y (d) mejorar prácticas de cuidado de niños en aspectos tales como salud, nutrición, estimulación temprana y prevención de la violencia intrafamiliar. La estrategia utilizada para la consecución de estos objetivos son las transferencias monetarias condicionadas de acuerdo a un compromiso suscrito con la madre de familia. Para esto el programa se ha centrado en dos áreas fundamentales: Educación y Salud.

El manual operativo del programa establece que se entregarán subsidios a cerca de 340.000 familias pobres y se beneficiará a 1.000.000 niños en el transcurso de tres años que es la duración del Programa El Programa asegura un subsidio nutricional por 12 meses y un subsidio escolar por 10 meses, pagaderos bimestralmente, a las familias más pobres.

El diseño del Programa Familias en Acción es centralizado, pero se descentraliza en términos operativos, demandando apoyo del nivel local para su ejecución. El gobierno central tiene la responsabilidad de contribuir con los recursos de contraparte al Programa Familias en Acción. También a nivel central está el Departamento Administrativo de la presidencia de la República (DAPRE), responsable de la puesta en marcha y ejecución del programa a través de la Unidad Coordinadora Nacional (UCN). Por su parte, esta instancia es la responsable de la administración técnica y financiera del Programa, de la contratación y adquisición de bienes y servicios y del monitoreo y seguimiento. Las decisiones presupuestarias se toman desde el nivel central, por medio de la Unidad Coordinadora Nacional, no teniendo las entidades departamentales y municipales ninguna injerencia en ellas.

En el nivel departamental existen Unidades Coordinadoras Regionales (UCR), cuyas principales funciones son: coordinar la evaluación ex ante y la negociación de un convenio de participación con los municipios, coordinar la operación en el nivel departamental, coordinar con el enlace municipal los procesos de inscripción de beneficiarios, entregar y recolectar formularios, alimentar y actualizar el sistema de información y realizar el seguimiento a la operación realizada.

Los municipios apoyan la ejecución del Programa Familias en Acción aportando el Enlace Municipal (responsable de la ejecución del programa) y cumpliendo con los compromisos establecidos en el convenio firmado con el DAPRE. El municipio debe cumplir con las condiciones de oferta en los sectores de salud y educación, participar en el Consejo Municipal de Política Social para tratar temas relacionados con el logro de un buen funcionamiento de la oferta de servicios de educación y salud y realizar la logística de algunos procesos, por ejemplo, la inscripción de beneficiarios. El mencionado enlace municipal se encarga de la ejecución del Programa de subsidios al interior del municipio.

Fuente: Serrano y Fernández (2005)

La intersectorialidad del conjunto de la política social en el ámbito de la ciudad
Los Municipios Saludables (Argentina)

En general, la estrategia tiene como misión fortalecer la ejecución de las actividades de promoción de la salud en el ámbito local, colocándolas como la más alta prioridad del programa político. Se apoya para ello en la construcción de alianzas multisectoriales y en la participación ciudadana. La multisectorialidad es concebida como la integración de los distintos sectores del municipio y los diferentes actores de la comunidad en el proceso de diagnóstico, planificación, ejecución y toma de decisiones para mejorar las condiciones sociales y sanitarias en los espacios donde viven las personas.

El énfasis está puesto así en que los distintos sectores de una municipalidad elaboren una visión compartida de la ciudad que favorezca una nueva mirada de los viejos problemas. En todas las experiencias ha sido clave el compromiso de la autoridad municipal con la propuesta, reconociéndose que su liderazgo facilita la participación intersectorial. En sí, las fases del proceso de construcción de un Municipio Saludable comprenden: declaración pública del compromiso del gobierno local para avanzar hacia la meta de ser un *Municipio Saludable*; conformación y puesta en marcha de un comité intersectorial de salud; elaboración de un diagnóstico con la participación de los ciudadanos e instituciones locales; puesta en marcha de un plan de salud consensuado; y establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación en el ámbito local.

Se destacan, de esta manera dos figuras institucionales: por una parte, la *Comisión de Municipios Saludables* compuesta por una cantidad de miembros que varía entre 15 y 25, incluyendo el intendente; los concejales integrantes de las comisiones de salud, medioambiente, desarrollo social, educación, desarrollo productivo, transporte, urbanismo, etc., el gabinete del ejecutivo local; los representantes de las asociaciones empresarias, profesionales y sindicales; ciudadanos notables e interesados por la cosa pública; y representantes de los medios de comunicación.

Por otra parte, los *Talleres Intersectoriales de Plantación*, que son reuniones de trabajo dónde se intenta brindar información y capacitación a la *Comisión de Municipios Saludables* y a la ciudadanía en general. La metodología incluye discusión y análisis en grupos y elaboración de planes de trabajo. Para participar de ellos se debe contar con una invitación formal firmada por el intendente, la autoridad sanitaria y el coordinador del proyecto, si lo hubiere.

En todo caso, las evidencias empíricas sugieren que en “cada comunidad la implementación de la estrategia multisectorial adquiere características diferentes de acuerdo con su historia, su cultura y su capital social”. Por otra parte, hay experiencias de diferentes modelos organizativos: proyectos que se ubican en el gobierno municipal y que parten de una iniciativa desde ese ámbito, dependiendo generalmente del intendente; proyectos que están insertos en el área de salud municipal, lo cual puede dificultar el trabajo multisectorial; proyectos patrocinados por dos niveles de gobierno; y proyectos establecidos como organismos autónomos, donde se constituye una organización sin fines de lucro, que es apoyada por el gobierno municipal.

Fuente: Cunill Grau (2005)

La intersectorialidad en el combate a la pobreza **El Programa Chile Solidario (Chile)**

Chile Solidario se define como un Sistema de Protección Social, con una perspectiva integradora, que combina asistencia y promoción para abordar la extrema pobreza. Fue creado por el gobierno del Presidente y constituyó una de sus prioridades expresas. El objetivo del sistema consistió en que entre el 2002 y el 2005 se incorporase a 225.000 familias. El Ministerio de Planificación y Cooperación, Mideplan, se encarga de coordinar el conjunto de la red social pública y privada a nivel nacional, regional y local.

El sistema tiene tres componentes: apoyo psicosocial personalizado e intensivo y bono de protección familiar (componente temporal); subsidios monetarios garantizados, cuando proceda; y acceso preferente a programas de promoción social, y prestaciones laborales de previsión social. En junio de 2004, la Ley N° 19.949 formaliza y le da marco legal a la iniciativa que se venía desarrollando desde el año 2002.

Se ha asumido que Chile Solidario representa una nueva fase en el desarrollo de políticas sociales que supera el modelo de “focalización” sectorializada, admitiendo que éste ya cumplió su ciclo. De hecho, el sistema intenta romper con la lógica sectorial en que se organizan los beneficios y servicios del Estado. Para ello, se plantea la necesidad de que los programas dirigidos hacia los sectores más pobres compartan objetivos específicos concordantes entre sí y criterios de elegibilidad uniformes. El objeto es, por tanto, enfrentar el problema de la extrema pobreza desde una perspectiva integral.

¿Cuáles son los dispositivos de coordinación y complementariedad en que se basa el sistema? Dos cambios importantes afectan, primero, al foco: 1) en vez de esperar la demanda de servicios, el sistema se basa en la proactividad del Estado, lo cual implica una política y programas organizados sobre la base de la oferta desde el propio Estado; 2) las acciones se dirigen a la familia, en vez de a personas individuales, lo que de por sí aporta una visión más integral al problema de la pobreza. La intersectorialidad, de hecho, está dada fundamentalmente por la metodología de trabajo con las familias.

Otra estrategia importante es la de abordar la pobreza extrema de manera descentralizada y personalizada, introduciendo en éste último aspecto la idea de contar con un agente de intervención -el Apoyo Familiar- que facilite la relación entre el Estado y las familias a atender (dimensión psicosocial de la intervención). La descentralización recoge a su vez lo que parece ser un común denominador de los esfuerzos de intersectorialidad: adoptar también al territorio como marco de acción. Específicamente se asume que para que una estrategia social resulte eficaz en su propósito de integración, debe operar en los espacios sociales e institucionales más cercanos a sus destinatarios ... (o sea), en los territorios donde las familias residen.

Algunos de los rasgos del modelo de gestión se exponen a continuación:

a) Lo que en principio permitiría que el sistema no sea un simple agregado de programas es la existencia de una instancia ejecutiva central (la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario), encargada expresamente de la administración y coordinación de Chile Solidario dentro del Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan). Por ley, le corresponde a éste Ministerio también la supervisión y evaluación de Chile Solidario.

b) El sistema se ejecuta a través de una red de instituciones y programas y, de niveles territoriales. Así, el componente psicosocial es desarrollado por el Programa Puente entre la familia y sus derechos, que ejecuta el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), en conjunto con las municipalidades. Por otra parte, dado que se le reconoce a las familias un acceso preferencial (al menos por cinco años) a todos aquellos programas, servicios, beneficios y/o prestaciones de las que dispone el Estado para atender las necesidades básicas y de desarrollo de las familias incorporadas al sistema, éste debe movilizar y articular muchas instituciones. Incluso, el sistema contempla el desarrollo de iniciativas conjuntas con instituciones públicas y privadas para complementar y aumentar la oferta de bienes y servicios disponibles para las familias. Por su parte, en el nivel comunal, el más cercano a las familias integradas a Chile Solidario, se desarrollan las Redes Locales de Intervención, en ellas se

coordina y articula la oferta para las familias. Durante la fase de apoyo psicosocial a las familias, la coordinación de cada red es impulsada por la Unidad de Intervención Familiar (UIF). En la Red Local de Intervención participan representantes de todas aquellas instituciones, servicios públicos u organizaciones (incluidas las sociales y comunitarias) que disponen de programas, servicios y/o beneficios dirigidos a las personas y familias en situación de pobreza. Para asegurar una oferta pública suficiente y adecuada, las instituciones ejecutoras acometen diversos cambios. En varios casos éste proceso de adaptación institucional ha significado redirigir territorialmente los programas o prestaciones. Muchos organismos han tenido además que adecuar sus productos o flexibilizar los procedimientos, así como generar nuevos programas para mejorar la pertinencia de los programas.

c) Para facilitar una gestión en red, se han desarrollado además las siguientes instancias:

- Comité Técnico Nacional (COTEN): coordinado por la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario e integrado por todas las instituciones que cuentan con oferta programática para las familias integradas al Sistema. Este Comité se estructura en comisiones para cada una de las dimensiones que abarca Chile Solidario y en redes de trabajo por áreas al interior de dichas dimensiones.
- Comités Técnicos Regionales (COTER): es una instancia de coordinación regional presidida por el Intendente Regional y en la cual el Secretario Regional de Planificación y Coordinación actúa como secretario ejecutivo regional de Chile Solidario. Participan en el COTER las autoridades regionales y los jefes de servicios y programas que se han vinculado al Sistema Chile Solidario a través de convenios, con o sin transferencia de recursos, o Protocolos de Acuerdo. Del mismo modo que a nivel nacional, se estructuran en cada región por dimensión del Sistema Chile Solidario.

d) Un lugar destacado tiene la gestión presupuestaria del sistema, la que combina las siguientes estrategias:

- La suscripción de convenios de colaboración con las instituciones que disponen de oferta programática pertinente a las necesidades y demandas de las familias integradas a Chile Solidario, de manera que dichos programas sean en una parte focalizados en dichas familias. Los convenios son suscritos por Mideplan, en tanto institución coordinadora del Sistema Chile Solidario, y las instituciones que correspondan.
- La suscripción de convenios de transferencia de recursos entre Mideplan y algunas instituciones, para los cuales Mideplan dispone de una línea presupuestaria especial denominada Chile Solidario, por la cual la ley de presupuestos anual asigna una determinada cantidad de recursos nominados a diferentes instituciones a los fines de financiar prestaciones y servicios (regulares o nuevos), a favor de las familias integradas a Chile Solidario. Para estos efectos, la línea presupuestaria Chile Solidario identifica las instituciones y los programas específicos a ser sujetos de esta modalidad. Para su operacionalización, Mideplan debe suscribir convenios de transferencia de recursos bajo condiciones que garanticen que los programas operen a favor del cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad de vida que define el sistema para las familias. Dichos convenios establecen informes de avance periódicos acerca de las prestaciones y servicios otorgados y mecanismos específicos de rendición de cuentas de los recursos transferidos. Respecto de los convenios con transferencia de recursos, la sanción máxima a la que se exponen las instituciones es a no contar con más recursos para dichos programas.
- La línea presupuestaria incluye además recursos que permiten el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario, ya que la ley correspondiente genera esta instancia de coordinación global del Sistema en Mideplan.

e) La gestión del sistema contempla expresamente la gestión de la información y la gestión del conocimiento. En el primer aspecto, la ley de Chile Solidario es mandatoria para Mideplan, en relación a la creación, diseño, implementación y administración de un Registro de Información Social, que debe a su vez ser suministrado a los municipios y entidades públicas que administren programas o prestaciones sociales. El Programa Puente dispone de un sistema de registro y monitoreo en línea, en el cual los Apoyos Familiares que trabajan con las familias ingresan la información que recogen en cada una de las sesiones de trabajo, lo que permite conocer en línea la demanda de cada una de las familias y así establecer las prioridades de las prestaciones que deben estar a disposición de ellas, por parte de las instituciones prestadoras de servicios.

Fuente: Cunill Grau (2005)

Los intentos de intersectorialidad en la política social nacional
La experiencia del Gabinete Social y su instancia sucesora (Argentina)

En Argentina, en épocas recientes, han sido creadas dos figuras institucionales con el objeto expreso de articular las políticas sociales: el Gabinete Social y, luego, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales que opera hasta la actualidad.

El Gabinete Social se conforma en 1997, para decidir acerca de la formulación de las políticas y planes sociales del Poder Ejecutivo Nacional, definir prioridades para la asignación de recursos presupuestarios y establecer mecanismos de coordinación, información y control de la aplicación de sus propios fondos y de los recursos transferidos a las provincias y municipalidades, para el logro de los objetivos fijados. Para cumplir sus funciones se prevé la creación de una instancia con un perfil más ejecutor, la “Unidad Nacional de Coordinación de Políticas y Planes Sociales”, integrada por los coordinadores de los planes sociales y coordinada por el Secretario Ejecutivo del Gabinete Social (que, según el decreto de creación del Gabinete, debía ser el Secretario de Desarrollo Social).

El Gabinete no logró cumplir con lo previsto. Destaca al respecto la escasa voluntad de coordinación de los participantes y el bajo perfil del Jefe de Gabinete convirtieron las reuniones en encuentros informativos. Por otra parte, el conflicto de intereses entre el Jefe de Gabinete y el Secretario de Desarrollo Social habría influido en el hecho de que tampoco el Gabinete Social logró acordar acciones efectivas de articulación o supresión de programas relacionados con la pobreza. En términos generales, el Gabinete Social durante el gobierno del Presidente Menem no contó con base política de sustentación (formal e informal), ni con recursos propios de importancia. Una situación similar se habría planteado durante el gobierno de De La Rúa (2000-2001), con el agravante de que el asunto ni siquiera pareciera haber sido del interés de los responsables de animarlo, al punto que en los hechos el Gabinete dejó de funcionar.

Durante la presidencia de Duhalde se disolvió el Gabinete Social y se creó el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales con el objeto de “constituir un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales, optimizando la asignación de los recursos”. El Consejo queda integrado en forma permanente por el Ministro de Economía y Producción; de Desarrollo Social; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Educación, Ciencia y Tecnología; y de Salud y Ambiente.

El Consejo se mantiene durante el gobierno del Presidente Kirchner. Por otra parte, en el ámbito del Consejo fue creado, en enero de 2005, el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales (CCNPS), como una instancia unificada, asumiéndose que la participación ciudadana “aportará una perspectiva integrada de las distintas y variadas complejidades de la realidad social, de modo que permita la articulación de los diferentes territorios y los derechos de los grupos más vulnerables” (en las consideraciones del Decreto 15/2005 de creación del Consejo Consultivo). La convocatoria pretendió ser amplia, en tanto se dispuso que el mismo estuviese integrado por representantes gubernamentales, empresariales, de organizaciones sindicales de trabajadores, de organizaciones sociales y de instituciones confesionales.

Fuente: Cunill Grau (2005)

La intersectorialidad de políticas sociales específicas
El caso de la política de cuidado y educación de la primera infancia (Chile)

En Chile operan un Consejo de Ministros y un Grupo de Trabajo Interministerial de Infancia y Adolescencia, coordinados por el Ministerio de Planificación y Cooperación, Mideplan. El Grupo de Trabajo inicialmente se encargó de formular la propuesta de Política Nacional a favor de la Infancia y Adolescencia para la década 2000-2010, la que una vez aprobada por el Consejo de Ministros para la Infancia y Adolescencia y presentada por el Presidente de la República, orienta desde el nivel macro todas las acciones del sector infancia.

La Política Nacional comprende un Plan de Acción Integrado y un Modelo de Gestión de esta Política que define las atribuciones, responsabilidades y competencias de los agentes institucionales que participan de ella y los mecanismos a través de los cuales debe operar. Este modelo de gestión define cinco áreas estratégicas de intervención, en función de los cuales se plantean objetivos, estrategias, acciones y actores co-responsables. Además se identifican instituciones intersectoriales que estarán a cargo de implementar estas medidas.

Por otra parte, a partir de 1990, existe una Comisión Nacional de Educación Parvularia, que ha ido experimentando variaciones en su constitución, según las diferentes políticas y acentos que se plantean en las acciones. Los objetivos originales asignados a esta Comisión fueron implementar una coordinación efectiva y amplia, que integrara a todas las instituciones que atienden niños de 0 a 6 años para establecer las necesidades de cobertura y focalización de la atención preescolar, desarrollar programas de perfeccionamiento y crear instancias de trabajo conjunto, entre otros objetivos. La primera acción de la Comisión fue convocar la constitución de las “Comisiones Regionales Interinstitucionales de Educación Parvularia” bajo la responsabilidad de los respectivos secretarios regionales ministeriales de educación.

Durante sus primeros cuatro años el mecanismo de coordinación de la comisión era bi-institucional (Ministerio de Educación y Junta Nacional de Jardines Infantiles, Junji) y estaba apoyada por una secretaría técnica radicada en la Junji. En 1998, se integra a la Comisión el Ministerio de Hacienda y un grupo de parlamentarios. A partir de 1998, la Comisión se transforma en la “Comisión Interinstitucional de Reforma Curricular de la Educación Parvularia”, como resultado de la política general del sector de educación de implementar la Reforma Educacional en los diversos niveles del Sistema, coordinada a su vez, por la unidad de currículo del Ministerio de Educación.

En el año 2002, se constituye la Comisión Interinstitucional de Reforma Curricular y de Aumento de la Cobertura de la Educación Parvularia que representa la continuación del proceso de reforma curricular. Su composición, comparada con la de comisiones anteriores, se caracteriza por tener menos representantes interinstitucionales, debido a que el aumento de la cobertura se prevé realizar fundamentalmente vía subsidios a las escuelas municipales y particulares subvencionadas a través del sector público. El financiamiento del aumento de cobertura es entregado a cada organismo por el Ministerio de Hacienda, a partir de la propuesta intersectorial acordada.

Fuente: Cunill Grau (2005)

La percepción de los beneficios logrados con el proceso participativo
Revisión de experiencias comparadas

Tomando como base de información la opinión calificada de gerentes de programas sociales latinoamericanos, se puede afirmar que el aspecto más reiterado fue la “mayor valoración o apropiamiento por parte de los participantes” de los beneficios del programa. En el caso del programa de alimentación escolar PAE (Paraguay), esto se concretó en el mayor interés de los padres en enviar a sus hijos a la escuela, lo que repercutió en una mayor tasa de asistencia en las escuelas que participan del programa. Por su parte, en el programa de infraestructura habitacional PROMEBA (Argentina), se pudo observar que los beneficiarios aprendieron a utilizar la tecnología constructiva aplicada en sus soluciones, y fueron capaces de continuar realizando modificaciones o mejoramientos a sus viviendas utilizando esos conocimientos.

La sostenibilidad en el tiempo del programa, fue citada como la segunda preferencia en términos de los beneficios de la participación. La evaluación del programa PRONAMACHCS (Perú) señaló que gracias a los procesos participativos implementados se logró que las “organizaciones optaron por incorporar el manejo y conservación de sus recursos naturales como una de sus actividades normales” de este modo se definieron componentes tecnológicos no rígidos, adecuándose a la heterogeneidad del medio físico y social. En el caso paraguayo la sostenibilidad se asoció a indicadores de resultados, en este sentido se mencionó que los niños que se benefician del programa PAE (Paraguay) tienen menor probabilidad de deserción y repitencia escolar.

En tercer lugar, se mencionaron como beneficios de la participación, dos aspectos complementarios, como son la “mayor satisfacción de los usuarios de los programas sociales” y la mejor “adaptación de los programas a los requerimientos de los beneficiarios”. En el programa de entrega de botiquines médicos REMEDIAR (Argentina), al disponer los beneficiarios de los medicamentos necesarios, se aumentó en forma considerable la resolutivez de las atenciones en los Centros de Atención Primaria, esto repercutió finalmente en una mayor satisfacción de usuarios.

La adaptación a los requerimientos de los beneficiarios se reflejó principalmente como mejoramiento en la oferta de los bienes y servicios ofrecidos por el programa. En este sentido, los programas SALUDEST (Chile), SOLIDARIO (Chile), ESCUELA (Paraguay) y LICEO (Chile) mencionaron expresamente situaciones de modificación o ampliación de oferta programática, de modo similar en FAMILIAS (Argentina), se mencionó en este ámbito que el programa los habilitó para acceder a otros beneficios en red.

El aporte al co-financiamiento del programa también fue mencionado como uno de los beneficios de la participación, y un reflejo del apropiamiento del programa por parte de los beneficiarios. En el programa de atención integral a menores de 4 años WAWA (Perú), los padres de los niños beneficiarios se han organizado para pagar el honorario de la “madre Cuidadora”, lo cual no estaba planificado inicialmente en el programa.

En definitiva, en términos más genéricos, el beneficio de la participación en estos programas sociales se expresa en un aumento del capital social, ya que se han creado redes verticales de articulación con el Estado en sus distintas manifestaciones en el territorio, y redes horizontales con personas y organizaciones que operan a nivel barrial o municipal.

Fuente: Irarrázaval (2005)

Los problemas y restricciones a la participación

Revisión de experiencias comparadas

Usualmente la literatura sobre participación en políticas públicas reseña los beneficios de ésta y sugiere algunos modelos estratégicos, sin embargo, la implementación de este tipo de estrategias enfrenta dificultades que pueden reducir su impacto. Por lo tanto, se estimó conveniente plantear una revisión sobre los principales factores o elementos que pueden afectar los procesos participativos.

Una de las respuestas más frecuentes respecto a las dificultades de implementar procesos participativos, surge desde los propios organismos públicos que ven un frágil apoyo institucional. Tal como lo afirman en el caso de FAMILIAS (Argentina), existe una percepción que en general los organismos públicos no tienen interés en apoyar procesos participativos. En el Programa SOLIDARIO (Chile), que busca articularse en red con otros programas sociales, la participación suele ser vista por los otros programas como una “complicación” gratuita, ya que delimitan su accionar al mero proceso de entrega de los servicios de esa institución, del mismo modo se establecen aprehensiones ya que la participación va a repercutir en estructurar mayor capacidad de demanda, para la cual los servicios no están preparados. En el caso del programa de manejo de cuencas PRONAMACHCS (Perú), se menciona que el programa no opera aisladamente sino en conjunto con otros programas públicos que pueden tener estrategias asistencialistas lo que termina desvirtuando los esfuerzos participativos.

Un segundo tipo de respuestas respecto a las dificultades de la participación, se refiere a las condiciones de precariedad de los propios pobres. En este ámbito, dada la situación de vulnerabilidad socioeconómica de las personas, están sujetos a una constante utilización política o tal como lo señalan para el caso de PROMEBA (Argentina), han existido demasiadas promesas incumplidas, lo que incide finalmente en una baja disposición a participar.

Por otra parte, hay factores culturales que a juicio de algunos entrevistados repercuten en limitar la participación. El Subdirector del Programa BARRIOS_ch atribuye a la existencia de una “cultura individualista” la falta de interés en participar, así como patologías sociales como drogas y alcoholismo, inciden finalmente en una desconfianza hacia los vecinos. Otro elemento cultural que atenta contra la participación, es el temor a sentirse amenazado en las posiciones sociales que ocupan las personas. Estas aprehensiones también aparecen en programas que operan en base a efectores que actúan como intermediarios en la entrega o producción de los servicios, en el caso de LICEO (Chile) y SALUDEST (Chile) en estos casos, los directores de liceos suelen sentirse amenazados por recibir comentarios o críticas de los padres.

El problema de la falta de representatividad de las organizaciones es un aspecto que está emergiendo. En una evaluación de impacto del programa WAWA (Perú), encontrando que, a pesar de que los Comités de Gestión se reúnen regularmente, los miembros de estos mencionan que disponen de poco tiempo para participar en la toma de decisiones y en definitiva hay una baja asistencia a las sesiones del comité. En forma complementaria, para el caso del programa PRONAMACHCS (Perú), un estudio señala que los modelos de participación no han sido suficiente para garantizar el control efectivo de los recursos ni el uso político de los mismos. Este aspecto también se refuerza en el caso de PROMEBA (Argentina), que indican que las formas de representación pueden ser monopolizadas por familias “punteras” que son activistas políticos a nivel barrial y que por lo tanto intentan consolidar sus propios intereses electorales y no los de todo el grupo beneficiario.

Fuente: Irarrázaval (2005)