

# LA DIMENSIÓN POLITICA DE LA COORDINACIÓN DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS SOCIALES: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA Y ALGUNAS REFERENCIAS PRÁCTICAS EN AMERICA LATINA (\*)

*Fabián Repetto*

## INDICE

### INTRODUCCIÓN

#### **I.- ESBOZO DE UN MARCO ANALÍTICO PARA ABORDAR EL PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN EN LA ESFERA PÚBLICA**

- I.1.- ¿Qué implica coordinar de modo positivo las políticas públicas?*
- I.2.- Acerca de la institucionalidad de la ¿coordinación? en el ámbito de lo público*
- I.3.- La importancia de las instituciones políticas que gobiernan la esfera pública*
- I.4.- Notas sobre los potenciales protagonistas de la ¿coordinación? en el espacio público*
- I.5.- Aspectos que ayudan a fomentar la coordinación de las políticas públicas*
- I.6.- La coordinación de programas y políticas sociales*

#### **II.- EL COMPLEJO CAMINO LATINOAMERICANO DE LA COORDINACION DE LAS INTERVENCIONES ESTATALES EN LO SOCIAL**

- II.1.- Un breve encuadre*
- II.2.- Los casos nacionales explorados*

#### **III.- ¿POR QUÉ SE HABLA TANTO DE COORDINACION Y SE COORDINA TAN POCO?**

### BIBLIOGRAFÍA

---

(\*) Publicado con la autorización del autor

## INTRODUCCIÓN

La situación social de América Latina en los inicios del siglo XXI, caracterizada por una marcada desigualdad, muy altos niveles de pobreza (en sus múltiples dimensiones) y crecientes grados de vulnerabilidad y exclusión, da cuenta de que los problemas que afectan la calidad de vida de los habitantes de la región requieren intervenciones públicas integrales. Y es precisamente esa necesidad de acciones estatales integrales lo que deriva en la necesidad de la coordinación de los esfuerzos de los diversos organismos ejecutores de programas y políticas con impactos en la calidad de vida de la población, aún cuando no se altere el marco de la clásica organización sectorial del Estado. La coordinación se constituye así en un requisito del cómo diseñar e implementar la política social, más allá de que no logre por sí misma responder a la sustancia del para qué de las intervenciones estatales ante los aspectos fundamentales de la nueva “cuestión social” latinoamericana. En pocas palabras, la coordinación (particularmente la que fomenta intervenciones integrales) no resuelve por sí misma los notables problemas de equidad que afectan a la región, pero se constituye en un requerimiento necesario para mejorar las sociedades de los diversos países que la componen.

Si bien los graves problemas sociales requieren de acciones coherentemente articuladas entre las políticas económicas y sociales, en tanto las primeras tienen una incidencia directa en el bienestar de la población, este trabajo y tal lo indicado, se concentrará en los desafíos asociados a la necesidad de coordinar, a favor de la integralidad, las políticas sociales y sus expresiones programáticas. Éstas, entendidas en un sentido amplio, incluyen intervenciones sectoriales clásicas (educación, salud, seguridad social, vivienda, infraestructura básica) así como las tendencias a desarrollar acciones focalizadas en la pobreza y vulnerabilidad, a la vez que también deben incorporarse bajo el concepto de política social las intervenciones estatales destinadas a promover el empleo.

Aún cuando los esfuerzos por lograr la coordinación de la política social así entendida tiene una historia breve en la región latinoamericana, ya se está en condiciones de ponderar desde un cierto prisma analítico algunas de sus experiencias más sobresalientes, en tanto camino necesario no sólo para ponderar la riqueza conceptual del enfoque teórico, sino también para comenzar a evaluar, de modo realista, las posibilidades concretas de generar acciones estatales más integrales, dentro del amplio y complejo campo de los programas y las políticas sociales. En las páginas siguientes me habré de concentrar en un aspecto puntual de los procesos de coordinación en materia social: su dimensión política<sup>1</sup>. Esto implica, en pocas palabras y entre otras, cuestiones tales como relaciones de poder entre sectores con intereses e ideologías en conflicto, grupos con dotaciones de recursos diferenciales, brechas entre el discurso público pro-coordinación e incentivos perversos que inciden en la voluntad de los protagonistas para no establecer –y cumplir– acuerdos, estructuras de oportunidades para desarrollar estrategias más o menos colaborativas. Así, actores de política pública y reglas de juego, serán las coordenadas analíticas fundamentales para explorar la dimensión política de la coordinación (o descoordinación) de las políticas sociales en América Latina, lo cual no significa, claro está, que todo actor y toda regla de juego tenga el mismo potencial explicativo en este campo particular de intervención estatal.

En síntesis, la hipótesis de este trabajo puede resumirse del siguiente modo: los procesos tendientes a promover la coordinación pro-integralidad de las intervenciones estatales en materia de programas y políticas sociales (así como su alcance), están fuertemente condicionados tanto por ciertas características de la institucionalidad formal e informal (política en general y social en particular) como por algunos rasgos del entramado de actores que operan de un modo directo o

---

<sup>1</sup> Esta elección analítica no significa negar la importancia del gerenciamiento de la coordinación, toda vez que la misma constituye una condición necesaria (más no suficiente) para que objetivos de políticas, combinación de voluntades, recursos y esfuerzos de múltiples actores/organizaciones, y resultados en términos de impactos, se articulen positivamente.

indirecto en la gestión pública de lo social. La aproximación a la exploración de cuáles características y cuáles rasgos, será materia de este trabajo.

Luego de esta introducción, se avanza con lo que será la sección fundamental del trabajo, relacionada con el abordaje de una serie de coordenadas analíticas, en la cual se enfatiza la cuestión de los actores que pueden “jugar el juego de la coordinación”, así como también se aborda la dimensión institucional de dicha interacción estratégica, “aterrizando” la reflexión al campo de lo social. Se busca, de este modo, establecer algunas bases de un marco analítico asociado a la dimensión político-institucional de las políticas públicas, aún en construcción y que requiere ser revisado a la luz de experiencias prácticas.

En la segunda sección y tomando en consideración que la fórmula de la Autoridad Social ha sido el mecanismo más utilizado en los últimos años en la experiencia de América Latina para intentar coordinar organizaciones y recursos en el campo de las intervenciones sociales del nivel central de gobierno, aquí se realizará una primera exploración empírica (sin duda provisoria) desde la aproximación teórica presentada. Para ello, se tomarán en cuenta referencias concretas de la trayectoria reciente de seis países de la región en materia de conformación de algún tipo de Autoridad Social, tales los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y Perú. Aunque los acentos de cada experiencia en el intento de construir una institucionalidad social pro-coordinación, tanto a nivel de programas como de políticas, sean diferentes, distintos aspectos de estas trayectorias ayudan a resaltar el papel de la dimensión política en cuanto a facilitar u obstaculizar intervenciones integrales sostenibles en el tiempo en materia social.

Finalmente, tomando en consideración la perspectiva analítica adoptada y aprendiendo de las experiencias de los casos nacionales explorados, se concluye resaltando algunos aspectos importantes de índole política que deberían ser tomadas en consideración en todas aquellas experiencias nacionales que se propongan, en tanto objetivo fundamental, lograr una real y apropiada coordinación de programas y/o políticas sociales que conduzca a intervenciones integrales ante los problemas sociales, en general asociado a causas multidimensionales.

## ***I.- ESBOZO DE UN MARCO ANALÍTICO PARA ABORDAR EL PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN EN LA ESFERA PÚBLICA***

### ***1.1.- ¿Qué implica coordinar de modo positivo las políticas públicas?***

Entiendo por “coordinar” el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o re-definiendo en caso de su pre-existencia) un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí. El mencionado proceso generará realmente una valorable coordinación cuando derive en la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidad (con su consiguiente sistema de premios y castigos), en la decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante, en una implementación que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales. A este tipo de coordinación le llamaré aquí, dándole una valoración positiva. “coordinación pro-integralidad”<sup>2</sup>.

Es evidente que para orientar los esfuerzos de coordinación de actores en conflicto en una problemática tan compleja y sensible como la social, se requiere como requisito fundamental más no exclusivo el definir prioridades (Garnier, 2000). Lograr esto sirve de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones políticas, así como a la elaboración y aplicación de políticas

---

<sup>2</sup> Subyace por ende la idea de que la coordinación no es un fin en sí mismo, existiendo el peligro de que una excesiva coordinación pudiese derivar en un desempeño negativo de las instancias de gestión pública involucradas en el proceso.

públicas (tanto al interior de las organizaciones involucradas como entre ellas), lo cual conduce a reconocer que las formas a través de las cuales se puede arribar a una positiva coordinación pueden expresar tanto rasgos de jerarquía vertical como de prácticas horizontales<sup>3</sup>. Para que la coordinación funcione es indispensable entonces que los distintos sectores no se vean a sí mismos como partes aisladas sino ligadas a otros por algún nivel de interdependencia en torno a una materia o problemática en común. Al decir de Echebarría: “La necesidad de coordinación surge de la interdependencia, del hecho que dos unidades de la misma o diferentes organizaciones compartan un entorno de trabajo. Esto ocurre por el hecho de actuar sobre la misma realidad externa (un sector de la población), porque intercambien recursos (coordinación con proveedores o clientes) o porque comparten objetivos generales (de la organización o del sistema de organizaciones al que pertenecen)” (2001: 8-9).

Una clave para hacer cumplir los acuerdos a los que se pueda arribar en los espacios de coordinación (incluyendo los reconocimientos mutuos entre los involucrados y la fijación de prioridades), es tener parámetros claros sobre los aspectos sustantivos respecto a los cuales los actores deciden ponerse de acuerdo. En esta búsqueda de resultados son vitales tanto los instrumentos y procesos de evaluación como la capacidad de generar, a partir de ellos, sistemas de incentivos que infundan una dinámica que consolide la búsqueda de la coordinación de esfuerzos, por ejemplo en materia social (Garnier, 2000). Esta necesidad de promover incentivos conduce de lleno a la necesidad de fortalecer un cierto tipo de institucionalidad (normas formales e informales) que genere el interés de los involucrados en desarrollar acciones de coordinación pro-integralidad. Al referirse a la temática, Axelrod señala: “Una norma existe en una determinada situación social en la medida en que los individuos actúan usualmente de una cierta manera y frecuentemente son castigados cuando se ve que no actúan de esa manera” (2004:66)<sup>4</sup>.

La relación entre los actores políticos constituidos y quienes bregan por serlo<sup>5</sup> opera dentro de ciertos marcos institucionales (Scharpf, 1997; Ostrom et al, 2001). Pero no se trata de interacciones lineales o parceladas, sino de juegos estratégicos continuos y entrelazados con otros juegos de política pública (Tsebelis, 1990), que se redefinen permanentemente por causas diversas, tendencialmente asociadas a dos aspectos: a) cambios en los contextos institucionales (a veces por factores exógenos a los actores, a veces por la acción voluntaria o involuntaria de los mismos); y b) cambio en los intereses e ideologías/percepciones de los involucrados (a veces por transformaciones en el ambiente normativo formal e informal, a veces como resultado de situaciones particulares que afectan a los actores, por ejemplo aprendizaje).

---

<sup>3</sup> “La coordinación puede definirse genéricamente como el proceso de creación o utilización de reglas de decisión por el que dos o más actores se ocupan colectivamente de un entorno de trabajo compartido. Esta definición englobaría la coordinación jerárquica y no jerárquica (dependiendo de que el actor que crea o utiliza la regla de decisión se sitúe por encima de los actores coordinados o sean los propios actores los que lo hagan), así como la coordinación intraorganizativa (en la que la jerarquía es un recurso disponible) e interorganizativa (donde no es posible la solución jerárquica)” (Echebarría, 2001:8).

<sup>4</sup> La obra de Axelrod (1984, 2004) concentra la atención en un aspecto cercano pero no exactamente igual a la coordinación: la cooperación. Algunos colegas, en especial Jacint Jordana (comunicación personal), han sugerido que este trabajo debiese poner más el acento en los temas de cooperación que en los de coordinación. Esto, en tanto la “cooperación” representaría a la vez un acto y una actitud favorable por parte de los involucrados para alcanzar ciertos objetivos, mientras que la “coordinación” implicaría una connotación más técnica. No avanzaré en esta ocasión en la línea de esta sugerencia, al entender que la mirada que presento sobre la lógica de acción política da cuenta de actores no interesados per se en aunar esfuerzos, intereses y recursos, razón por la cual la cuestión de la actitud es entendida aquí como una actitud en principio egoísta y no favorable a sumar esfuerzos, que sólo habría de transformarse dadas ciertas reglas de juego de coordinación pro-integralidad. Obviamente, no es un tema agotado, sino un camino sinuoso por los vericuetos de la teoría.

<sup>5</sup> En este ejercicio conflictivo del poder, muchos individuos y grupos no logran conformarse en actores políticos, en lo fundamental porque no poseen la dotación de recursos mínimamente requerida para ganar un lugar en el juego político en que están involucrados (cuando los recursos que se tienen para participar son escasos o están muy devaluados, no habrá interés de los socios potenciales de articular esfuerzos en conjunto).

## ***1.2.- Acerca de la institucionalidad de la ¿coordinación? en el ámbito de lo público<sup>6</sup>***

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

Al decir de Subirats y Gomà (1999), las instituciones estructuran el juego estratégico que se genera alrededor de las diversas problemáticas públicas, pero no son el juego mismo. De las múltiples aproximaciones al concepto de “institución” cabe optar básicamente por la propuesta por North (1993), cuando éste interpreta a las instituciones como las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores. Esta perspectiva, que emerge de una cosmovisión económica, contiene sin embargo elementos comunes a otros enfoques institucionales<sup>7</sup>.

Las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de ámbitos que buscan promover coordinación, sea para intercambiar información con el fin de identificar problemas y potenciales soluciones, sea para diseñar y gestionar una política pública donde participen una multiplicidad de actores y en la cual la interacción institucionalizada entre estos marque el tono y contenido del proceso: quiénes son aliados y quiénes oponentes, cómo se articulan las coaliciones y cómo se modifican o se sostienen a lo largo del tiempo, qué tan creíbles y objeto de cumplimiento son los acuerdos a los cuales se arriba (Repetto, 2000). La interacción entre los individuos y/o grupos interesados en una temática pública determinada se da dentro de un cierto marco de reglas de juego, razón por la cual remarcar el papel de las instituciones se vuelve central en tanto las mismas rigen y orientan la acción de los actores, ayudando a estos a crear recursos políticos (Scharpf, 1997): qué se discute y qué se acepta como dado o inmutable, cuáles son los compromisos, procedimientos, premios y castigos<sup>8</sup>. Expresado de otra manera, el marco institucional permitirá entender la estructura de oportunidades con la que se enfrentan individuos y grupos para interactuar guiados por identidades propias (Fox, 1993).

No toda regla, rutina o norma (más allá de su grado de formalidad o informalidad) incide del mismo modo, por lo que cabe reconocer también a las instituciones según su nivel de dominio y su papel en términos de relaciones de poder (Acuña y Tommasi, 1999). En este marco, debe interpretarse a las instituciones “como reglas que apuntan a resolver tanto problemas de coordinación como de conflictos distributivos. Las instituciones tienden a resolver problemas de coordinación estabilizando las expectativas sociales por medio de la provisión de información y sanciones, estructurando, de esta forma, comportamiento en una dirección resultante en equilibrios” (Acuña y Repetto, 2001:15). Es de destacar que las reglas y su contenido en la vida real son políticamente contingentes con relación a procesos anclados históricamente y que no

---

<sup>6</sup> Respaldo este punto en Repetto (2004).

<sup>7</sup> Otras referencias insoslayables sobre esta temática, de gran auge en la economía, la ciencia política y la sociología en tiempos recientes, resultan ser March y Olsen (1989), Hall (1993), Hall y Taylor (1996); Peters (1999). Para una observación panorámica de diversas perspectivas institucionales, cfr. Vergara (2001) y Lardone (2002).

<sup>8</sup> Schedler (1998) destaca cuatro atributos que serían comunes en cualquier acepción del término “institución”: a) las instituciones son creaciones sociales, tienen por ende un origen social; b) las instituciones son propiedades colectivas, con lo cual se puede afirmar que las mismas tienen una extensión social; c) las instituciones se asocian a ideas de estabilidad, regularidad, persistencia, recurrencia, por lo cual cabe señalar la extensión temporal de las mismas; y d) las instituciones generan efectos sobre el comportamiento, la interacción, las expectativas y las percepciones, estableciendo en tanto función social restricciones y oportunidades.

necesariamente respetan clasificaciones lógicas de formalidad o informalidad o, como señalan Klijn et al (1995), algunas de las reglas son conocidas por los actores participantes y se usan a conciencia y otras se siguen inconscientemente (pero no por eso son menos obligatorias). El incumplimiento, ya sea de unas u otras, afecta las relaciones entre los actores y puede generar bloqueos en la interacción, en tanto se debilita uno de los factores fundamentales y habitualmente más escasos del vínculo (institucionalizado o no) entre los actores de política pública: la confianza.

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

### ***1.3.- La importancia de las instituciones políticas que gobiernan la esfera pública***

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

Por ende, la política de las políticas públicas (entre ellas las sociales) debe ser explicada en función del proceso que resulta del sistema de instituciones políticas que organiza el poder en una sociedad y el entramado de actores involucrados, sus capacidades y comportamientos. En tal sentido, el proceso político es resultado de la articulación de los diversas estrategias desplegadas por el conjunto de actores individuales y colectivos intervinientes. Para comprender/explicar por qué pasó lo que pasó, es necesario comprender/explicar por qué los actores hicieron lo que hicieron. Y esta intencionalidad (que se encuentra en las raíces u orígenes de un proceso y no en su culminación o resultado, el que puede no coincidir con ninguno de los objetivos perseguidos por los actores) sólo es explicable a partir de la comprensión de la forma en que las instituciones o incentivos influyen sobre el actor. Una misma estructura de incentivos o estructura institucional, puede resultar en comportamientos diversos en función de otros incentivos (instituciones o juegos) en los que el actor puede estar simultáneamente envuelto con sus intereses, recursos e ideología<sup>9</sup>.

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

---

<sup>9</sup> Estas preliminares aproximaciones al modo en que la política influye sobre las políticas están respaldadas en Acuña y Repetto (2001).

Centrando la atención en los elementos políticos concretos que afectan la coordinación, Faría señala: “Está de más insistir en la importancia que tienen en cualquier área los mecanismos de articulación y coordinación de políticas. Esa importancia, sin embargo, aumenta en función de algunos factores como los siguientes: tamaño y heterogeneidad del país; complejidad y diferenciación institucional del aparato estatal o público responsable de las políticas; volumen y complejidad de los recursos financieros en juego; formas de organización estatal (democracias o dictaduras, monarquías constitucionales, presidencialismo de coalición, regímenes parlamentarios, presidencialismo bipartidario, etc.) y las modalidades prevalecientes de la oferta de servicios públicos (estatal centralizada, estatal descentralizada, pública descentralizada, liberal filantrópica, liberal de mercado, etc.). Estos factores, a su vez, inciden en la definición de los principales problemas de articulación y coordinación de políticas y, por ende, en las posibles soluciones” (2003:23). A este listado se le debe adicionar la organización territorial del Estado, en términos de si se trata de un sistema federal, uno unitario u otra fórmula mixta, en tanto este aspecto incidirá fuertemente sobre las relaciones intergubernamentales no sólo en el plano vertical sino también en el plano horizontal de las organizaciones del nivel central<sup>10</sup>.

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

#### ***1.4.- Notas sobre los potenciales protagonistas de la ¿coordinación? en el espacio público***

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

No existe consenso en la literatura acerca de cuáles son esos recursos relevantes. Es posible, no obstante, avanzar en una aproximación con base en cuatro aspectos sustantivos de la vida pública: lo político, lo económico, lo administrativo y lo ideológico<sup>11</sup>. Se trata de recursos (en

---

<sup>10</sup> Jordana (2001, 2002) presenta una serie de reflexiones analíticas y experiencias prácticas relevantes para entender las relaciones intergubernamentales en América Latina.

<sup>11</sup> Este tema ya lo he abordado en distintas oportunidades (Repetto, 2000, 2002). En esta ocasión se articula dicha perspectiva con los aportes de Coppedge (2001) cuando destaca cierto tipo de recursos que poseen lo que él denomina los actores estratégicos: cargos públicos; ideas e información; factores de producción; fuerza violenta; grupos de activistas; y autoridad moral. De Mann (1997) se resalta lo político, lo económico y lo ideológico como tres de las principales fuentes de poder social. Asimismo, Alonso (2001) remarca en una línea bastante similar a la aquí presentada cuatro tipos de recursos que movilizan los actores en sus interacciones: i) recursos estructural-económicos (dirigidos al conjunto de relaciones que el actor establece con otros actores a partir de su poder de mercado o situación estructural); ii) recursos organizacionales (recursos que permiten construir acción colectiva por parte de los actores, y que al interactuar con un determinado marco institucional definen un tipo de relación con las agencias estatales); iii) recursos político-institucionales (marco legal que define la estructura de oportunidades que disponen los distintos actores para ejercer influencia y presión en determinada arena política: reglas, instituciones y prácticas que funcionan como condición de posibilidad para que los actores puedan hacer uso de los recursos de poder instrumentales (ej. lobby); y iv) recursos de información (fluidez en el flujo informativo entre los actores).

términos de capacidades) con los cuales se debe contar para lograr participar activa y autónomamente en el proceso de formación de una política pública, incluyendo el propio proceso de coordinar actividades de gestión:

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

Los espacios de coordinación suelen operar, en la práctica, como redes políticas muy complejas. Según el peso relativo de cada actor en base a la dotación con que cuenta de estos recursos de poder recién presentados, será la capacidad política acotada de un actor individual o colectivo, la cual será utilizada para negociar o para ejercer acciones de veto en dichos ámbitos de interacción<sup>12</sup>. Debe indicarse, sin embargo, que la interacción política en el espacio público ligada a la disputa/articulación de intereses e ideologías no suele darse entre actores aislados de su entorno, sino que se da por lo general a través de coaliciones políticas en las cuales participan esos involucrados. Suelen ser estas conformaciones, cuyo cemento son precisamente los intereses y/o las ideologías en común<sup>13</sup>, las que permiten que se potencien los recursos que cada actor o involucrado en los espacios de coordinación posee por sí mismo y que, en forma individual, no le permite actuar activamente en aquellos ámbitos de lo público donde más desean o necesitan participar. Son las coaliciones las que, agregando múltiples recursos (aportados por múltiples jugadores que incluso no participan de modo directo en el “juego de la coordinación”), generan sinergias importantes, dando lugar a capacidades políticas agregadas, que implican algo diferente a la sumatoria de las capacidades políticas acotadas de los miembros de la coalición<sup>14</sup>.

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

---

<sup>12</sup> Para un análisis sobre los “actores de veto”, ver Tsebelis (1998).

<sup>13</sup> Según Sabatier y Jenkins-Smith (1999) y respecto a los sistemas de creencias, cada coalición está organizada en una estructura jerárquica tripartita: a) en el nivel más elevado, el núcleo del sistema de creencias incluye bases ontológicas y creencias normativas, como por ejemplo, la evaluación de la libertad individual frente a la equidad social, el cual opera diagonal a todas las demás áreas; b) en otro nivel, el núcleo de creencias políticas, el cual representa las garantías básicas normativas de las coaliciones y las percepciones causales que se pueden encontrar a través de un subsistema, siendo según los autores es el más importante a considerar, pues representa las normativas básicas y las garantías empíricas en el área de especialización de una política de elites; y c) por último, se encuentran aspectos secundarios del sistema de creencias, los cuales contienen una serie de creencias concerniente a la seriedad del problema, al diseño de específicas instituciones, preferencias políticas a la luz de regulaciones deseables o presupuestarias, y las evaluaciones de desenvolvimiento de los actores.

<sup>14</sup> La literatura sobre coaliciones puede muy complementarse con la discusión de redes de políticas públicas, en tanto en esta aproximación se jerarquiza el papel que tienen los actores y sus interacciones. Para un “estado del arte” actualizado sobre esta cuestión, ver Zurbriggen (2003).

involucrados calculan y perciben subjetivamente sus recursos propios y también los ajenos (Klijn et al, 1995). Ratificando este argumento, Sabatier y Jenkis-Smith (1999) señalan que los actores de las coaliciones actúan restringidos por amplios prejuicios y limitaciones, sea por factores de tiempo, de cultura o de información limitada.

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

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

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

Otra perspectiva sobre el mismo problema. Los ámbitos destinados a promover coordinación (incluyendo por supuesto las instancias intra-estatales) se caracterizan, por definición y tal lo indicado, por nuclear a numerosos agentes, lo cual torna muy compleja la negociación de los acuerdos. En esta línea, Shepsle se refiere a la discrecionalidad ex post, en tanto en ámbitos complejos (y el campo de las políticas sociales sin duda lo es) resulta casi imposible eliminar dicha discrecionalidad “ya sea porque es inútil pretender prever cada margen de posibilidad (con lo cual los acuerdos resultan contratos inevitablemente incompletos, en el mejor de los casos) o debido a que existen dificultades para supervisar su cumplimiento. Por una o por otra razón, cuando se anticipa el ejercicio de la discrecionalidad, los acuerdos pueden fracasar desde su concepción” (2003:286). Un complemento analítico adicional al respecto lo representa el aporte de North (1998) cuando éste referencia, bajo el concepto de “costos de transacción”, la dificultad de lograr la materialización de los pagos en procesos políticos donde prima la interacción estratégica. Esto, bajo el supuesto de que la información es costosa, los actores usan modelos subjetivos para

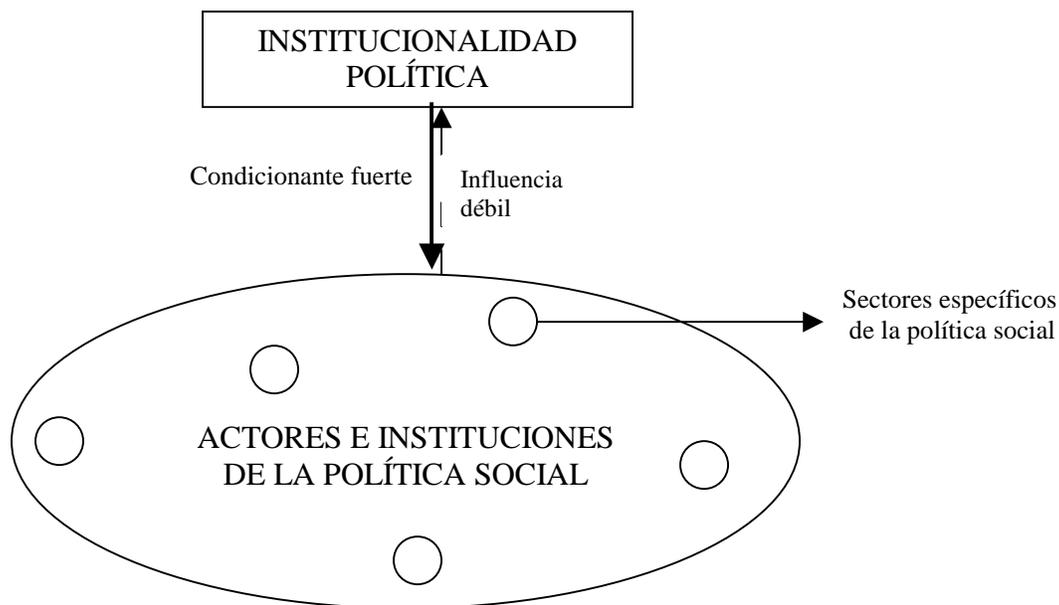
explicar su entorno y los acuerdos se cumplen imperfectamente debido a la dificultad de controlar lo que sucederá en futuras interacciones.

### **1.5.- Aspectos que ayudan a fomentar la coordinación de las políticas públicas**

Se esboza a continuación un esquema de síntesis del enfoque hasta aquí desarrollado, donde se presentan los principales aspectos y elementos de la perspectiva adoptada, en tanto estos permitirán resaltar ciertos aspectos fundamentales en materia de coordinación.

**Diagrama 1**

#### **ENFOQUE POLITICO - INSTITUCIONAL**



Dado este tipo de vínculos entre instituciones y actores, ¿qué condiciones parecen promover la coordinación en el complejo campo de las políticas públicas? En un intento por desarrollar criterios necesarios para lograr dicha coordinación en el plano de los programas y las políticas sociales, Licha y Molina<sup>15</sup> han resaltado los siguientes: voluntad y cohesión política para la coordinación; cultura de cooperación e incentivos para la coordinación; estructuras y mecanismos de coordinación con objetivos y funciones concretas y claramente definidos; participación y concertación de los actores; legitimidad de la institucionalidad de la coordinación; capacidad técnica y operativa de los programas y proyectos coordinados; creación de espacios de diálogo y concertación; búsqueda de sinergias financieras y operativas; búsqueda de complementación de los objetivos y focalización de las acciones; y creación de sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación. Resulta, claramente, el escenario deseable.

La aproximación analítica a la cuestión de las redes de política pública es siempre un camino posible para nutrir esta discusión de la coordinación de intereses e ideologías en conflicto en el campo de la política social. Más allá de los límites que pueda tener esta aproximación, es pertinente acompañar a Agranoff y Lindsay (1983) cuando destacan una serie de condicionantes que se requieren para el éxito del funcionamiento de las redes: desplegar un gran esfuerzo para

<sup>15</sup> Comunicación personal con los autores.

llegar a un entendimiento común; propiciar situaciones en que todos ganen; hacer participar a las verdaderas instancias decisorias políticas y administrativas; concentrarse en cuestiones específicas; evaluar permanentemente y negociar las soluciones; crear un marco para la acción cotidiana (cfr. Fleury, 2002).

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

### ***1.6.- La coordinación de programas y políticas sociales***

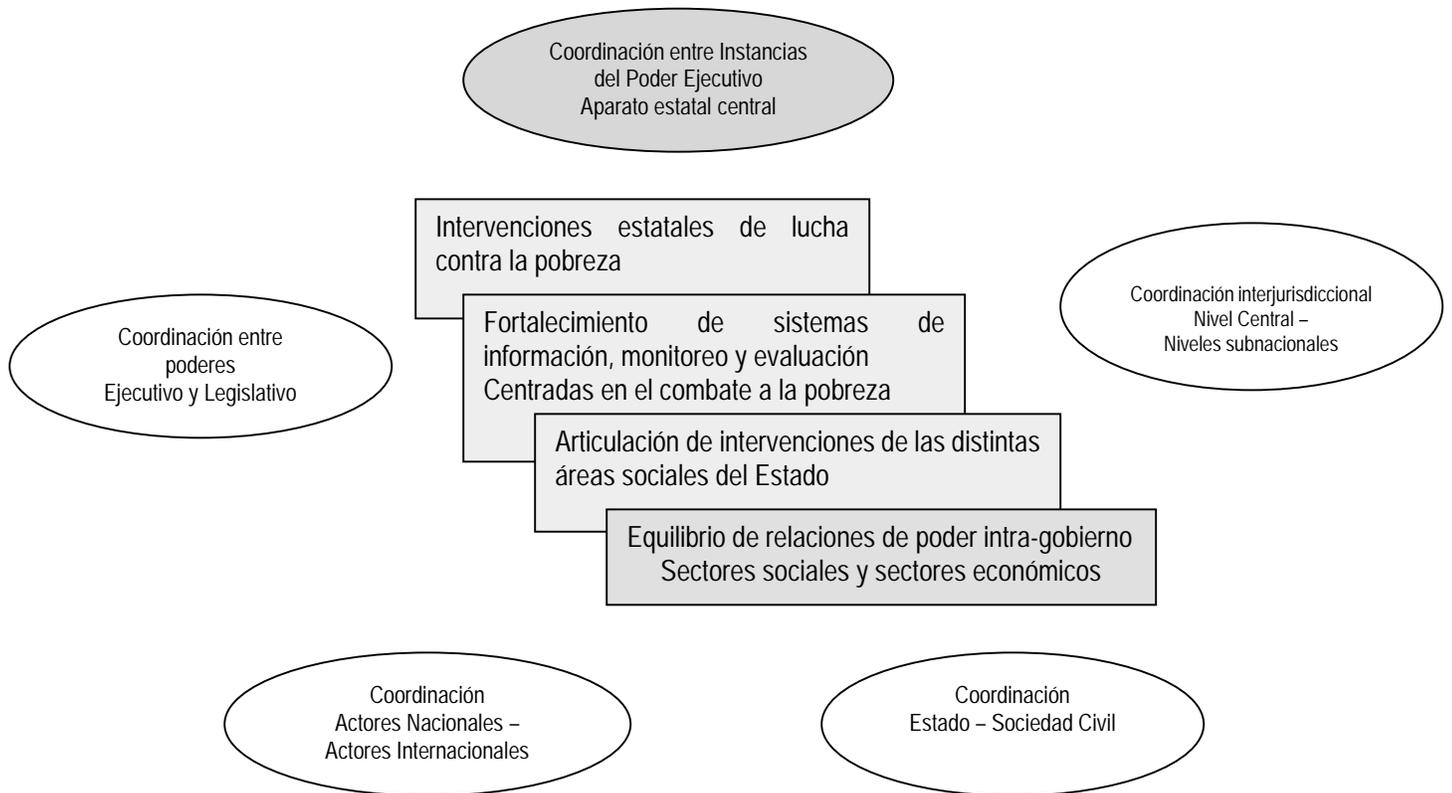
Todo campo de intervención estatal está condicionado, entre otros factores, por la institucionalidad política y lo que se ha dado en llamar “estructura de governance”. Las acciones destinadas a enfrentar los problemas públicos de carácter social no escapan a esta regla, por lo que cabe formular una pregunta: ¿significa que la influencia político-institucional a la que se ven enfrentados los programas y políticas sociales son sólo aquellas de carácter más general? Evidentemente no, en tanto este campo de política pública tiene sus propios entramados de actores y sus propias reglas de juego (lo que a su vez puede desagregarse aún más, por ejemplo reconociendo las especificidades que al respecto acontecen en los diversos sectores de la política social: educación, salud, seguridad social, combate a la pobreza, etc.).

La clave está en reconocer la existencia de complejos vínculos, de signo diverso según cada circunstancia particular, entre los actores de la política social (en general débiles en el caso de los que gestionan esta materia dentro del Estado) y otros actores del juego político, así como entre las reglas específicas que regulan el “juego de las intervenciones estatales en lo social” y la institucionalidad política más general. En síntesis: “La institucionalidad social está constituida por un complejo conjunto de reglas de juego formales e informales, rutinas organizacionales, normas y costumbres que enmarcan el contenido y dinámica de la política social, así como de los programas y proyectos sociales. Para todos los involucrados (posean o no los recursos para constituirse en actores relevantes), la institucionalidad social representa un entramado que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción según sus dotaciones de poder. Esto no clausura las posibilidades para que, dadas ciertas coaliciones de poder, se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad” (cfr. Repetto, 2004).

¿Cuáles son los alcances posibles de los intentos prácticos de coordinación en materia de intervención estatal ante los problemas sociales? ¿Qué espacios de relaciones políticas requieren coordinación en materia social? El siguiente esquema trata de clarificar estas cuestiones.

## Diagrama 2

### AMBITOS Y ALCANCES DE (POTENCIAL) COORDINACION EN LO SOCIAL



Tomando como referencia un trabajo anterior (Repetto, 2003), es posible diferenciar una serie de potenciales alcances que a nivel concreto se pueden explorar en materia de programas y políticas sociales<sup>16</sup>. Un primer (potencial) alcance está más bien concentrado en intentar lograr que la coordinación de intervenciones estatales en lo social, en particular en el combate a la pobreza, reduzca los costos administrativos y colabore con la necesaria salud de las cuentas públicas. Un segundo (potencial) alcance apunta a asociar la coordinación en materia social con el fortalecimiento de sistemas de información, monitoreo y evaluación que permitan evitar la duplicación de esfuerzos, generando así mayores impactos en la situación social. Un tercer (potencial) alcance es cuando los intentos de coordinación se vinculan a articular el conjunto de intervenciones (tanto a nivel de políticas como de programas) de las distintas áreas del Estado con algún grado de responsabilidad en materia de política social, entendida ésta en sentido amplio y no solamente como lucha contra la pobreza. Finalmente, un cuarto (potencial) alcance se liga a entender la coordinación en las intervenciones sociales del Estado como un mecanismo necesario para equilibrar las relaciones de poder intra-gobierno, en particular con las áreas estatales de economía y finanzas<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> En muchos casos, los intentos de coordinación ni siquiera logran avanzar en sumar esfuerzos conjuntos a nivel de programas contra la pobreza, limitándose a ser un intercambio –a veces protocolar- de información respecto a lo que está haciendo cada sector de la organización central del Estado en materia social.

<sup>17</sup> Un comentario adicional remite a reconocer que los potenciales alcances de la coordinación en lo social estarán asociados a las características mismas de la intervención estatal en la materia. Evidentemente no será lo mismo coordinar programas sociales (en especial aquellos de creación reciente) que apuntan a intervenir sobre dimensiones múltiples de los problemas sociales, que coordinar

En tanto ha ido evolucionando la esfera pública a nivel global y en América Latina en particular, las responsabilidades en torno a la atención sobre la calidad de vida de la población se han expandido. La clásica trilogía de actores/instituciones relacionados con esta materia en la etapa del capitalismo de posguerra (familia/mercado/Estado) (Esping-Andersen, 1993) requiere hoy ser complementada con la activa participación en la materia por parte de las comunidades y el denominado “sector público no estatal” (Adelantado et al, 1998; y Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998). Si a esto se le suma el creciente papel que ha ido adquiriendo la cooperación internacional (sobre todo) en los países en desarrollo, resultan múltiples los ámbitos que requieren coordinación en materia de programas y políticas sociales.

Destacaré cinco ámbitos. Un espacio fundamental que merece destacarse, y en el cual se enfocarán las referencias prácticas en este artículo a través de la discusión sobre límites y posibilidades de la denominada “Autoridad Social”, refiere a la (potencial) coordinación entre las instancias del Poder Ejecutivo al interior del aparato estatal central<sup>18</sup>. Asimismo, en sistemas democráticos con cierto grado de consolidación, es también importante reconocer la importancia que reviste la (potencial) coordinación entre los poderes estatales, en particular entre el Ejecutivo y el Legislativo, a efectos de gestionar lo social en el ámbito de lo público<sup>19</sup>. Otro de los espacios donde puede registrarse (potencial) coordinación es aquél que articula el nivel central de gobierno con los niveles subnacionales<sup>20</sup>. Un cuarto ámbito de (potencial) coordinación en materia social está representado por el vínculo entre el Estado en sus diversas organizaciones y jurisdicciones y los múltiples actores de la sociedad civil con algún grado de protagonismo en programas y políticas sociales<sup>21</sup>. Finalmente, este listado siempre incompleto no puede obviar la necesidad de explorar la (potencial) coordinación entre los actores nacionales involucrados en lo social (sean estos actores estatales o sociales) con los actores internacionales, en particular aquellos organismos relacionados de una u otra forma con la cooperación para el desarrollo<sup>22</sup>.

Como fue adelantado, en las páginas que siguen sólo me habré de concentrar en el primero de los ámbitos de (potencial) coordinación, es decir, el que vincula entre sí a organismos del Poder Ejecutivo del nivel central del Estado. Fue en ese espacio donde más se concentró la discusión sobre las posibilidades de conformar una estructura de Autoridad Social y es ahí donde se enfocan en general los estudios que tomaré como referencia para la próxima sección, de carácter más empírica<sup>23</sup>.

Desde el plano conceptual, Franco (2000) le ha asignado una serie de funciones a la Autoridad Social: priorizar, asignar recursos, controlar, evaluar, coordinar. Si éstas debiesen ser

---

intervenciones que tienen por detrás una especialización sectorial ya arraigada en historias organizacionales. Sobre diferentes tipos de programas sociales, ver Martínez Nogueira (2004).

<sup>18</sup> Un aspecto específico de este espacio de coordinación al interior del aparato central del Estado lo representan las complejidades asociadas a generar coordinación intra-organización. Sabido es que en muchos casos los Ministerios o entidades responsables de un sector de la política social, son incapaces de resolver sus cuestiones básicas de coordinación interna.

<sup>19</sup> Centrar la atención en el vínculo entre Ejecutivo y Legislativo no debe hacer olvidar la importancia que, de modo creciente, tiene el Poder Judicial en generar algún tipo de influencia indirecta en las políticas públicas. La tensión entre los derechos sociales formalmente previstos en el marco legal y la posibilidad de “judicializar” reclamos al respecto, constituye un punto que no debe olvidarse en el análisis intra-estatal (que por supuesto es más amplio que el análisis intra-Ejecutivo) de la dinámica de las intervenciones sociales de la autoridad pública.

<sup>20</sup> Esta cuestión obviamente adquiere mayor relevancia en etapas como las que actualmente atraviesa América Latina, donde la cuestión de la descentralización (incluyendo fuertemente el tema de programas y políticas sociales) tiene un protagonismo singular. Para una revisión crítica de esta cuestión, ver Gomá y Jordana (2004).

<sup>21</sup> Es sugerente el aporte de Cunill Grau (2004), cuando se refiere críticamente a este proceso como “la descentralización de la descentralización”.

<sup>22</sup> Una nota más, en este caso para llamar la atención sobre la creciente preocupación que comienzan a tener los países latinoamericanos, y también los propios organismos de cooperación bilateral y multilateral, respecto a la efectividad de la ayuda para el desarrollo.

<sup>23</sup> Este recorte en la exploración de la coordinación de programas y políticas sociales no debe obviar, evidentemente, el cúmulo de aspectos problemáticos asociados a los otros ámbitos donde también se requiere lograr la siempre difícil coordinación, si de verdad se quiere promover intervenciones estatales integrales que ayuden a mejorar la calidad de vida de la población latinoamericana.

las funciones y se interpreta como lo hago aquí que una coordinación pro-integralidad constituye la piedra basal para luego avanzar en las otras funciones, es válido preguntarse qué sería concretamente una Autoridad Social: ¿un organismo que promueva la coordinación a través del ejercicio de la jerarquía?, ¿un mecanismo de gestión de carácter más bien horizontal, cercano a lo que podría constituir una red política? Adicional a estos interrogantes, uno más: ¿constituyen algunas de estas fórmulas la solución necesaria para lograr el objetivo de generar una coordinación pro-integralidad? No hay respuesta unívoca desde la teoría. Otra vez la práctica recurre en su ayuda, al menos para brindar referencias indicativas.

## **II.- EL COMPLEJO CAMINO LATINOAMERICANO DE LA COORDINACION DE LAS INTERVENCIONES ESTATALES EN LO SOCIAL<sup>24</sup>**

### **II.1.- Un breve encuadre**

En América Latina, el debate sobre la coordinación de los esfuerzos en materia social de los organismos del poder ejecutivo del aparato estatal central está claramente asociado a dos hitos propios de momentos específicos de los últimos quince años. En esa etapa, coexistieron avances en la democratización política (con sus límites), cambios en la estructura macroeconómica (con su secuela de modernización excluyente en muchos casos), transición hacia una nueva estructura social (con enormes asignaturas pendientes no resueltas en términos de desigualdad, pobreza, exclusión y vulnerabilidad) y reformas sectoriales dispersas en materia de política social. Un primer hito, detectable ya a inicios de los '90 cuando se profundizaron los ajustes estructurales en la región, ubica el tema de la coordinación muy vinculado a conformar, desde el prisma de la jerarquía, una estructura de Autoridad Social que pudiese competir, en términos de relaciones de poder y disputa acerca de prioridades presupuestarias en el plano de políticas públicas estratégicas, con las autoridades económicas de los países en cuestión. Un segundo hito, más reciente y enmarcado en la transición entre los siglos XX y XXI, mantiene la discusión sobre Autoridad Social, pero ya no tanto como estructura estatal propiamente dicha (en términos de aparato organizacional que busca recurrir al recurso de la jerarquía) para “competir” con las poderosas áreas gubernamentales de Economía y Finanzas, sino (de modo no siempre explícito) como mecanismo de gestión tendencialmente horizontal, cuyo objetivo fundamental sería articular los esfuerzos alrededor de algunos programas focalizados de combate a la pobreza y que requieren la intervención de diversos organismos estatales<sup>25</sup>.

### **II.2.- Los casos nacionales explorados**

Con estos hitos como “telón de fondo”, presentaré a continuación un breve relato de cada una de las seis experiencias nacionales ya anunciadas, indicando una vez más que esta sección no tiene como objetivo “agotar” toda la riqueza de dichas experiencias, sino simplemente referenciar sólo algunos aspectos explorados en un marco conceptual en construcción y que pretende abordar más cuestiones que las revisadas en los siguientes casos nacionales. Realizada esta salvedad, en todos los casos acentuaré los elementos de carácter político-institucional

---

<sup>24</sup> Las únicas fuentes utilizadas para esta sección del trabajo las constituyen una serie de estudios de caso nacionales sobre institucional y autoridad social promovido por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, que obviamente no agotan la exploración de las respectivas experiencias a la vez que las mismas no fueron abordadas con el enfoque analítico aquí propuesto. Se trata de una investigación coordinada por Rolando Franco, bajo el título “Mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una autoridad social”. El caso de Argentina fue redactado por Fabián Repetto, el de Bolivia por Ernesto Aranibar Quiroga; el de Brasil por Vilmar Faria; el de Chile por Sergio Molina; el de Costa Rica por Sandra Pizsk y Manuel Barahona; y el de Perú por Rossana Mostajo. El proyecto también incorporó el caso de Colombia redactado por Alfredo Sarmiento Gómez, pero por enfatizar la cuestión de las relaciones entre el nivel central y el subnacional escapa a los objetivos de este trabajo. En síntesis, todas las referencias empíricas a los respectivos países están basadas en estos trabajos, no obstante lo cual cabe aclarar que la responsabilidad por la utilización de sus valiosos aportes es de mi exclusiva responsabilidad.

<sup>25</sup> Los casos del Progreso (desde hace unos años llamado Oportunidades) en México, y el Chile Solidario (obviamente en ese país) constituyen los dos ejemplos más paradigmáticos en la última década.

asociados a los avances o retrocesos en materia de coordinación de programas y políticas sociales<sup>26</sup>.

En el caso de **Argentina**, el discurso propio de los dos hitos recién mencionados ha coexistido desde la etapa inicial de las reformas estructurales en los años '90. Más allá de anuncios de macros Planes Sociales en 1993 y 1995 que quedaron en meras señales políticas de corto plazo ante la opinión pública, y del declarado y fracasado intento de coordinar la oferta de programas focalizados en 1996 y 2000, los ejemplos más paradigmáticos de conformar una Autoridad Social corresponden a la idea de crear estructuras específicas, contasen o no éstas con una propia oferta de intervención social.

Durante los años gobernados por Menem (1989-1999), y justo en la etapa en que éste buscaba su reelección, en 1994 se creó la Secretaría de Desarrollo Social. Con rango de Secretaría de Estado dependiente directamente del presidente, pero sin tener status de Ministerio, quienes lideraban este organismo se propusieron en sus comienzos coordinar las actividades de los tradicionales ministerios sectoriales en lo social (en particular los casos de Trabajo y Previsión Social, Educación y Salud), lo cual condujo a fuertes conflictos no sólo entre este conjunto de actores, sino también con la recientemente creada Jefatura de Gabinete de Ministros, toda vez que la misma, por mandato constitucional, tenía asignada la función de coordinar las diversas actividades ministeriales. El resultado fue una profunda variación en el rol de la mencionada Secretaría de Desarrollo Social, que amparado en una fuerte participación de los organismos internacionales de crédito, generó y expandió su propia oferta de programas contra la pobreza.

En el marco de esa disputa con fuertes componentes político-institucionales, se formalizó en 1997 la creación del Gabinete Social, que conformado por siete instancias tenía el siguiente marco de actividad: "El Gabinete Social tendrá como objetivos 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 los propios fondos y de los recursos transferidos a las provincias y municipalidades, para el logro de los objetivos fijados". Sin embargo, en la práctica, el desinterés del presidente por los temas sociales una vez obtenida su reelección, el poder sin contrapesos del Ministerio de Economía en la lucha intragubernamental (más allá de que formalmente esta instancia formaba parte del Gabinete Social), y los celos personales y organizacionales entre los actores estatales en materia social, abortó desde un inicio el espacio del Gabinete Social como ámbito de coordinación real de políticas sectoriales y de lucha contra la pobreza.

En los gobiernos que siguieron, y dentro de un marco de profunda crisis del sistema político argentino, nada se avanzó en las siempre renovadas declaraciones a favor de conformar algún tipo de Autoridad Social (sea como estructura burocrática, sea como mecanismo de gestión). En la administración de De la Rúa se mantuvo sin ningún protagonismo el Gabinete Social, que al igual que en el pasado reciente carecía de legitimidad política y de solidez técnica. Reuniones aisladas para intercambiar información entre autoridades que desconfiaban fuertemente unas de otras (más aún en la etapa inicial donde gobernaba una coalición) o reuniones improvisadas para dar señales a la población en algún momento de conflicto social coyuntural fueron las señales de identidad de este ámbito entre 2000 y 2001. Con la llegada de Duhalde al gobierno luego de la crisis que concluyó con el gobierno de De la Rúa, se disolvió el Gabinete Social y en su lugar se conformó una estructura idéntica con otro nombre: el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. La parálisis que siguió a la creación de este ámbito, además de los factores ya enunciados, obedece a que las autoridades privilegiaron el diálogo bilateral entre los responsables del manejo de la economía y los ministros sociales sectoriales, en detrimento de espacios comunes de intercambio político pro-coordinación.

---

<sup>26</sup> Cabe mencionar, para evitar de antemano interpretaciones lineales y en tanto no constituye un objetivo de este trabajo, que no desarrollaré aquí una ponderación sobre los resultados concretos (en términos de cumplimiento de metas y/o generación de impactos) de las diversas trayectorias adoptadas en el plano social para promover coordinación intra-Ejecutivo por parte de los países observados.

En lo que refiere al caso de **Bolivia**, el primer antecedente real de coordinación las acciones estatales en lo social se enmarca en momentos donde dominaba la crisis económica y social, ya que fue en 1987 cuando se formalizó la creación del Consejo Nacional de Política Social, cuyo rol no resultó destacado entre otras razones por la volatilidad de la agenda gubernamental y la incapacidad de respuestas ante las demandas de múltiples actores de la sociedad civil. Indicado esto, el hito descollante en materia de Autoridad Social lo representó la creación, en 1993, del Ministerio de Desarrollo Humano que, en el marco de la reforma estatal promovida por el gobierno de Sánchez de Lozada, absorbió en su conformación a los siguientes ministerios: Educación y Cultura, Previsión y Salud Pública, Urbanismo y Vivienda, y algunas funciones de Agricultura y Asuntos Campesinos.

El Ministerio de Desarrollo Humano tenía asignada un conjunto amplio y heterogéneo de funciones, como se observa al analizar la norma de su creación: 1) Formular, instrumentar y fiscalizar como Ministerio del Ramo, políticas y programas de educación como la más alta función del Estado, para fomentar con su ejercicio la cultura del pueblo en todas sus modalidades y formas; 2) Formular, instrumentar y fiscalizar las políticas sectoriales en el área social; 3) Promocionar políticas y programas especiales destinados al desarrollo, protección y defensa de la familia, la mujer, la niñez, la juventud y la ancianidad; 4) Fomentar y estimular la participación del ciudadano en las instituciones de su comunidad, así como en el proceso democrático; 5) Estimular las actividades de las organizaciones e instituciones de la comunidad nacional con fines de promoción y solidaridad social; 6) Fomentar, instrumentar y fiscalizar políticas y programas, en salud incluyendo la prevención, protección y recuperación de la salud, así como nutrición, saneamiento e higiene, en el desarrollo rural y social de las comunidades y pueblos originarios, preservando su identidad y organización; en el desarrollo urbano con el estímulo de la construcción de la vivienda social, y atender los problemas de la marginalidad urbana y rural; 7) Fomentar la formación profesional y capacitación laboral del trabajador, del micro empresario, de las cooperativas y las unidades asociativas, en forma concertada ante las instancias participantes en la ejecución; 8) Fomentar el desarrollo científico y tecnológico; 9) Instrumentar las políticas de seguridad social, en conformidad con el Artículo 158; 10) Promover, estimular y difundir las ciencias, las artes y la cultura y velar por la defensa del patrimonio cultural e histórico de la Nación; 11) Atender el registro de propiedad intelectual y los derechos de autor; y 12) Estimular y promover las actividades deportivas y de recreación.

Una simple revisión de las funciones asignadas a este Ministerio permite entender las dificultades a las que se enfrentaría en su tarea cotidiana si el objetivo descollante era ayudar a construir una real coordinación, más aún cuando se observa que el número de entidades gubernamentales sobre las que este organismo tenía responsabilidad (más allá de su estructura interna) ascendía a 27. Si estas complicaciones derivaban de su ámbito de actividad, otros problemas adicionales se sumaron desde el plano de la inestabilidad política, lo cual quedó de manifiesto en que entre 1993 y 1997 cambiaron cuatro ministros al frente del organismo, cada uno con prioridades, trayectoria política y equipos de apoyo propios.

Aún cuando el Ministerio de Desarrollo Humano tuvo participación en la formulación de algunas leyes importantes ligadas a la participación popular, la educación y la previsión (y se nutrió de buenos técnicos a través de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales), su rol quedó más bien limitado a detectar áreas problemáticas que iban más allá de los siempre clásicos problemas en las áreas de educación y salud. Fuera de eso, quedó de manifiesto su intrínseca incapacidad para representar “lo social” ante las autoridades económicas. En el año 1997, al acontecer cambios significativos en la coalición de gobierno, este organismo fue eliminado recreándose la anterior estructura ministerial sectorial en términos de políticas sociales.

La asignatura pendiente de conformar una Autoridad Social en el caso boliviano remite, nuevamente, tanto a los límites de entender a la misma con formato de estructura como a la potencialidad de avanzar en diseños institucionales de geometría variable, capaz de hacer frente a seis tipos de quiebre que afectan la dinámica social del país: la pobreza, la informalidad, lo generacional, el género, la geografía y las étnias.

En el caso de **Brasil**, durante la etapa gobernada por Cardoso (1994-2002) la estrategia de desarrollo social se sustentó en el fortalecimiento de las rectorías sectoriales de los ministerios sociales y la puesta en marcha de programas focalizados (en un número aproximado de 50). En lo que refiere a la distribución del presupuesto social entre los organismos estatales del gobierno central, la misma involucraba a diez organismos, la mitad de los cuales eran ministerios con una larga tradición de gestión en materia social, poseían grandes estructuras burocráticas y tenían el control financiero y normativo sobre importantes líneas de intervención ante los problemas sociales.

Si algo caracteriza las complejidades de la coordinación de la política social es la propia estructura político-institucional del país. Obviando en esta oportunidad lo que significa articular esfuerzos en un sistema federal como el brasileño (con 27 Estados, un Distrito Federal y casi 6.000 municipios), en el ámbito horizontal del nivel central del gobierno los problemas político-institucionales no son menores en términos de potencial coordinación. Cabe destacar dos: por un lado, la dificultad de establecer y mantener acuerdos políticos, en el marco de un sistema de partidos muy fragmentado y con escasa disciplina al interior de las agrupaciones partidarias; por el otro, las características del régimen político, caracterizado por algunos analistas como “régimen presidencial de coalición”.

La principal estrategia que se empleó en los años de gobierno de Cardoso para coordinar de algún modo la política social estuvo asociada a la conformación de la Cámara de Política Social, que junto a otras instancias similares se propuso mejorar el desempeño de ciertas áreas claves de la administración del gobierno central. Se destacan cuatro elementos que ayudaron a generar algunos resultados destacados en materia de coordinación sobre lo social (en particular asociado a ciertos proyectos específicos con signos de innovación): a) fuerte apoyo político a la temática social por parte de la Presidencia de la República en su doble expresión de actores concretos y entramado institucional; b) convergencia de perspectivas, obviamente que con conflictos, entre los ministros de las principales áreas sociales (previsión, salud, educación, trabajo, agricultura familiar y reforma agraria); c) equipo con sólidos conocimientos técnicos y de plena confianza del Presidente; y d) apoyo, siempre con tensiones, de las autoridades económicas a las cuestiones que requerían de políticas y programas sociales. Un elemento de peso que ayudó a generar algunos avances a través de los mecanismos institucionales de la Cámara de Política Social (que no era precisamente una estructura burocrática centralizada de Autoridad Social) está dado por el trabajo que pudo desempeñarse desde la Secretaría Ejecutiva de la Cámara, en tanto existían relaciones de confianza entre quien la dirigía y el propio Cardoso.

Un elemento que merece destacarse del caso brasileño en materia social se asocia a la expresa decisión política de no quitarle protagonismo a los ministerios sociales (y por ende a quienes los dirigían). Por el contrario y tal lo esbozado, las autoridades sectoriales tuvieron durante los años aquí referenciados gran prestigio político y técnico, además de que contaban con sólidas burocracias especializadas en cada una de las áreas sociales. Evitar la tentación de crear un macro-organismo y promover en cambio incentivos para generar mecanismos flexibles de coordinación, resulta un punto a prestar atención, más allá de la situación de Brasil en particular.

Suele decirse que Chile representa el caso latinoamericano más exitoso respecto a articular consolidación democrática, crecimiento económico y desarrollo social. Si bien esa ecuación parece pertinente cuando se observan los indicadores de pobreza entre 1990 y 2004, otra historia se escribe si el análisis se concentra en los temas de desigualdad. En ese contexto, pueden reconstruirse los principales momentos del proceso tendiente a intentar coordinar la política social desde el retorno a la vida democrática, luego del final de la dictadura pinochetista.

Un primer hito que debe destacarse en la trayectoria por generar algunos espacios de coordinación en lo social, lo constituye la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación en el año 1990, al iniciarse el gobierno de Aylwin. Concentrando su atención en un ámbito específico y acotado de la política social, la norma de creación de este organismo indicaba para el mismo la tarea de armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminadas a erradicar la pobreza. Aún cuando estaba claro que los grandes temas sectoriales de lo social quedaban alejados del ámbito de influencia de este Ministerio en tanto estructura con pretensiones de

Autoridad Social, lo cierto es que en la práctica tampoco pudo desempeñar un papel exitoso en la coordinación de los programas contra la pobreza. Algunos factores políticos ayudan a explicar esta situación: por un lado, la agenda gubernamental del primer gobierno de la transición democrática no priorizaba la siempre compleja armonización de los esfuerzos sectoriales (en especial por las dosis de conflictividad que esto traería aparejado en un gobierno naciente propio de una coalición aún frágil); por el otro, existía al interior de las áreas dominantes del gobierno (es decir, quienes manejaban la economía) una clara desconfianza hacia lo que visualizaban como la posibilidad de conformación de un “sindicato social” dentro del gabinete. En síntesis, lo que primó en esos años (1990-1994) fueron las relaciones bilaterales entre las autoridades económicas (con gran protagonismo de los responsables del presupuesto) y los ministros sectoriales.

Durante el mandato de Frei (1994-2000), lo que caracterizó el proceso tendiente a generar (potencial) coordinación de lo social fue la volatilidad, siempre asociada a las cambiantes condiciones políticas del país en general y de la coalición de gobierno en particular. En un primer momento de este gobierno, el propio presidente respaldó con su presencia al recién creado Comité Interministerial Social, que contaba con la participación de 12 organismos estatales y la Secretaría Técnica a cargo del Ministerio de Planificación y Cooperación. Los objetivos que se le fijaron a este Comité fueron los siguientes: a) Revisar, evaluar, y priorizar anualmente los programas sectoriales regulares y los programas especiales en los que se expresan las prioridades sociales estratégicas del gobierno; b) Apoyar el fortalecimiento de las diversas instancias de coordinación a nivel central y regional, responsables de los programas nacionales, regionales y comunales de superación de la pobreza; c) Contribuir al mejoramiento de las capacidades técnicas y de gestión de los órganos responsables y ejecutores de los programas de superación de la pobreza; d) Realizar un seguimiento sistemático del desempeño de los programas sociales y cuando corresponda rectificarlos en su ejecución; y e) Velar por una mejor coordinación y coherencia en la ejecución de las políticas y programas sociales del gobierno.

A poco andar, el respaldo a esta instancia por parte de la máxima autoridad política se redujo drásticamente y la solidez técnica de los equipos de apoyo de poco sirvieron ante una estrategia política muy clara desarrollada por parte de los ministros sectoriales: estos privilegiaron (una vez más) el diálogo bilateral con el propio presidente y la autoridad económica para definir prioridades y asignaciones del dinero público antes de invertir realmente sus recursos de poder en la instancia que continuó a aquel Comité. La dirección por parte del debilitado Ministerio de Planificación y Cooperación del ahora denominado Comité de Ministros Sociales no generó ningún tipo de incentivo hacia los ministros sectoriales para que éstos fomentasen algún tipo de coordinación real, aún en el plano acotado de la lucha contra la pobreza.

Ya con Lagos al frente del gobierno desde el año 2000, el tema de la Autoridad Social reapareció y volvió a salir una vez más de la escena de las prioridades nacionales, sin que se avanzara realmente en el plano general de la coordinación de políticas sectoriales. Con un presidente y un equipo de gobierno sin interés en promover una estructura nueva para esa tarea, lo que sí se ha registrado es un cierto avance en la construcción de nuevas modalidades de gestión orientadas a coordinar esfuerzos estatales para enfrentar los problemas de extrema pobreza. El programa Chile Solidario representa en tal sentido un claro ejemplo de que, cuando existe un fuerte compromiso presidencial, se orientan recursos presupuestarios y los ministros sectoriales no temen perder su identidad al frente de un área determinada, se generan las condiciones básicas para coordinar programas focalizados.

Desde mediados del siglo XX, **Costa Rica** se caracterizó por buenos desempeños en materia de calidad de vida de su población. Fue recién en la década de los '80 cuando comenzaron a emerger sombras sobre el modo en que el Estado estaba respondiendo a los problemas sociales fundamentales. Y es desde entonces que se registran aspectos institucionales (en particular a través de múltiples normas legales) que contienen algunos de los aspectos que podrían definir la actividad de una Autoridad Social en términos de promover la coordinación de programas y políticas sociales. Sin embargo, destaca el hecho de que la existencia de reglas formales (potencialmente) pro-coordinación no se materializan en su cumplimiento, destacando más bien prácticas sectoriales inconexas entre sí.

Durante los referenciados años `80, y en particular a lo largo del gobierno de Monge (1982-1986), se conformó por primera vez un Consejo Social de Gobierno, pero al mismo tiempo que se buscaba en algún plano la coordinación, por el otro se enfatizó la sectorialización de la intervención social del Estado. Con instancias similares más allá de que tuviesen otras denominaciones, las siguientes administraciones ensayaron intentos de coordinación en materia social, sin que en ningún caso se hicieran esfuerzos políticos para plasmar el perfil y las actividades de estos ámbitos con un específico respaldo legal de alto nivel. El intento de estas instancias por negociar con las áreas económicas gubernamentales la asignación presupuestaria, estuvo por lo general condicionado por las restricciones fiscales que atravesó el país en las dos últimas décadas. Otro dato de singular importancia es que esos espacios asociados de una u otra forma a la idea de Gabinete Social se concentraron en todos los casos en los temas de pobreza, mientras que las cuestiones sectoriales se seguían dirimiendo en sus propios terrenos.

En esta misma línea, bajo el mandato del presidente Figueres (1994-1998), el Consejo Social liderado por la 2da. Vicepresidenta habría de concentrar su atención en el diseño y gestión del Plan Nacional de Combate a la Pobreza. Con diversas líneas de intervención en términos de programas, este plan intentó plasmar algunas acciones que requerían intervenciones intersectoriales. Más allá de los límites a los que se vio enfrentada la labor del Consejo Social en este período, se destacan avances en la comunicación con el sector económico del Estado y en la fijación de algunas prioridades sociales en tanto las mismas se podían sostener con leyes de asignaciones presupuestarias específicas. El cambio de gobierno acontecido en el año 1998, ahora bajo el mando de Rodríguez, se caracterizó por diluir la identidad de un Consejo Social que no había logrado en la etapa previa institucionalizar su funcionamiento (lo cual hubiese implicado también un aumento en su legitimidad), en tanto se reestructuró la organización interna del gobierno. El protagonismo para fomentar una (posible) coordinación de las acciones sociales quedó ahora en manos del Instituto Mixto de Ayuda Social, entidad que no pudo cumplir a cabalidad con semejante desafío.

Un nuevo cambio de gobierno implicó, en tanto señal de cuestiones político-institucionales no del todo consolidadas, un cambiante escenario para la cuestión de la Autoridad Social, sea en tanto estructura, sea en tanto mecanismos de gestión. La administración de Pacheco, que asumió el liderazgo del país en el año 2002 luego de que por primera vez en la historia del país se debiese recurrir a una segunda vuelta electoral, recreó desde lo formal una institucionalidad propia para lo social, al poner en marcha por decreto ejecutivo tanto el Área Social del Gobierno como el Consejo Social de Gobierno, instancia ésta que tendría como función formular la política social y coordinarla. Integrado por los ministros ligados directamente a lo social (y luego ampliado a otras instancias de gobierno), este Consejo presenta en su diseño un complicado sistema de gobierno interno, ya que se establece la existencia de un Ministro Coordinador del área social que debe operar articulando su labor con las acciones de la 1ra. Vicepresidenta. Renuncias a los cargos y tensiones importantes han caracterizado los primeros dos años de existencia de esta modalidad de Autoridad Social que se propone más bien constituirse en un mecanismo de gestión que en una estructura burocrática con vida propia.

La sustancia de qué intentar coordinar en lo social se expresa recientemente en el caso costarricense en el Plan Vida Nueva, centrado solamente en el combate a la pobreza. En paralelo, en los últimos tiempos se han ido registrando lo que podrían denominarse “estructuras de (potencial) coordinación específicas”, al crearse cinco Consejos de alcance nacional: de la niñez y la adolescencia; de la persona adulta mayor; de persona joven; de las mujeres en condiciones de pobreza; y de atención integral. Si bien estos nuevos componentes de la institucionalidad social poseen el potencial de atender especializada cuestiones fundamentales de la vida social, se corre el riesgo de diluir aún más la posibilidad de generar una real coordinación de las acciones estatales en materia social. En suma, aún cuando dentro de los componentes del sistema nacional de planificación de Costa Rica existan elementos legales que podrían ayudar a esa compleja y necesaria tarea, siguen existiendo muchos obstáculos de índole político.

El caso de **Perú**, en los quince años que se extienden desde inicios de los años `90 hasta mediados de la primera década del siglo XXI, muestra pocos avances en materia de coordinar la

política y los programas sociales bajo algún formato o modalidad de Autoridad Social. Como en muchos países de la región que atravesaron procesos de reformas estructurales, el caso peruano bajo el gobierno de Fujimori mostró una notable expansión de la oferta de programas focalizados en la pobreza. Luego de algunos años de avanzar este proceso, ya quedaba claro que existían múltiples problemas político-institucionales que habrían de afectar los resultados concretos de las intervenciones estatales, entre los cuales destacaban los siguientes: por un lado, multiplicidad de programas con poblaciones objetivos similares con la consiguiente duplicidad de acciones y funciones; por otra parte, enfoque sectorializado y desarticulado combinado con ausencia de capacidad de rectoría de los ministerios sociales; y finalmente, predominio del asistencialismo.

¿Estos problemas estaban asociados a la ausencia de un ámbito de coordinación de las intervenciones del nivel central del Estado? No parece ser el caso, toda vez que ya desde los años '80 estaba conformada la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, que operaba dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros. En los años del ajuste estructural del Estado y de la economía peruana, esta instancia adquirió algo más de protagonismo, siempre en el marco de las acciones de lucha contra la pobreza. En 1994 se generó un leve avance en su institucionalización formal, al establecerse las siguientes funciones: a) Estudiar y opinar los proyectos de leyes, decretos legislativos y decretos supremos referidos a aspectos sociales que deben ser sometidos a Consejo de Ministros; b) Efectuar el análisis de la situación económico-social del país y proponer al Consejo de Ministros las medidas ordinarias y extraordinarias de política social que estime pertinentes; c) Coordinar con los sectores involucrados la expedición de normas legales y administrativas orientadas a la atención de situaciones de coyuntura o de emergencia; y d) Promover y coordinar la política de participación social y de concertación en la gestión de Gobierno.

Pese a esos avances, la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, en tanto potencial Autoridad Social para fomentar la coordinación de programas y políticas sociales, tuvo en los '90 serios problemas de institucionalización, que entre otros aspectos implicó ambigüedad normativa acerca de quienes debían integrar este ámbito, ausencia de reglamentación para su funcionamiento interno y dinámica de acción marcada por la dependencia asociada a las características del Secretario Técnico de turno y del variable apoyo político brindado a la Comisión por las máximas autoridades, incluyendo a los propios responsables sectoriales.

Mientras que entre 1999 y 2000 esta instancia nunca se reunió (ocupándose de las temáticas sociales la Comisión de Asuntos Económicos y Financieros), el nuevo gobierno liderado por Toledo declaró en sus inicios (2001) la voluntad de fortalecer la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. Se barajaron entonces diversas alternativas, pero más allá de que muchas de ellas no prosperaron, sí se registró un cierto fortalecimiento de la capacidad técnica de la instancia de apoyo de la Comisión, no obstante lo cual quedó abierto como flanco débil la volatilidad de los apoyos presupuestarios para fortalecer los equipos de expertos y técnicos que sostendrían el trabajo de este ámbito. En un nuevo momento del proceso, en el año 2004 se relanzó (mediante un decreto) supremo la labor de la Comisión. En dicha norma se expresó que la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales era la instancia interministerial de establecer prioridades y coordinar las políticas sociales, con funciones de coordinación, formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los lineamientos de la política social, debiendo también liderar la coordinación de la reestructuración sectorial.

Los avances en la institucionalidad formal suelen ser condición necesaria más no condición suficiente para lograr una real coordinación de los esfuerzos estatales en materia social. Observado el proceso peruano desde una óptica crítica, se suman los problemas y asignaturas pendientes, de los cuales a continuación se destacan los más relevantes: 1) ausencia de una visión estratégica sobre el desarrollo social de mediano y largo plazo; 2) existen múltiples políticas sociales, con visiones, misiones y objetivos sectorializados, sin lineamientos o criterios que las integren; 3) existe un divorcio entre la planificación, el presupuesto y la definición de prioridades; 4) se observa una fuerte brecha entre lo escrito y lo que realmente hace cada sector social, aumentando así la dispersión de programas y proyectos al interior mismo de cada organismo con responsabilidad en lo social; 5) ha predominado en muchos casos la utilización político-partidaria

de corto plazo de las intervenciones sociales; 6) resistencia real (no discursiva) para interpretar lo social desde una óptica transversal; 7) dispersión de equipos técnicos e instrumentos de gestión, sin una cosmovisión integral de lo social; y 8) dificultades para institucionalizar procesos, equipos de trabajos y prioridades de acción.

**Cuadro 1**  
**UNA SINTESIS GENERAL DE LAS EXPERIENCIAS NACIONALES**

PERIODO PAIS	1982 -1989	1990 -1994	1995 -2000	2001 -2004
ARGENTINA		Se creó la Secretaría de Desarrollo Social, a la vez que funcionaba la Jefatura de Gabinete de Ministros. Ambas instancias, con la función de coordinar las actividades de los ministerios sectoriales.	Se creó el Gabinete Social, el cual no logró cumplir sus objetivos de coordinación debido a que el Ministerio de Economía tenía el poder sin contrapesos. En la administración de De la Rúa dicho Gabinete dejó en la práctica de funcionar.	Con el gobierno de Duhalde se creó el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales sustituyó al Gabinete Social, sin embargo, las autoridades sociales privilegiaron el diálogo bilateral con el área de Economía.
BOLIVIA	El Consejo Nacional de Política Social se vio afectado por la volatilidad de la agenda gubernamental y la incapacidad de respuestas ante las demandas de la sociedad civil.	Se creó el Ministerio de Desarrollo Humano –MDH-, el cual tenía responsabilidad sobre 27 entidades estatales incluyendo varios ministerios. Su estructura interna no permitía responder a las demandas. Su rol quedó limitado a detectar áreas problemáticas y quedó de manifiesto su intrínseca incapacidad para representar lo social.	Se eliminó el MDH y se recreó la anterior estructura ministerial sectorial.	
BRASIL		La distribución del presupuesto social involucraba a diez organismos, cinco de ellos eran ministerios de larga trayectoria con grandes estructuras burocráticas, control financiero y normativo sobre importantes líneas de intervención en problemas sociales.	Durante el gobierno de Cardoso se conformó la Cámara de Política Social, cuyo propósito era mejorar el desempeño de áreas sociales de la administración del gobierno central.	
CHILE		Con la creación del Ministerio	Con Frei se creó el	

		de Planificación y Cooperación se centraron esfuerzos en la coordinación de iniciativas para erradicación de la pobreza. Este organismo no pudo desempeñar un papel exitoso debido a varios factores: a) transición de gobiernos y la no priorización de los esfuerzos sectoriales; y b) desconfianza hacia la conformación de un "Sindicato Social".	Comité Interinstitucional Social con la participación de 12 organismos estatales y una Secretaría Técnica a cargo del Ministerio de Planificación y Cooperación. Al poco tiempo, las autoridades sociales optaron por el diálogo bilateral con Hacienda y el propio Presidente.	
COSTA RICA	Con la conformación del Consejo Social de Gobierno se buscaba la coordinación pero por otra parte se enfatizó la sectorialización de la intervención social del Estado.	El Consejo Social se concentró en temas de pobreza, mientras que las cuestiones sectoriales se dirimían en sus propios terrenos.	Durante el gobierno Figueres se promovió el diseño y gestión del Plan Nacional de Combate a la Pobreza dentro del marco del Consejo Social. Con el cambio de gobierno se diluyó la identidad de dicho Consejo, trasladándose el protagonismo en materias de coordinación al Instituto Mixto de Ayuda Social, el cual no pudo cumplir a cabalidad con tal desafío.	Con el cambio de gobierno se recreó el Área Social y el Consejo Social de Gobierno. Este Consejo estableció un Ministro Coordinador del área social que debe articular su labor con las de la Vicepresidenta.
PERU		En 1990 la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales tuvo serios problemas de institucionalización, debido a la ambigüedad normativa y la marcada dependencia asociada a las características del Secretario Técnico de turno.	Se privilegió el enfoque sectorializado, el cual resultó desarticulado, combinado con ausencia de capacidad de los ministerios sociales.	En el 2001 se fortaleció la instancia técnica de apoyo a la Comisión, lo cual no tuvo correspondencia con los apoyos presupuestarios.

### **III.- ¿POR QUÉ SE HABLA TANTO DE COORDINACION Y SE COORDINA TAN POCO?**

El marco analítico desarrollado en la sección inicial de este trabajo tiene la ambición de explorar múltiples dimensiones político-institucionales, todas ellas con potencialidad para explicar los problemas de coordinación pro-integralidad de programas y políticas sociales. En el caso

específico de América Latina, dada la perversa combinación de dramáticas necesidades sociales insatisfechas y la falta de resultados concretos en cuanto a la sectorializada intervención estatal en la materia, resulta entendible la urgencia por generar una coordinación que favorezca abordajes multisectoriales a favor de una mayor equidad y no solamente como camino para acciones públicas más eficientes.

Más allá de que las seis experiencias latinoamericanas aquí presentadas no permiten probar el potencial completo del enfoque conceptual, sí quedó en evidencia que algunos aspectos que el mismo contiene, efectivamente tienen poder explicativo respecto a la cuestión aquí abordada. Es claro en la región (en tanto el resto de los países no escapa a las tendencias generales registradas en los casos referenciados) se está muy lejos de alcanzar un escenario donde destaque una presencia nítida de coordinación pro-integralidad en materia social. ¿Qué explica esto? “La política, al menos en gran parte”, sería la síntesis de la respuesta.

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

Si lo que está en el centro del análisis es entonces “la política de la coordinación” (que obviamente no resuelve por sí misma los problemas gerenciales de la coordinación, los cuales son también una cuestión irresuelta en la región), lo que deriva del andamiaje conceptual presentado es que las experiencias concretas destinadas en América Latina a generar coordinación pro-integralidad de programas y políticas sociales descuidaron de modo significativo, en algunos casos más que en otros, el papel de la política, entendida ésta al mismo tiempo como el proceso y el mecanismo que amalgama conflictivamente actores e instituciones. Así, la confianza en la voluntad declarada de los involucrados o en la letra escrita en leyes y decretos, se han mostrado insuficientes para plasmar realmente una conjunción integral de esfuerzos colectivos al interior de los aparatos estatales, en tanto estos aspectos no sólo no ayudaron a generar confianza entre los participantes promoviendo coaliciones pro-coordinación, sino que tampoco fomentaron acuerdos creíbles capaces de cumplirse y ser sostenibles en el largo plazo<sup>27</sup>.

Las características de la institucionalidad política en un sentido amplio (régimen político, vínculo Estado-sociedad, cultura política, etc.) refieren a una dimensión fundamental para entender lo que sucede en el plano de la coordinación de programas y/o políticas sociales. Esto implica que los esfuerzos por mejorar la institucionalidad social e incluso la gestión concreta de intervenciones estatales (programas y políticas) en materia social no debiesen descuidar el entorno global de la institucionalidad política<sup>28</sup>. Tomando elementos de la presentación de los casos nacionales, sólo a título referencial en tanto el abordaje de los mismos sólo alumbró algunos aspectos del conjunto de elementos teóricos presentados oportunamente, destaquemos ciertos aspectos fundamentales del modo en que influye la política en la (potencial) coordinación pro-integralidad de programas y políticas sociales.

En primer lugar, la preeminencia de reglas formales que creen “decretar” la articulación de voluntades, intereses y recursos de grupos y/o organizaciones en conflicto, sin que nada

---

<sup>27</sup> A los elementos de carácter más general que presentaré enseguida, también se le debe adicionar otro factor que obstaculiza la coordinación: la lógica de proyectos expandida en los últimos años, a través de la reproducción geométrica de programas focalizados en la pobreza. Las presiones técnico-políticas de las micro-burocracias de cada una de estas intervenciones, sumado a las rigideces que en muchos casos provocaron las fuentes de financiamiento de las mismas, suelen ser una restricción muy importante cuando se quiere realmente generar coordinación pro-integralidad. Agradezco este señalamiento a Luciano Andrenacci (comunicación personal).

<sup>28</sup> Por supuesto también debe prestársele atención a la institucionalidad económica y a lo que sucede en el plano más general de las relaciones internacionales. No todo es política, no todo es política doméstica.

significativo suceda en la práctica. Sin duda alguna, el caso de Costa Rica sobresale en este punto, en tanto es amplia y profusa la legislación pro-coordinación, sin que eso resulte en sinergias reales. El caso de Perú es también importante remarcarlo aquí, ya que en diversas oportunidades se apoyó legalmente a la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales sin que ésta pudiese ejercer una concreta rectoría de la coordinación de su área de incumbencia. Pero no son los dos únicos ejemplos, toda vez que al observar el resto de experiencias nacionales aquí referenciadas, en todos los casos se observa un avance en la creación de normas legales que intentan obligar (y/o incentivar), sin éxito, a que los actores coordinen. Puede afirmarse, de un modo más general, que reglas formales de baja calidad suelen ampliar el abanico de posibilidades para un ejercicio discrecional de los recursos que debiesen ser coordinados.

Un segundo elemento a destacar, íntimamente asociado con el anterior, refiere al descuido de las reglas no escritas que regulan el conflicto político. Y esto fue notorio en muchos procesos de reforma política (tanto en el plano del régimen como del Estado), en donde lo que primó fue la ingeniería institucional formal. Las normas informales suelen potenciar sus efectos negativos en momentos específicos de las historias de los países, tal como aconteció en Argentina y Perú en los años '90, etapa en la cual se profundizaron rasgos de toma de decisiones públicas que priorizaban la visión unilateral y el descuido en materia de construcción de consensos. En dichos contextos, los elevados costos de transacción que se derivaban de la baja calidad de las reglas no escritas, afectaron la posibilidad de concretar interacciones pro-integralidad en lo social, ya que eran escasas las posibilidades de construir y cumplir acuerdos destinados a aumentar la equidad social en el largo plazo.

En tercer lugar, destaca la desconfianza que los propios jugadores tienen sobre los componentes fundamentales de la institucionalidad social. La sobreabundancia de reglas formales, el descuido de las costumbres y las prácticas culturales, suele desembocar en que los jugadores del "juego de la coordinación" (sobre todo aquellos con algunos recursos de poder propios) se despreocupen de los parámetros institucionales que debiesen regular sus interacciones. Fue notorio como en Chile, durante la segunda parte del mandato de Frei, las mismas autoridades sectoriales sociales devaluaron fuertemente el Comité de Ministros Sociales. También es evidente que la trayectoria del Gabinete Social (y luego del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales) en la Argentina estuvo marcado por la desconfianza en el valor de las instituciones de coordinación vigentes. Un ejemplo un tanto diferente en este punto está dado por el positivo papel de la confianza entre los partícipes de los ámbitos de coordinación y de estos con la máxima autoridad política, y en este sentido debe resaltarse (como ejemplo claro del papel de las reglas no escritas) el caso de Brasil y el funcionamiento de la Cámara de Política Social. Queda claro entonces 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) coordinación, otros elementos críticos destacan desde la óptica de los actores responsables de la (potencial) coordinación, más aún cuando ésta debiese adquirir, dadas las características de los problemas a enfrentar, rasgos de integralidad.

En cuarto lugar, cabe mencionar la volatilidad de los intereses de las máximas autoridades involucradas, incapaces o desinteresados en general de sostener en el tiempo estrategias pro-coordinación en lo social. Los casos de Argentina y Perú bajos los mandatos de Menem y Fujimori representan buenos ejemplos de este punto en el caso de ajustes estructurales en el marco de democracias que debieron enfrentar las múltiples crisis propias de procesos hiperinflacionarios, donde la agenda de reformas ponía en un segundo plano lo social. Pero este fenómeno también se registró en el caso de Chile durante el gobierno de Frei, donde la baja prioridad que tuvieron en esos años las instancias de coordinación en lo social refleja cuáles eran las prioridades reales, más asociadas a seguir fomentando el crecimiento económico y sosteniendo, en materia de atención a las principales necesidades de la población, un conjunto amplio de programas focalizados e intervenciones sectoriales en general inconexas entre sí. Estas y otras experiencias permiten reconocer que un factor político fundamental, a tener siempre en cuenta, es el modo en

que la estructura general de decisiones políticas procesa la definición de prioridades de acción estatal.

En quinto término, debe señalarse 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. La breve trayectoria del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia se explica en lo esencial por el cambio en las coaliciones gubernamentales. En los dos primeros gobiernos de la Concertación en Chile (1990-2000) fueron importantes las tensiones entre Presidentes que pertenecían a un partido y ministros sociales que pertenecían a otros partidos, siempre de la misma coalición de gobierno. En el breve período de gobierno de De la Rúa en Argentina, quedó en evidencia la fragilidad de la institucionalidad política argentina, en tanto los conflictos entre los socios de la alianza gobernante repercutieron de modo notable en la parálisis del Gabinete Social. Debe destacarse también aquí las tensiones por las que atravesó el gobierno de Cardoso en Brasil, dada la conformación multipartidaria de su equipo de gobierno. Estas acotadas referencias permiten resaltar el peso que tiene el cálculo estratégico de los actores, y el consiguiente modo de operar de los mismos, sobre todo en contextos políticos que dejan amplios resquicios para la inestabilidad en términos de prioridades y cargos políticos.

Un último aspecto a remarcar 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. El intento de las autoridades de la Secretaría de Desarrollo Social en la Argentina a mediados de los años '90, o de los responsables del Ministerio de Planificación y Cooperación en Chile a lo largo de la misma década, muestra a las claras que no puede generarse coordinación pro-integralidad en lo social sino existe un cierto equilibrio de poder entre los que interactúan al interior del aparato estatal, estén involucrados de modo directo o indirecto en dicho mismo campo de política pública. Un caso similar lo representa el intento de coordinación promovido en Costa Rica por el Instituto Mixto de Ayuda Social a finales de los '90. 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 este conglomerado de aspectos críticos que desde lo político-institucional afectan las posibilidades de coordinar de modo integral programas y políticas sociales en América Latina, no sorprende entonces el alcance limitado que han tenido los intentos aquí presentados de generar algún tipo de Autoridad Social. Retomando lo ya presentado acerca de los posibles alcances de la misma, es evidente que la tendencia dominante ha sido limitar su accionar a la temática de lucha contra la pobreza para lograr una mayor eficiencia en la gestión de la oferta programática focalizada. Todo esto, en el marco de una retórica que privilegió el discurso de una articulación de los sectores sociales para generar intervenciones integrales y operar como contrapeso de la autoridad económica. Las palabras no siempre son idénticas a los hechos.

Lo que en este contexto sí parece observarse, aún de modo incipiente, es una paulatina renuncia a generar coordinación en materia social por el lado de la conformación de un actor que se ocupe de semejante tarea (tal lo que sería el caso de una estructura de Autoridad Social), devaluándose así lo que podría llamarse la "solución por el lado del actor". Lo que comienza a surgir, más bien, es una apuesta a la generación de mecanismos de coordinación, que comenzaría a revitalizar la "solución por el lado del diseño institucional". En términos propositivos, de lo que debería tratarse, en todo caso, es de una cuestión de énfasis, a efectos de evitar el olvido de los actores y el endiosamiento de las reglas.

Palabras finales. La tentación de plantear un nuevo listado de requisitos para generar una real coordinación poco podría aportar a lo que ya se ha dicho y en parte aquí presentado. Conviene más bien, en estas líneas finales, concluir con una serie de llamados de atención destinado a aquellos grupos y sectores de la esfera pública que realmente entienden la coordinación de programas y políticas sociales como un paso fundamental para generar respuestas integrales que mejoren la vida de los ciudadanos: acumulen múltiples dotaciones de

recursos de poder, promuevan cambios institucionales profundos que afecten también las reglas no escritas, reconozcan que el conflicto será lo dominante en los procesos a transitar y no teman a las consecuencias del choque de intereses e ideologías. Consejos simples, que sin embargo nada dicen de lo difícil que será llevarlos a la práctica en la presente realidad de América Latina.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Carlos y Repetto Fabián** 2001 *Marco de análisis de las políticas sociales*, mimeo, CEDI, Buenos Aires
- Acuña, Carlos y Tommasi, Mariano** 1999 *Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America*, Documento de Trabajo N° 20, CEDI, Buenos Aires, julio.
- Adelantado, José; Noguera, José; Rambla, Xabier; y Sáez, Lluís** 1998 "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica", en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3/98, México.
- Agranoff, Robert y Lindsay, Valerie** 1983 "Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services Problem Solving at the Local Level", in *Public Administration Review*, may/june.
- Alonso, Guillermo** 2001 *Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público*, Documentos de Trabajo, UNSAM, Buenos Aires.
- Aranibar Quiroga, Ernesto** 2003 *Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia*, CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 65, Santiago de Chile.
- Axelrod, Robert** 1984 *The Evolution of Cooperation*, Nueva Cork, Basic Books.
- Axelrod, Robert** 2004 *La complejidad de la cooperación*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria Carrillo Flórez, Fernando** Eds. 1998 *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD/Paidós, Buenos Aires.
- 2004 "Reforma política contra la desigualdad", en Binetti, Carlo y Carrillo, Fernando (eds.) *¿Democracia con Desigualdad?*, BID/Unión Europea, Washington DC.
- Coppedge, Michael** 2001 "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en Camou, Antonio (comp.) *Los desafíos de la gobernabilidad*, FLACSO/ UNAM/ Plaza y Valdés, México DF.
- Cunill Grau, Nuria** 2004 "La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido?", en Gomà, Ricard y Jordana, Jacint (eds.) *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, CIDOB, Barcelona.
- Echevarría, Koldo** 2001 *Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública*, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, noviembre.
- Esping-Andersen, Gosta** 1993 *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Alfons el Magnànim, Valencia.
- Faría, Vilmar** 2003 *Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil*, CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 64, Santiago de Chile.
- Fleury, Sonia** 2002 "El desafío de la gestión de las redes de políticas", en *Revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- Fox, Jonathan** 1993 *The Politics of Food in Mexico*, Ithaca, Cornell University Press.
- Franco, Rolando** 2000 *Autoridad Social*, mimeo, Santiago de Chile.
- Garnier, Leonardo** 2000 *Función de coordinación de planes y política*, Instituto Interamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, Santiago de Chile.
- Gomà, Ricard y Jordana, Jacint** Eds. 2004 *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, CIDOB, Barcelona.
- Hall, Peter** 1993 *El gobierno de la economía*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Hall, Peter y Taylor, Rosemary** 1996 "Political Science and the Three New Institutionalisms", en *Political Studies*, XLIV.
- Klijn, Erik-Hans,** 1995 *Public Administration, Vol 73 Otoño de 1995 (437-454) @*

<b>Koppenjan, Joop y Terneer Katrien</b>		<i>Blackwell Publishers Ltd.</i>
<b>Jordana, Jacint</b>	2001	<i>Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional</i> , Documento de Trabajo I-22UE, INDES, Washington DC.
<b>Jordana, Jacint</b>	2002	<i>Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: casos de Argentina y Bolivia</i> , Documento de Trabajo I-38UE/Es, INDES, Washington DC.
<b>Lardone, Martín</b>	2002	<i>Reforma del Estado: instituciones y capacidades estatales</i> , mimeo, Buenos Aires.
<b>Mann, Michael</b>	1997	<i>Las fuentes del poder social</i> , Volumen II, Alianza, Madrid
<b>March, James y Olsen, Johan</b>	1989	<i>Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics</i> , Nueva York, Free Press.
<b>Martínez Nogueira, Roberto</b>	2004	<i>Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales</i> , ponencia presentada en el Seminario "Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales", INDES, Washington DC, noviembre.
<b>Molina, Sergio</b>	2003	<i>Autoridad Social en Chile: un aporte al debate</i> , CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 71, Santiago de Chile.
<b>Mostajo, Rossana</b>	2004	<i>Autoridad Social y la institucionalidad de la política social en el Perú</i> , mimeo, Santiago de Chile.
<b>North, Douglass</b>	1993	<i>Instituciones, cambio institucional y desempeño económico</i> , Fondo de Cultura Económica, México DF.
<b>North, Douglas</b>	1998	"Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción", en Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano (comps.) <i>La Nueva Economía Política: racionalidad e instituciones</i> , EUDEBA, Buenos Aires.
<b>Ostrom, Elinor; Gibson, Clark; Shivakumar, Sujai; y Andersson, Krister</b>	2001	<i>Aid, Incentives, and Sustainability</i> , <i>Sida Studies in Evaluation 02/01</i> , Main Report en Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana
<b>Peters, Guy</b>	1999	<i>Institutional theory in political science. The new institutionalism</i> , Pinter, Londres.
<b>Piszk, Sandra y Barahona, Manuel</b>	2003	<i>Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa</i> , CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 78, Santiago de Chile.
<b>Repetto, Fabián</b>	2000	"Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90", en <i>Desarrollo Económico</i> , Vol. 39, N° 156, Buenos Aires, enero-marzo.
<b>Repetto, Fabián</b>	2002	Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile, Prometeo, Buenos Aires.
<b>Repetto, Fabián</b>	2003	<i>Autoridad social en la Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción</i> , CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 62, Santiago de Chile.
<b>Repetto, Fabián</b>	2004	<i>Capacidad Estatal. Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina</i> , Documento de Trabajo I-52, BID-INDES, julio, Washington DC.
<b>Sabatier, Paul y Jenkins-Smith, Hank</b>	1999	"The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", en Sabatier, Paul (ed.) <i>Theories of the Policy Process</i> , Westview Press.
<b>Scharpf, Fritz</b>	1997	<i>Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research</i> , Boulder, Westview Press.
<b>Shepsle, Kenneth</b>	2003	"Acuerdos políticos en los marcos institucionales", en Goodin, Robert (ed.) <i>Teoría del diseño institucional</i> , Gedisa, Barcelona
<b>Subirats, Joan y Goma, Ricard</b>	1999	"Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis", en Goma, Ricard y Subirats, Joan (coords.) <i>Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de Gobierno</i> , Ariel, Barcelona.
<b>Tommasi, Mariano y</b>	2000	<i>Las fuentes institucionales del desarrollo argentino. Hacia una</i>

- Spiller, Pablo** *agenda institucional*, Eudeba/PNUD, Buenos Aires.
- Tsebelis, George** 1990 *Nested Games*, Berkeley, University of California Press.
- Tsebelis, George** 1998 “La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo”, en Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano (comps.) *La Nueva Economía Política: racionalidad e instituciones*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Vergara, Rodolfo** 2001 *Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza*, UAM-X, mimeo, México DF.
- Zurbriggen, Cristina** 2003 *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*, en Boletín electrónico del IIGOV, N° 149, junio.