



## NOTAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES. UNA PROPUESTA DESDE EL INSTITUCIONALISMO\*

*Fabián Repetto\*\**

*El artículo se propone interpretar las transformaciones que han experimentado las principales políticas sociales en América Latina a lo largo del proceso de ajuste estructural, aún en marcha en algunas áreas. Con ese fin se enfatiza el papel de las instituciones, en tanto normas, acuerdos informales y tradiciones que limitan pero a la vez facilitan la interacción de los actores sociales y estatales alrededor de cada acción pública donde están en juego intereses y valores divergentes.*

*The aim of this article is to interpret the transformations in the most important social policies in Latin America that have taken place during the process of structural adjustment, still in progress in some areas. To that end, emphasis is placed on the role of institutions, understood as standards, informal agreements and traditions, that limit but at the same time facilitate the interaction of social and state actors in all public actions where conflicting interests and values are involved.*

### Introducción

**E**l ajuste estructural por el que han venido atravesando las sociedades y los estados de América Latina en la última década derivó en la crisis y/o desestructuración de los marcos institucionales conformados a lo largo de la segunda posguerra. Dicho proceso está redefiniendo no sólo el mapa de actores relevantes (léase, cambios en

\* Desearía agradecer los valiosos comentarios anónimos formulados por los dictaminadores, que permitieron transformar —confío que para mejorar— el contenido original de este trabajo. Se deslinda toda responsabilidad de los mismos en los errores y/u omisiones que aún perduran.

\*\* Investigador de la Universidad de San Andrés, Argentina. Egresado de la I Promoción del Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales de la FLACSO-México.

sus dotaciones de recursos estratégicos), sino también —y por sobre todo— el abanico de límites y posibilidades que, expresado a través de leyes, arreglos informales y tradiciones, moldea la interacción entre aquellos alrededor de las diferentes políticas sociales.

En consecuencia, este artículo se propone ofrecer algunos elementos para un análisis institucionalista sobre las intervenciones públicas en materia social. El objetivo central, por ende, será marcar conceptualmente ciertos aspectos clave que ayuden a entender la dinámica de las diferentes políticas sociales en el nivel regional, sin ingresar en experiencias concretas. Para ello, el trabajo se divide en tres secciones además de esta introducción. En la primera, presento dos enfoques complementarios para situar analíticamente a las políticas sociales. En segundo lugar y en lo que constituye el núcleo argumentativo, propongo una perspectiva analítica enfocada en las instituciones, que permite interpretar el ciclo de las políticas públicas en términos de las interacciones e intercambios en que se ven involucrados los actores relevantes de la sociedad y el Estado interesados en aquéllas. En el mismo plano esbozo el concepto de “capacidad de gestión pública”, como un camino para dilucidar dicho proceso. Por último y en términos de la clave teórica adoptada, exploro algunos ejes sustantivos para la conformación de una agenda de investigación que aborde las rupturas y continuidades de la política social latinoamericana.

## **Dos miradas sobre la política social**

El concepto de “política social” puede encuadrarse desde una perspectiva acotada o una más amplia. Esa tensión está bien expresada por Titmuss (1981:37) cuando señala, siguiendo la obra de Marshall:

El término *Política Social* no es una expresión técnica con significado exacto [...], se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública (o nacional), los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda.

El mismo Titmuss esboza luego una visión más amplia, al considerarla como un sistema redistribuidor de ingresos, por lo cual incluía aspectos tales como la política fiscal, la política de empleo e ingresos, así como la administración de los sectores sociales (cf. Bustelo y Minujin, 1997).

En esta sección trabajaré dentro de ambas coordenadas. Por un lado, me concentraré en algunas áreas sustantivas en las cuales se han desarrollado las políticas sociales (perspectiva acotada), que por lo general implican intervenciones y generan efectos directos sobre cuestiones bien delimitadas. Por otra parte, pasaré revista a los diferentes “objetivos” que reconocidos estudiosos le han adjudicado a la política social, en su indirecta —pero no por eso menos importante— relación con temas tales como la dinámica del Estado capitalista, el desarrollo de las relaciones mercantiles o la extensión de la ciudadanía<sup>1</sup> (enfoque amplio). Un eje central las articulará, en tanto las políticas sociales constituyen arreglos cualitativos entre tres instituciones fundamentales: Estado, mercado y familia.<sup>2</sup>

### *La intervención pública sectorial*

A continuación definiré tres áreas de política social,<sup>3</sup> cuya dinámica impacta en forma directa sobre los problemas y necesidades de determinados sectores de la sociedad: en primer término, aquellas de cobertura universal; en segundo lugar, las asociadas a la seguridad social, y finalmente, las destinadas a enfrentar la pobreza.

<sup>1</sup> Muchas veces la discusión sobre los objetivos que pueden encerrar determinadas políticas sociales ha sido interpretado en términos de sus “funciones”. Entre los autores que se oponen a un análisis funcionalista destaca Goldthorpe: “Es difícil ver como podríamos alguna vez demostrar qué procesos sociales particulares son esenciales para la efectiva supervivencia física de una sociedad.” Existe el peligro de una “explicación de tipo metafísico y totalmente no informativo, al que tiende a dar nacimiento un enfoque funcionalista irreflexivo y acrítico” (citado en Offe, 1991:n.77). Por otro lado, un punto que debe mencionarse aquí está referido a lo que sería un cuarto objetivo de la política social: el control social. Esta temática, que no será explorada aquí, encuentra en Foucault a uno de sus exponentes más reconocidos.

<sup>2</sup> Sobre este aspecto llama la atención, entre otros, Esping-Andersen (1993).

<sup>3</sup> La sucesión en que se presentan las diferentes políticas sociales busca delinear un orden decreciente respecto a su impacto en cuanto a la integración social. Por otro lado, en ellas no se incluyen otras acciones públicas que, potencialmente, podrían ser abordadas dentro del mismo subgrupo de políticas públicas (por ejemplo, faltaría ubicar las acciones sobre la temática de vivienda, de infraestructura básica, etcétera).

El conjunto de acciones públicas definidas como *políticas sociales universalistas* se expresa paradigmáticamente en los sectores de educación (sobre todo en los niveles básicos) y salud (en especial, de atención primaria). Aun cuando el origen de las mismas puede hallarse en las etapas iniciales del capitalismo (o vinculado a la consolidación de los Estados nacionales en el caso de América Latina de finales del siglo pasado), su extensión en términos amplios y beneficios relativamente homogéneos brindados en forma centralizada, recién se produce a partir de la segunda posguerra. Resultó, así, la expresión cabal de los nuevos derechos sociales. Este tipo de políticas “pretende cubrir a toda la población contra las contingencias sociales, independientemente de la actividad que realice el ciudadano y de su capacidad contraprestadora” (Lo Vuolo, 1990:n.39).

El antecedente que sitúa su plena conformación alrededor de los conflictos bélicos de los años cuarenta está vinculado a la influencia ejercida por William Beveridge, quien en 1942 publicó una obra de suma importancia, en la cual se promovía un piso igualitario de beneficios para todos los ciudadanos. Su impacto inicial en el sistema inglés de política social rápidamente cruzaría las fronteras, pasando a constituirse en un “deber ser” promovido por ciertos organismos internacionales (como la Organización Internacional del Trabajo) y puesto en marcha por gobiernos de diversas latitudes. Tomando otras referencia, Grassi, Hintze y Neufeld sintetizan aspectos de esta modalidad de intervención estatal:

Se liga a las “exigencias de integración social” [...] de las sociedades avanzadas, lo que se expresa en los dos rasgos básicos que la definen: la universalidad y la uniformidad de las prestaciones, financiándose con rentas generales del Estado. Es decir, la extensión de la seguridad al conjunto de la colectividad nacional (1994:116).<sup>4</sup>

Las *políticas de la seguridad social* limitan por lo general su cobertura a la fuerza laboral y su grupo familiar, a la par que se finan-

---

<sup>4</sup> Vale hacer dos aclaraciones. En primer término, este tipo de acciones ya registraba importantes antecedentes en las experiencias escandinavas, aun cuando en ellas la prioridad (en términos de políticas públicas) resultaba ser el pleno empleo, aspecto sobre el cual también puso énfasis Beveridge en obras posteriores. En segundo lugar, no debe obviarse el hecho de que algunos países de América Latina (en especial Uruguay) ya estaban avanzando en esta dirección de cobertura universal hacia principios del siglo.

cian en forma tripartita entre asegurados, empleadores y el Estado. Al decir de Lo Vuolo:

Los beneficios que otorga están, al menos parcialmente, vinculados con los aportes (ya sea en forma directa o indirectamente utilizando a los salarios como base común de cálculo). Se organiza en diferentes programas (usualmente separados), cada uno de los cuales se identifica con una particular "contingencia" o "riesgo" social que motiva la cobertura" (1990:n.39).

El antecedente histórico de este campo de la política social remite a las acciones del canciller alemán Otto von Bismarck, quien en 1881 introdujo "desde arriba" un conjunto de reformas sociales, con un doble objetivo: *a)* brindar seguridad a los trabajadores en una sociedad industrial incipiente, y *b)* captar en términos de apoyo político en su favor un amplio sector de la población, que potencialmente podría adherirse a la oposición socialdemócrata. Desde entonces, cuando el seguro pasó a cubrir problemas emergentes, como accidentes de trabajo, invalidez o enfermedad por causas laborales y ancianidad, han sido pocas las variaciones en términos de la extensión de riesgos cubiertos por la acción estatal. Cabe destacar, en este sentido, los avances en temas tales como las asignaciones familiares, los seguros de desempleo, o ciertos seguros de salud.

En lo que se refiere a las *políticas frente a la pobreza*, y aun cuando su génesis se remonta a los orígenes mismos del Estado capitalista (en relación con su papel en la conformación de un mercado laboral donde los individuos pudiesen vender "libremente" su fuerza de trabajo), el lugar que ha ocupado en el conjunto de acciones públicas permite descubrir un recorrido singular. Mientras en gran parte de los países con mayores niveles de industrialización fue desapareciendo como tal, más allá de acciones aisladas (con la notoria excepción de Estados Unidos y otros países anglosajones), en ámbitos como América Latina tuvo una doble manifestación histórica: la beneficencia y la asistencia pública. Hoy en día, en esta región y por causas de diversa índole, las políticas contra la pobreza vuelven a cobrar un protagonismo sobresaliente que redefine su lugar respecto al resto de las acciones públicas en materia social.

Atendiendo a este proceso cabe presentar dos conceptualizaciones, cuyos ejes centrales parecen coexistir en el presente con nuevos dis-

cursos en cuanto al modo de enfrentar las necesidades de los grupos empobrecidos. En primer término:

La beneficencia, como caridad laica (que para nosotros es sinónimo de filantropía), se organiza como actividad del poder público, pero de un modo particular. En efecto, el Estado hace beneficencia por un acto de delegación. La razón de ser de esta primera institución de ayuda social del Estado obedece a una intencionalidad claramente ideológico-política [...]. Además de ser una función delegada, es una función secundaria del Estado (Tenti Fañani, 1989:35 y ss).<sup>5</sup>

En segundo lugar, la asistencia pública. Al decir de Isuani, son “aquellas políticas que se orientan a atender las necesidades del enfermo, el inválido, el anciano y la población carente en general que se encuentra fuera del sistema de seguridad social” (1986:113). Se trata del conjunto de acciones llevadas adelante por el Estado, que tienen como fin atender a ciertas necesidades básicas de los sectores marginados y más vulnerables, entre las cuales destaca la referida a alimentación.<sup>6</sup>

### *Los efectos indirectos de la política social*

Los objetivos que pueden satisfacer las políticas sociales no están aislados del conjunto de acciones que emprende el Estado, cualquiera que sea el ámbito en que éste se manifieste dinámicamente. Por ende, es posible asumir que las políticas públicas no constituyen una respuesta “aleatoria” a los diferentes problemas públicos que van emergiendo, sino que se dirigen hacia determinados fines vinculados a la naturaleza misma de la autoridad pública, entre los que destacan: asegurar el orden y la armonía social, crear condiciones para el proceso de acumulación, y obtener apoyo político. Aun cuando algunas acciones estatales están más vinculadas que otras a los obje-

---

<sup>5</sup> Las acciones benéficas estaban dirigidas en especial a los grupos considerados más vulnerables, como niños, ancianos y (por entonces) mujeres, a los cuales se solían agregar aquellos hombres adultos no incorporados formalmente a los nacientes circuitos de trabajo en cualquiera de sus ramas.

<sup>6</sup> Aunque se pretende superadora de la lógica de beneficencia que representó su antecedente inmediato, no puede ser interpretada como una fuente de derecho ciudadano para los que reciben dicha asistencia, porque en general se enmarcan en una serie de condiciones que atentan contra una real promoción del bienestar social.

tivos macro apuntados, es evidente que muchas de ellas habrán de generar impactos combinados (*cf.* Isuani, 1985:13).

La creciente importancia que han ido adquiriendo las políticas sociales en el cúmulo de tareas del Estado contemporáneo implicó una doble, compleja e histórica transición: *a)* desde la satisfacción privada de las necesidades hacia una satisfacción pública de las mismas, y *b)* de la pura lógica de la coerción a una lógica de la negociación. Tales procesos se tradujeron en un formidable cambio de poder tanto dentro de la sociedad como del Estado, lo cual implicó que desde los orígenes del capitalismo hasta el presente, los grupos sociales menos favorecidos hayan ido ganando espacios (a través de múltiples formas) en su disputa con los sectores dominantes, en pro de reclamar la satisfacción de sus necesidades. Esto ha otorgado a las políticas sociales una serie de roles sustantivos a lo largo del tiempo, por lo que es pertinente, en consecuencia, observar tres objetivos no excluyentes entre sí que parecen haber cumplido las mismas a lo largo del último siglo.

### El par acumulación-legitimidad

Una primera opción que se presenta para el análisis de las políticas sociales desde el prisma de sus objetivos, está dada por el lugar que ocupan dentro de una problemática más global, referida a las tareas indelegables que debe desarrollar como tal todo Estado capitalista. Fue O'Connor (1973) quien, tomando en cuenta esta situación y observando para ello la dinámica presupuestaria en el caso norteamericano, destacó la tensión existente entre acumulación y legitimidad.

Su análisis determinó que los gastos estatales pueden ser diferenciados en gastos de capital social y en gastos sociales. Respecto a los primeros, el autor los subdivide a su vez en aquellos destinados a la inversión social, como los utilizados para aumentar la productividad (por ejemplo las acciones tendientes a sostener el desarrollo industrial que buscan responder a la caída en la tasa de beneficio) y los que sostienen el consumo social, que sirven a los efectos de reducir los costos de la reproducción de la fuerza de trabajo (como es el caso de la seguridad social que trata de actuar sobre la insuficiencia del consumo). En ambas situaciones se trata de gastos requeridos pa-

ra la acumulación privada. En cuanto a los gastos sociales, éstos consisten en proyectos y servicios requeridos para alcanzar y/o mantener niveles aceptables de armonía social, siendo necesarios para satisfacer la función legitimadora del Estado, aun cuando no sean gastos que aumentan la productividad, por lo que la asistencia social constituye un buen ejemplo de ellos. Las políticas sociales aparecen en esta formulación como expresión de ambos tipos de gastos, ya que aun cuando primordialmente se vinculan a los gastos sociales, también aparecen cristalizando cierto renglón de los gastos de inversión social.

La principal consecuencia teórica que O'Connor deriva de su enfoque refiere a que la acumulación de capital social y la expansión de gastos sociales resulta un proceso contradictorio que deriva en tendencias hacia crisis económicas, sociales y políticas. Aunque se trata de un análisis centrado en los gastos, su aporte resulta muy significativo para una interpretación de los objetivos de la política social en relación con el conjunto de las políticas públicas, toda vez que permite analizar el papel que aquéllas desempeñan en la doble tarea de asegurar la acumulación y sostener la legitimidad, al mismo tiempo que alerta sobre las dificultades de clasificar los gastos estatales, y las políticas que derivan de éstos, en una u otra tarea en particular.

#### De la reproducción de la fuerza laboral a la desmercantilización

La política social, interpretada en un sentido amplio, ha tenido como uno de sus objetivos primordiales facilitar la reproducción global de las relaciones capitalistas, uno de cuyos ejes sustantivos se vincula a la reproducción de la fuerza de trabajo. En palabras de Offe: "La política social es la manera estatal de efectuar la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados" (1991:78). Según el mismo autor, una forma apropiada de interpretar este fenómeno es analizando el modo en que se desenvuelve un proceso donde la industrialización capitalista va acompañada (no sólo en sus primeros pasos) de la desorganización de la fuerza laboral, para lo cual diferencia entre proletarización "pasiva" y "activa". Mientras la primera ha sido masiva y continua, desde los orígenes del capitalismo, generada por la necesidad humana de conseguir sus medios de subsistencia, la segunda implica procesos "no naturales" en los cuales la política social desempeña un papel fundamental.



Siguiendo con este argumento, tres parecen ser los problemas centrales inherentes a la desposesión de la fuerza de trabajo: por un lado, la incorporación de ésta como suministro del mercado de trabajo; por otro, la institucionalización de los riesgos y áreas de vida no subsumidas en la relación salario-trabajo, y finalmente, la regulación cuantitativa de la relación entre suministro y demanda en el mercado laboral. Como ninguno de estos problemas se soluciona por la acción de la "mano invisible" del mercado, la planificación social, en tanto relaciones y estrategias políticamente organizadas, es el mecanismo por el cual se intenta resolverlos. En este sentido, Offe interpreta que el alcance de las actividades estatales que forman parte de la planificación social no deberían deducirse mecánicamente de la distribución departamental de las mismas. Sostiene, en cambio, que esto se debiese determinar con relación al papel que cumplen en torno al problema estructural objetivo: la continua constitución y reproducción de la relación salario-trabajo.

La política social, entendida en estos términos, encierra en su propio funcionamiento una contradicción fundamental: mientras es indispensable para lograr una masiva proletarización activa, en su expansión lleva el germen de la desmercantilización. Cuando la expansión del capitalismo derivó en la incorporación no sólo económica sino también política de las clases trabajadoras, las políticas sociales, que en sus diversas modalidades originales habían servido para la reproducción de la fuerza de trabajo, quedaron en muchos casos plasmadas en derechos. Con la protección legal a favor de los trabajadores, la fuerza laboral comenzó una paulatina pérdida del estatus de mercancía. Al decir de Esping-Andersen: "La desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado" (1993:41 y ss).

Planteado el contradictorio objetivo que encarnan las políticas sociales en términos de ayudar a la proletarización, pero a su vez expresar niveles crecientes de desmercantilización, es pertinente apuntar los límites del segundo de los procesos, sobre todo cuando el análisis se centra en sistemas capitalistas consolidados.<sup>7</sup> En este tipo de

---

<sup>7</sup> Por "sistemas capitalistas consolidados" sólo quiero referirme a países que no están experimentando transiciones recientes desde otras formas de organización económica, como el caso explícito de países de Europa del Este o el implícito de China.

sociedades, y por razones que escapan al presente trabajo, no ha resultado históricamente posible avanzar hasta el final en el proceso de quitarle *totalmente* el estatus de mercancía a la fuerza laboral; más bien se registran diferentes *grados* en los cuales los individuos y sus núcleos familiares pueden vivir dignamente, siendo poco afectados por la lógica del mercado.

### La constitución de sujetos

Una tercera posibilidad para analizar a las políticas sociales en términos de sus objetivos está representada por los impactos que éstas tienen en los procesos de conformación de sujetos sociales, en especial pero no exclusivamente “el ciudadano”. Esto implica reconocer que el conjunto de las políticas sociales habrá de impactar en la estructura social, pero no todas lo harán de la misma forma.

El clásico trabajo de Marshall (1950) constituye una referencia obligada para entender la relación entre políticas sociales y ciudadanía. Interpretando globalmente a la ciudadanía moderna como un estatus que atribuye derechos y deberes a los nuevos estratos sociales surgidos con el origen mismo de la revolución industrial, este autor distingue evolutivamente tres fases y componentes en el desarrollo del concepto, la última de las cuales es la ciudadanía social,<sup>8</sup> que se consolida en el presente siglo, y consiste en el derecho a tener un nivel adecuado de educación, salud, habitación y seguridad social, con base en los estándares que prevalecen en cada contexto particular.

El mismo Marshall señaló los límites pero también las potencialidades implícitas en la extensión de la ciudadanía social. Los primeros están representados por la estructura social capitalista, que se asienta sobre una marcada desigualdad en el ingreso derivada del funcionamiento de la economía de mercado. Aun así, la existencia y consolidación de los derechos sociales puede alterar las formas que adquiere esa estructura social, garantizando al menos un conjunto

---

<sup>8</sup> Los otros dos tipos son: 1) la ciudadanía civil vinculada a los orígenes mismos del capitalismo, por la cual el individuo tiene una serie de derechos asociados a la libertad (física, de palabra, de propiedad, de pensamiento) así como el derecho a una justicia independiente centrada en el principio de “igualdad ante la ley”; 2) la ciudadanía política, desarrollada a lo largo del siglo XIX y que consiste, entre otros aspectos, en el derecho a participar en el ejercicio del poder político y al sufragio universal.

básico de bienes y servicios necesarios para una vida digna, en forma independiente del nivel de ingresos de quien se beneficie de ellos.<sup>9</sup>

Esta visión de la ciudadanía social no puede definirse sin más como sinónimo de las políticas sociales, toda vez que su articulación virtuosa dependerá tanto de la existencia de derechos que la promuevan en términos de prácticas universales, como de múltiples condiciones históricas y sociopolíticas que permitan la materialización de tales normas.<sup>10</sup> Cuando se revisa la experiencia latinoamericana del último siglo, este llamado de atención adquiere plena validez, dado que la extensión de diferentes expresiones de la política social no necesariamente han conducido hacia una definitiva expansión de los derechos sociales de carácter universal. Existen, en este sentido, variaciones sobre el concepto mismo de ciudadanía, ligadas a ciertos tipos de acción pública donde los beneficiarios ya no se definen en términos generales, sino que adquieren ese estatus en tanto estén incorporados formalmente al mundo del trabajo. Es a este tipo de ciudadanía a la que Dos Santos (1979) dio en llamar “regulada”, entendiendo por ella un concepto de ciudadanía cuyas raíces no se encuentran en un determinado código de valores políticos, sino en un sistema de estratificación ocupacional, el cual está definido en términos legales.<sup>11</sup>

Es oportuno llamar la atención sobre la forma en que la política social, en alguna de sus expresiones, también puede definir a un tercer tipo de sujeto (diferente del ciudadano o del trabajador): el pobre. Se trate de las primeras intervenciones del Estado capitalista inglés (vía las Leyes de Pobres), de las acciones en términos de beneficencia de la oligarquía argentina a principios del siglo XX, de las prácticas asistenciales de los populismos latinoamericanos de posguerra, o de las acciones focalizadas en pleno auge en todos los países que han emprendido recientemente el ajuste estructural; algunas

<sup>9</sup> Al decir de Esping-Andersen: “...el concepto de ciudadanía social implica también la estratificación social: el estatus de alguien como ciudadano competirá o incluso reemplazará a su posición de clase” (1993:41).

<sup>10</sup> Al respecto, cf. Bustelo y Minujin (1997). Estos autores habrán de avanzar en la construcción del concepto de “ciudadanía emancipada”, en la cual se registran notables puntos de encuentro con la idea de “ciudadanía social”, pero enfatizando ciertas temáticas (género, democracia, derechos humanos) no explicitadas en la formulación original de Marshall.

<sup>11</sup> Aquí el sujeto constituido por las políticas sociales puede ser definido bajo dos conceptos: “ciudadano regulado” o “trabajador” (cf. Grassi, Hintze y Neufeld, 1994).

políticas sociales dan forma a un sujeto, el pobre, que en términos reales aparece debilitado en cuanto a su poder para llevar adelante el ejercicio de sus derechos.

### Una propuesta teórica

El enfoque propuesto para el análisis de la política social (sus contenidos, cambios y continuidades) se sitúa en una perspectiva que enfatiza —y problematiza— la relación mutuamente influyente entre *politics* y *policies*. Interpreto a la política como la interacción entre actores sociales y estatales, portadores de recursos clave, alrededor de temas específicos, que por lo general implican disputas de intereses y concepciones ideológicas conflictivas,<sup>12</sup> a la vez que entiendo a las políticas públicas como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritario” (Tamayo Saéz, 1997:281). Los procesos que vinculan ambos niveles analíticos se desarrollan mediante ciertas reglas de juego formales e informales (instituciones) reconocidas y aceptadas por los participantes, que enmarcan prácticas de disputa y negociación entre los mismos:

#### *¿Por qué importan las instituciones?*

El factor más importante para entender la estructuración de los intercambios entre los involucrados en las diversas políticas públicas está asociado a los contextos institucionales, cuya calidad puede dar lugar a prácticas muy diferentes, en términos de dos posibilidades antagónicas y polares: por un lado, un entramado de reglas formales e informales facilitadoras de prácticas incluyentes y cooperativas, conducentes a articulaciones virtuosas —en el largo plazo— entre valores tales como la equidad, la eficiencia o la gobernabilidad demo-

---

<sup>12</sup> Una interpretación de la política, especialmente apta para el análisis de América Latina, es la proporcionada por Cavarozzi: “1) las interacciones desarrolladas tanto dentro de las instituciones representativas asociadas con los partidos políticos y el Parlamento como a través de los mecanismos corporativistas controlados por el Estado; y 2) los rituales simbólicos de la participación popular” (1991:95).

crática; por el otro, un conjunto de normas, prácticas y tradiciones establecidas que dan lugar a interacciones donde priman los conflictos con resultados “suma cero”, en los cuales los involucrados tienden a priorizar sus intereses inmediatos excluyendo a los otros. El conjunto de situaciones reales se ubica según los matices de ambos escenarios analíticos.

Estos dos escenarios, potenciales en el plano de la teoría, conducen a una mirada más fina sobre el concepto de “instituciones”, en tanto reglas, normas, prácticas informales y tradiciones que resultan de la acción humana (Vergara, 1997). Entre las múltiples perspectivas que confluyen hoy en día alrededor de la temática institucional (cabe destacar las provenientes desde la ciencia política, la sociología y la economía), no existe un denominador común en el que cada una pueda ver identificada su posición, motivo por el cual es pertinente seguir a Schedler (1998) cuando consigue identificar cuatro atributos posibles de ser aceptados por los diferentes enfoques: *a)* las instituciones tienen un origen social, no siendo hechos naturales ni productos divinos; *b)* las instituciones tienen una extensión social, en tanto son el patrimonio compartido de toda una sociedad; *c)* las instituciones tienen una extensión temporal, ya que persisten en el tiempo asociadas a ideas como estabilidad, regularidad, recurrencia, y *d)* las instituciones tienen una función social, en tanto poseen peso propio y generan efectos, estableciendo restricciones y abriendo oportunidades. El énfasis puesto en el marco institucional permite ligar la relación entre los actores sociales y estatales, constituyendo un camino atractivo para estudiar políticas públicas en diferentes contextos, a la vez que ayuda a darle un orden analítico a un conjunto de variables no subsumibles en el concepto de “institución”.<sup>13</sup>

Son precisamente las instituciones, tanto aquellas de índole formal como las de corte más convencional, las que estructuran y dan cuerpo (de acuerdo con la calidad de las mismas) a la relación entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, esos vínculos y sus expresiones concretas, por ejemplo en términos de políticas públicas, no son

---

<sup>13</sup> En Bertranou (1995) se encuentra una sólida justificación acerca de las potencialidades del enfoque institucional, así como de los peligros que acarrea extender su influencia a ámbitos no correspondientes.

creados de una vez y para siempre, sino que están sujetos a cambios. Mientras en tiempos normales de la vida política la transformación resulta incremental y en el margen, toda vez que los actores involucrados consideran (dentro de los límites que le impone su racionalidad limitada) que esa estrategia es la apropiada a efectos de no incurrir en costos desmedidos, por otro lado, en épocas de crisis, la posibilidad de acelerar las mutaciones institucionales se acrecienta a partir de los excesivos costos que representa mantener los viejos mecanismos de interacción.

Aun cuando en este último caso cabe la posibilidad de que se avance más rápidamente en el cambio institucional, igualmente la transición hacia nuevas reglas de juego no resultará fácil, ni siquiera en aquella dimensión formal y por ende maleable por el accionar consciente de los actores.<sup>14</sup> Esto obedece, entre otras razones, a que ninguna transformación de mecanismos y procedimientos puede ser absoluta o global, con lo cual se corre el riesgo de no poder afectar (cambiar) aquellas instituciones que en su funcionamiento cotidiano dan lugar a resultados similares a las que condujeron a la crisis. Mucho dependerá de la solidez y coherencia de la coalición interesada en la reforma (y en el tipo de cambio que éste propone), pero también de su relativa posición de fuerza respecto a quienes se favorecen con el estatus. Sobre este punto, y tomando en cuenta el legado de prácticas institucionalizadas previas, Weir y Skocpol sostienen:

Las políticas existentes influyen en las demandas de los grupos y partidos contrincantes, que definen sus opciones en respuesta a las prácticas comunes. Las intervenciones previas configuran también las nociones sostenidas por los administradores y políticos sobre lo que es posible, pues la capacidad administrativa que se configura en un área no se puede alterar fácilmente para ejecutar un conjunto nuevo de políticas. Los recursos y el tiempo requeridos para crear capacidades nuevas desalientan los cambios políticos radicales, en especial, posiblemente, en tiempos de crisis económica, cuando se priman los resultados rápidos (1993:99).

Los marcos institucionales, en tanto obstáculo o posibilidad, impactan de modo diferencial en los individuos, grupos y sectores liga-

---

<sup>14</sup> Al decir de North, "las limitaciones informales derivadas culturalmente no cambiarán de inmediato como reacción a cambios de las reglas formales" (1993:65).

dos a cada área de política pública. Por ende, acentuar el hecho de que las diversas *policies* atraviesan un ciclo donde confluyen multiplicidad de grupos y sectores, agencias y organizaciones, conduce a poner en un primer plano a las coaliciones que, en forma explícita o velada, operan en las diferentes fases de dicho proceso. En este sentido, las alianzas pueden ser interpretadas como una articulación entre actores sociales y estatales que comparten (por razones coyunturales o históricas) valores e intereses más o menos comunes. Para que la acción de estos agrupamientos impacte significativamente en la forma y contenido de la política pública, será indispensable que logren mantenerse como tales a lo largo de un periodo prudencial, aprender de las experiencias pasadas y generar los mecanismos de incentivos apropiados para facilitar la cooperación entre sus miembros.

Hasta aquí se ha planteado un esquema general sobre el papel de la conjunción de intereses y/o ideas de diversos grupos. Los argumentos de Fox (1993) intentan explorar, en forma más específica, los potenciales puntos de articulación virtuosa entre las demandas sociales y las respuestas que fluyen desde el Estado, enfatizando que las divisiones internas dentro del aparato público incrementan la posibilidad de que los sectores reformistas insertos en su estructura puedan elaborar acciones en favor de determinados grupos sociales con carencias y necesidades no satisfechas.<sup>15</sup> Pero para que ello sea posible, dichos funcionarios necesitan establecer “corrientes políticas” con grupos sociales organizados, de tal forma que los intereses de estos sectores de la sociedad se internalicen en el entramado estatal de toma de decisiones.

Sin embargo, la conformación de este tipo de vínculos resulta sólo condición necesaria (pero no suficiente) para que se elaboren e instrumenten políticas sociales acordes a los requerimientos y demandas de determinados colectivos sociales. Como apunta el mismo Fox, para hacer viable una acción estatal que cubra las expectativas de dichos grupos, deberán institucionalizarse “rutas de acceso” a

---

<sup>15</sup> El tema de la satisfacción de las necesidades resulta demasiado amplio e imposible de abarcar en este trabajo, incluso por sus derivaciones filosóficas. Es pertinente señalar, no obstante y en tanto lo reclama la lógica del argumento, que cuando una necesidad es satisfecha a través de una política pública, suele pasarse a un siguiente estadio donde emergen nuevas demandas, con lo cual el proceso parecería no tener fin.

través de las cuales las presiones sociales se internalicen con fuerza y peso específico dentro del Estado. Cuando ambas circunstancias confluyen, se acrecientan las posibilidades de llegar a políticas sociales que satisfagan los intereses de quienes componen la coalición reformista. Esto responde a la coincidencia de dos conjuntos de intereses: por un lado, los actores estatales involucrados en este tipo de "corriente política" necesitan, para consolidar sus posiciones, de una base de apoyo movilizadora y con cierto grado de organización en el seno de la sociedad; por el otro, los actores sociales requieren de aliados ubicados en aquellos lugares donde se toman las decisiones, a fin de que se atiendan favorablemente a sus demandas.

Así como las coaliciones favorables a las reformas sociales son quienes pueden promover cierto tipo de acciones tendientes a una mayor desmercantilización y ciudadanía social, por ejemplo mejorando los sistemas de educación o salud, aumentando la cobertura y/o calidad del seguro social o enfrentando la pobreza, también es pertinente observar en qué medida existen (o pueden conformarse) otros tipos de alianzas, con diferentes objetivos. Por ejemplo, una segunda posibilidad está representada por aquellos casos donde las coaliciones que logran imponer sus posiciones también buscan generar reformas, pero sólo aquellas que favorezcan sus intereses corporativos más inmediatos. Una tercera opción se asocia directamente con "corrientes contrarreformistas", las cuales aglutinarán a determinados actores alrededor del objetivo de vetar u obstaculizar la implementación de las acciones que impliquen pérdida de sus propios beneficios, reales o potenciales. Los intereses que pueden operar como "cemento" de los grupos opuestos a reformas sociales pueden ser de muy diferente naturaleza. Algunos interpretarán tales políticas como un primer paso estratégico de los reformistas para avanzar luego hacia áreas más sustantivas, otros observarán en tales acciones la pérdida o significativa disminución de beneficios presentes, y otros más se opondrán guiados por su posición ideológica.

Aunque presente en todo el análisis previo, el concepto de "actor" no ha sido aún delimitado, para lo cual cabe una pregunta: ¿qué hace a determinados colectivos (y en situaciones especiales a individuos por sí mismos) actores de política pública?<sup>16</sup> Proponiendo una dife-

---

<sup>16</sup> Este punto retoma reflexiones anteriores (Repetto, 1998).



renciación fundamental entre actores sociales y actores estatales, en tanto éstos dan cuerpo al abstracto vínculo entre sociedad y Estado, vale presentar algunos parámetros. Cinco de esas coordenadas son comunes a ambos tipos de actores, siendo los partidos políticos un claro ejemplo de “actores de frontera”:<sup>17</sup> *a) capacidad de negociación* (posibilidad de influir en las instancias reales de formulación y gestión de las políticas públicas); *b) capacidad para descifrar el contexto* (posibilidad de acceder a la mayor cantidad y calidad de información esencial durante todo el proceso de la política pública);<sup>18</sup> *c) capacidad de representación* (en el caso de los actores sociales, posibilidad de liderazgo para expresar con legitimidad a quienes conforman su “base” de sustentación; en lo que refiere a los actores estatales, posibilidad de respaldo legal que ampare su accionar administrativo); *d) capacidad de movilización social* (posibilidad de presionar a los otros involucrados a través de la magnitud del número —y sus formas de expresión— en ciertos momentos y lugares); *e) capacidad de acción colectiva* (posibilidad de conjurar el problema del hombre indiferente que se desentiende de todo).<sup>19</sup> Asimismo, en lo que refiere a los actores estatales, éstos estarían en condiciones de movilizar un recurso que les es propio: la *capacidad de autoridad* (posibilidad de ejercer el poder público en función de que, en última instancia, las políticas son fijadas e implementadas por el Estado).

<sup>17</sup> En la distinción propuesta entre actores sociales y actores estatales, los partidos políticos parecen perder identidad. A efectos del tratamiento específico, consideraré a los partidos políticos como actores sociales en tanto son articulares de demandas e intereses de la sociedad. Esto no implica, por supuesto, negar una dimensión del accionar partidario que los ubicaría como actores estatales, ya sea cuando están gobernando, ya por su presencia en las instancias legislativas.

<sup>18</sup> Estos dos primeros atributos también pueden poseerlos los organismos internacionales, pues en los últimos tiempos se han constituido en actores clave en el conjunto de las políticas públicas. Sólo a efectos analíticos el esquema trazado diferencia entre “actores sociales” y “actores estatales”, cuando en realidad existiría una tercer opción: “actores internacionales”.

<sup>19</sup> Conceptualizando a los actores como grupos de personas con intereses comunes que comparten ideas acerca de cómo perseguir la satisfacción de los mismos (Fox, 1993), es importante indicar que un elemento cohesionador de esos colectivos tiene que ver con su propia percepción de que existen identidades compartidas, las cuales pueden estar o no referidas a ciertos clivajes (clase, religión, etcétera). También será relevante el modo en que evalúan la posibilidad de actuar y movilizarse en pos de sus demandas, lo cual se liga a las reglas más generales del régimen político.

La perspectiva aquí propuesta, que explora a través de las políticas públicas el complejo entramado que articula la sociedad con el Estado, requiere poner el acento en las formas y los contenidos de la interacción que establecen los actores de una y otra esfera. Como señalan Oszlak y O'Donnell:

Algunos actores se movilizan, alrededor de ella, más tardíamente; otros pueden "retirarse", y otros, por fin, pueden ser excluidos. Esto se relaciona, también con la cambiante naturaleza de los actores a lo largo del proceso de resolución de una cuestión. En otras palabras, así como se van redefiniendo los términos de una cuestión, también se van modificando los atributos y formas de agregación y representación de los actores, lo cual plantea el problema de especificar cuidadosamente los criterios empleados para definirlos (1984:113 y ss).

Enfatizar la dinámica interacción entre actores estatales y sociales permite arribar a un nivel más concreto de análisis. Así, el Estado puede impactar en la estructuración de las demandas de la sociedad, moldeando los contornos organizativos de grupos y sectores sociales (Schmitter, 1992), estructurando la naturaleza del insumo social que interviene en el proceso de la política pública (Fox, 1993)<sup>20</sup> o influyendo en la formación de grupos, así como en los recursos, ideas y exigencias de los diversos sectores sociales (Skocpol, 1990; Weir y Skocpol, 1993:96).<sup>21</sup>

Esta mirada sobre el modo en que el accionar estatal puede impactar en la organización social resulta atractiva pero incompleta, por lo que se requiere ampliar la perspectiva y atender la forma en que las presiones y dinámicas sociales tienen consecuencias para la

---

<sup>20</sup> En algunas circunstancias específicas, los sectores sociales que pugnan por convertirse en actores relevantes con el fin de hacer reclamaciones por diferentes necesidades también pueden ser tentados y seducidos por los agentes estatales, algunos de cuyos representantes estarán en condiciones de ofrecerles a aquéllos variados incentivos (materiales y/o simbólicos) con el objetivo de limar sus manifestaciones más contestatarias (Fox, 1993).

<sup>21</sup> Desde una perspectiva que se propone más abarcadora, Mann (1991:47) sugiere una mirada histórica a este tipo de procesos: "El Estado, a diferencia de los principales actores de poder de la sociedad civil, está territorialmente limitado y centralizado. Las sociedades necesitaban que algunas de sus actividades fueran reguladas sobre un territorio centralizado. Lo mismo sucede con las clases económicas dominantes, las iglesias y otros movimientos de poder ideológico, y élites militares. Por tanto, ellos confían los recursos de poder a las élites estatales, recursos que no son capaces de recuperar completamente, precisamente porque sus propias bases socioespaciales de organización no están centralizadas ni territorializadas."

conformación del Estado. En tal sentido, el crecimiento del aparato estatal puede ser explicado, históricamente, por la necesidad de ir respondiendo a demandas y cuestiones que suelen originarse por presiones de grupos sociales con la suficiente fortaleza como para “obligar” al Estado a dar algún tipo de respuesta a sus requerimientos. Por lo general, el resultado más usual ha sido la creación de agencias burocráticas especializadas en elaborar e instrumentar políticas puntuales para el asunto específico, lo cual explica el hecho de que el aparato estatal haya ido diferenciando sus tareas en múltiples áreas funcionales, que nada dice acerca de su coherencia administrativa.

Más allá de la mutua influencia entre actores relevantes de la sociedad y el Estado, lo cierto es que todos ellos operan guiados por una “racionalidad limitada”, lo cual implica que los involucrados en las diferentes *policies* no optimizan sus decisiones, sino que a lo sumo satisfacen dentro de un conjunto circunscripto de posibilidades (Simon, 1955, 1957).<sup>22</sup> Un mecanismo al cual suelen recurrir aquéllos a los efectos de afrontar sus límites cognitivos, además de actuar dentro de instituciones, es al aprendizaje de las experiencias pasadas. Por tal motivo, los legados de las políticas públicas antecedentes (Weir y Skocpol, 1993), formuladas y puestas en marcha en momentos históricos previos o en otras latitudes con ciertos puntos de similitud al caso concreto, permiten a los actores adecuar “por tanteo” los recursos a utilizar en el proceso, así como los tipos de interacciones probables durante el mismo. Se trata, en suma, de un aprendizaje social (*social learning*) en el cual cobra relevancia el papel de las ideas (Hall, 1993b).<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Observando la dinámica que adquiere el accionar de los actores se pueden encontrar argumentos que enriquezcan esta problemática: “El actor rara vez tiene objetivos claros y menos todavía proyectos coherentes: éstos son múltiples, más o menos ambiguos, más o menos explícitos y más o menos contradictorios. Cambiará a mitad del camino y rechazará algunos, descubrirá otros sobre la marcha o incluso después, aunque no sea más que porque existen consecuencias imprevistas e imprevisibles de su acción que lo obligan a “reconsiderar su posición” y a “reajustar su mira”: lo que consideró “medio” en un momento dado puede ser “fin” en otro momento y viceversa” (Crozier y Friedberg, 1990:46).

<sup>23</sup> Observando este punto, Viguera indica: “Peter Hall agrega además la sugerente idea de los *policy paradigms*, o marcos interpretativos que moldean en buena medida los objetivos y estrategias de los decisores de políticas, tales como el keynesianismo o el neoliberalismo; pero esos paradigmas no sólo informan la acción de los políticos y burócratas sino que permean también al conjunto de la sociedad, lo cual significa que las ideas generan una suerte de interdependencia y marco conceptual de interacción...” (1995:20).

## *La capacidad de gestión pública*

Las políticas públicas expresan un proceso donde se movilizan, con intensidades diferenciales, las dotaciones de recursos con que cuentan todos los actores involucrados. Se trata de un juego dinámico desarrollado dentro de marcos institucionales que a su vez cristalizan etapas de largo alcance, los cuales suelen ser afectados por diversas contingencias. El hecho de que quienes logren transformarse en actores relevantes no tengan una participación constante a lo largo del ciclo por el que atraviesan las *policies* que los aglutina dependerá, por un lado, de cada fase de las mismas (estructuración del problema, elaboración de propuestas, decisión, instrumentación, evaluación de impactos); por el otro, de la percepción que tengan esos mismos actores respecto a los costos y beneficios que deriven de participar más o menos, de un modo o de otro, en las sucesivas interacciones. En este contexto, las instituciones sirven para moldear ciertas expresiones de poder a la par que operan como marco de restricción para las decisiones estratégicas que realicen los participantes en el proceso de las políticas públicas. Como lo apunta Hall:

Los factores institucionales juegan dos papeles esenciales en este modelo. Por un lado, la organización del diseño de políticas afecta al grado de poder que cualquier conjunto de actores tiene sobre el resultado de tales políticas [...]. Por otro lado, la posición organizativa también afecta a la definición que el agente hace de sus propios intereses, estableciendo sus responsabilidades institucionales y relaciones con otros actores” (1993a:35).

Las coordinadas propuestas por el institucionalismo permiten centrar el análisis en el concepto de capacidad de gestión pública, lo que implica ir más allá de ciertas perspectivas que identifican la capacidad del Estado con la eficacia administrativa del aparato público (Sikkink, 1993) o que analizan la dinámica de este último como el resultado de un dilema al cuál se ve enfrentado el político (Geddes, 1994). Lo que sucede con la burocracia es fundamental para entender el grado y contenido de las intervenciones vía políticas públicas, pero no resulta suficiente para entender la dinámica que adquieren las mismas.

Por tal motivo, es pertinente seguir a Evans (1996) con su idea de autonomía arraigada (*embedded autonomy*), la cual expresa la combinación de coherencia interna y conectividad externa. Mientras el primer concepto retoma los clásicos aportes de Weber sobre el funcionamiento administrativo (burócratas con un estatus distintivo, basado en el mérito y bien recompensado a través de una carrera de largo plazo), en lo que se refiere a la vinculación de estos colectivos de funcionarios con agentes extraestatales, el autor jerarquiza el papel que desempeña el vínculo entre los agentes públicos y los grupos sociales al momento de interpretar los contenidos y resultados de las políticas públicas.<sup>24</sup> Considerando algunas perspectivas analíticas previas como base de apoyo, indica que una acción pública exitosa sólo podrá lograrse cuando a aquella coherencia administrativa se sume un Estado habilitado para operar con mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y bien elaboradas respuestas frente a una realidad siempre cambiante. En sus propias palabras, “estos argumentos demandan un Estado más bien enraizado (o encastrado) en la sociedad que aislado” (1996:536).<sup>25</sup>

Al colocar el acento en la capacidad de gestión pública, es pertinente llamar la atención sobre tres aspectos asociados a ella. En primer término, dicha capacidad representa más bien una *posibilidad*, es decir, que su existencia debe ser comprobada e interpretada en cada área de políticas públicas específica, en casos nacionales puntuales y en momentos temporales precisos. En segundo lugar, en aquellas situaciones donde efectivamente se observe la combinación virtuosa entre una coherente burocracia meritocrática y una estre-

<sup>24</sup> Aunque en una perspectiva de mayor alcance histórico, se puede asociar este desarrollo del concepto de autonomía enraizada con el planteo de Mann (1991) sobre el “poder infraestructural del Estado”, definido como la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país. Sin embargo, y esto es lo más importante, no se trata de un poder específicamente estatal, sino que forma parte del desarrollo social general. De este modo, el hecho de que las bases infraestructurales sean utilizadas tanto por el Estado como por la sociedad implica que existe una relación estrecha entre ambas esferas y, en ese sentido, puede hablarse de capacidad del Estado en el sentido aquí propuesto, toda vez que se trata de un poder estatal cuyo ejercicio pasa a través del tejido social.

<sup>25</sup> Esta doble dimensión de la capacidad estatal intenta acentuar la potencial existencia de recursos administrativos y políticos. No implica, sin embargo, negar el preponderante rol que juegan otro tipo de recursos, tangibles (económicos) e intangibles (simbólico-culturales), en el grado de capacidad que tenga un Estado para gestionar determinadas políticas públicas. Estos últimos también deben ser ponderados al evaluar políticas públicas concretas.

cha articulación del Estado con los grupos sociales vinculados al tipo de política que se analice (entre los factores más relevantes), se estará ante *un fenómeno que expresa una larga maduración*. Por último, cuando ese proceso efectivamente se ha generado, se está en presencia de *una combinación de elementos internos y externos* (circunstancias históricas y contingentes de índole local e internacional) que le dieron forma en tanto tipo concreto de relación entre Estado y sociedad, la cual requiere ser interpretada en términos institucionales (Repetto, 1997). Se trata, en suma, de un concepto relacional cuya construcción es histórica a la par que expresión de las cambiantes fronteras entre la sociedad y el Estado, en sus articulaciones funcional, jerárquica y material.<sup>26</sup>

### *Los mediadores*

El hecho de que ciertos asuntos o cuestiones afecten objetiva o subjetivamente, directa o indirectamente, a grupos sociales específicos, no implica que éstos se movilicen en favor de la búsqueda de soluciones o respuestas en términos de políticas públicas. Cuando esa situación de inmovilidad aparece, más allá de las razones que la expliquen, se evidencia el hecho de que son otros sectores (sociales o estatales), con los recursos suficientes como para constituirse en actores, quienes pueden canalizar las demandas y necesidades de aquellos grupos.<sup>27</sup> Por diferentes motivos y sólo a modo de ejemplos históricos significativos, las acciones vinculadas a la educación o salud pública, las que afectan al sistema previsional, y las que se refieren a enfrentar la pobreza, han operado en general bajo circunstancias donde resulta difícil y compleja la constitución de actores sociales or-

---

<sup>26</sup> Oszlak plantea que en la articulación *funcional* se define qué esfera se ocupa de cuáles aspectos de la gestión general de la sociedad; en la *jerárquica* se dirime la definición de los contenidos de la agenda y la utilización de los recursos de poder requeridos para ejecutar las decisiones tomadas; y en la *material* se define la distribución del excedente social: quiénes ganan y quiénes pierden (1994:54).

<sup>27</sup> Al hacer referencia a este tipo de fenómenos, Oszlak y O'Donnell sostienen: "Es por ello que, a menudo, son otros actores (*v. gr.*: una unidad estatal, un partido político), no "directamente" afectados por la cuestión, quienes deciden iniciarla o reivindicarla, por interpretar que su resolución, en un determinado sentido, será más congruente con sus intereses y preferencias, mejorará sus bases de apoyo político o disolverá tensiones previsibles que pueden amenazar su poder relativo" (1984:115).

ganizados, capacitados para promover políticas que satisfagan sus demandas. Esta dificultad se deriva de la ausencia total o parcial de los recursos que definen a un actor, en tanto son muchas las situaciones en que se tornan insalvables los obstáculos que impiden nuclear a grupos heterogéneos, habitualmente separados por diferentes clivajes (*cleavages*) e incluso por la geografía, y con históricas desconfianzas respecto al éxito futuro de la movilización social.<sup>28</sup>

Al momento de interpretar la evolución de aquellas políticas sociales que involucran a amplios sectores sociales y escasa organización, y en tanto se reconocen los problemas de acción colectiva de los mismos, la atención analítica debe volcarse hacia el papel que les cabe desempeñar a los actores ya constituidos (o con alta probabilidad de conformarse como tales), ya sean estatales o sociales. En tal sentido, la dificultad de los sectores medios para constituirse en protagonistas activos de las políticas universalistas, la escasa presión que pueden ejercer los que ya ingresaron a la pasividad laboral, o la incapacidad de los grupos con menores recursos para operar activamente en favor de acciones que atiendan sus necesidades, conduce el foco interpretativo hacia la dinámica que adquieren equipos políticos y/o burocráticos, partidos políticos, organizaciones intermedias, iglesias o agencias internacionales.

La perspectiva elegida implica, en consecuencia, jerarquizar el papel que pueden llegar a desempeñar los mediadores (*brokers*) en diferentes etapas del ciclo por el que atraviesa una política pública. Por ende, éstos no sólo deben ser identificados como actores fundamentales en muchas prácticas particularistas y clientelares que afectan en especial a las políticas sociales,<sup>29</sup> sino también como potenciales protagonistas en formas de vinculación más virtuosas

<sup>28</sup> Los grupos de gran tamaño carecen de los recursos organizacionales suficientes para ejercer presión política, sobre todo por la dificultad que tienen para generar incentivos a la participación (Olson, 1965). En el caso de los sectores empobrecidos, este fenómeno se acrecienta por la pérdida o ruptura de aquellos lazos solidarios construidos en etapas previas (Tenti Fanfani, 1992, 1993). Lo indicado no implica que la política deje de operar en relación con políticas sociales que afecten a grupos numerosos y desorganizados, sino que lo hace de una forma particular. En el caso de las políticas de seguridad social no se registra, necesariamente, un proceso idéntico, toda vez que ciertos actores sociales de peso (en especial los sindicatos) han facilitado la acción colectiva de sus bases al interactuar rutinariamente con las diferentes agencias estatales involucradas.

<sup>29</sup> Desde esta perspectiva deben leerse los excelentes y sugerentes aportes compilados por Auyero (1997).

entre los sectores sociales desorganizados y las agencias estatales responsables de las diferentes áreas sociales.

Cuando se plantea la presencia de actores ya constituidos para expresar demandas de grupos sociales desarticulados, se está inmerso en la relación institucionalizada entre *politics* y *policies*. Implica, en consecuencia, alertar sobre el papel que pueden llegar a cumplir los mediadores en el proceso y resultado de cada política social. Una forma en que podrían cristalizarse las mediaciones entre las necesidades sociales y las decisiones públicas es a través de redes políticas, donde los intermediarios podrían tener un papel descollante. En tanto “invención institucional”, dicho instrumento ayudaría a operar sobre situaciones conflictivas en las cuales confluyen diversidad de intereses, en tanto facilita la cooperación competitiva, en la que cada actor defiende sus propios intereses a la vez que participa colaborando en decidir una solución compartida (Lechner, 1996).

En tanto operan en las fronteras entre sociedad y Estado, las acciones que lleven a cabo los intermediarios estarán condicionadas (en sentido débil o fuerte según los casos) por el entramado institucional que relaciona ambas esferas. En este sentido, cuestiones sobre salud, educación, sistema previsional o pobreza, por citar sólo algunos casos de políticas sociales con impacto directo, constituyen problemáticas donde crece la importancia de los mediadores que actúan como articuladores de las demandas de amplios sectores sociales.

Intentar detectar la presencia activa de este tipo de actores requiere volver a preguntarse, aunque desde otro lugar, sobre la capacidad de gestión pública. Esto implicará observar, en “clave de calidad institucional”, los dos aspectos que le dan forma y contenido a aquélla: la estructura burocrática y las modalidades de articulación entre los actores estatales y sociales.

Respecto al grado de coherencia administrativa, debe prestarse atención a una serie de factores, entre los cuales cabe destacar los siguientes: *a*) plantel de funcionarios con sólida formación profesional; *b*) normas formales que permitan adecuar el perfil de los empleados públicos y la tarea que deben desempeñar; *c*) carrera de servicio civil, o equivalente, basada en el mérito, que permita el acceso a posiciones de decisión a aquellos que, no teniendo experiencia previa en el sector público, cumplan sin embargo los requisitos para ello; *d*) interacción cooperativa entre burócratas con larga experien-



cia y quienes se van incorporando a equipos de trabajos ya consolidados; e) mecanismos apropiados para adecuar provechosamente la cultura y memoria organizacional a las tareas emergentes, y f) vínculos informales estrechos entre los funcionarios de alto rango que se desempeñan en áreas públicas con intereses compartidos.

Por otro lado, la capacidad estatal será mayor en los distintos ámbitos de intervención pública, en tanto exista imbricación virtuosa entre los cuerpos de funcionarios y los actores sociales que de diferentes formas están involucrados en los mismos. Este enraizamiento sólo se plasmará cuando existan actores sociales y estatales relevantes con los recursos suficientes como para disputar, negociar, acordar o consensuar, pudiendo encontrarse dos tipos de imbricación posible: a) *imbricación activa*: nuclearía tanto a las agencias estatales directamente involucradas en tales acciones como a aquellos actores sociales con fuerte peso en la gestión de ciertas políticas sociales (empresarios y sindicatos), y en algunos casos podrían también ser partícipes entidades intermedias, redes de ONGs, grupos de expertos incorporados o no a la gestión pública, agencias de cooperación nacional e internacional; y b) *imbricación pasiva*, que tendría como elemento clave la decisión de “vetar” o “dejar hacer” en términos de acciones contra la pobreza por parte de agencias estatales clave, pero no responsables de las mismas (por ejemplo, los Ministerios de Hacienda).

### **Hacia una agenda de investigación “institucional”**

Los recientes cambios experimentados en el nivel internacional (y particularmente en América Latina) han redefinido la relación entre las políticas instrumentadas para fomentar el crecimiento económico y aquellas que persiguen la equidad social. Los procesos de integración en marcha, respuesta regional a dichas mutaciones, están avanzando en la creación de nuevos caminos para favorecer mayores flujos de inversión y comercio, pero encuentran serias dificultades para coordinar acciones capaces de atender necesidades aún no resueltas por amplios grupos poblacionales. En ese contexto, el conjunto de cambios acontecidos en la estructura social y en los estados de la región explica en mucho la dinámica que adquirió la

transformación del accionar estatal, toda vez que las presiones de los actores con mayor poder se dirigieron a abrir la economía y desregular los mercados. Pese a ello, aun cuando el ámbito de las políticas sociales quedó desdibujado en cuanto a su lugar e importancia en la agenda de la reforma, también se formularon mecanismos de intervención en dichas áreas de acción pública.

En este sentido, la crítica que el neoliberalismo formuló a la matriz de centralidad estatal conformada a lo largo de la segunda posguerra (Cavarozzi, 1991) no olvidó diagnosticar las políticas sociales y ofrecer una receta sobre qué hacer en la materia. Para los promotores de dicha corriente política e ideológica, sus tres ideas-fuerza en lo social fueron la privatización, la descentralización y la focalización (Isuani, 1992; Sthal, 1994; Vilas, 1997).

¿Cómo han impactado estas estrategias de acción en las principales políticas sociales vigentes en la región hacia la década de los ochenta? Aun cuando existan combinaciones específicas en los diversos casos nacionales, la privatización ha sido el eje con el cual se comenzó a transformar la seguridad social, en especial el sistema previsional. Por otra parte, la descentralización ha representado la estrategia predominante en materia de cambios en las políticas sociales de carácter universalista como salud primaria y educación básica, sectores que en otros niveles muestran un avance de la dinámica privatizadora (por ejemplo, vía la desregulación de los seguros de salud o en la educación superior). La focalización, por su lado, ha sido el instrumento predominante en las acciones contra la pobreza.<sup>30</sup>

Asimismo, la profunda transformación que ha experimentado la región en los últimos años también ha redefinido las tendencias en cuanto a los efectos indirectos de la política social. En este sentido, la legitimidad ya no parece estar asociada a los resultados sustantivos de la acción centralizada del Estado en términos de derechos y subsidios (como lo era en el modelo de posguerra), sino a una compleja combinación entre procedimientos poliárquicos en el nivel del régimen político y la estabilización de las principales variables ma-

---

<sup>30</sup> Es pertinente reconocer que el caso chileno fue también en las políticas sociales, como lo había sido en las políticas económicas, una especie de laboratorio ya desde finales de los setenta. A través de las llamadas "modernizaciones", el régimen autoritario encabezado por Pinochet emprendió cambios sustantivos en el entramado de las acciones sociales, guiado precisamente por las líneas de acción asociadas con el neoliberalismo.

croeconómicas, en especial la inflación. Por otro lado, la desestructuración del proteccionismo en favor de los trabajadores organizados está replanteando los términos de la relación entre la reproducción de la fuerza laboral y su desmercantilización, toda vez que el fantasma del desempleo está disciplinando rápidamente a los sindicatos y su base de sustentación. Finalmente, los cambios plasmados en términos normativos van debilitando la calidad de la ciudadanía a la par que crece la exclusión y la heterogeneidad de la pobreza (cf. Bustelo y Minujin, 1997).

Ante este escenario, vale la pena intentar trazar los principales rasgos de una agenda de investigación que, en "clave institucional", analice las rupturas y continuidades de la política social latinoamericana. En esa dirección cobran fuerza dos interrogantes: por un lado, ¿cuáles instituciones resultan relevantes para interpretar dichas *policies* en términos de su lugar dentro de los nuevos límites entre la sociedad y el Estado?; por la otra, ¿sobre qué actores fundamentales debe enfocarse la atención con el objeto de explicar la dinámica de las diferentes políticas sociales? Aun cuando se los pueda diferenciar analíticamente, en la práctica es imposible aislar "instituciones relevantes" de "actores fundamentales". Por ello, a modo de cierre habré de proponer una serie de ejes en los cuales ambos aspectos se entrecruzan, que si bien no cubre la totalidad de escenarios probables, sí atiende a los más relevantes:

- a) *Las reglas de juego que regulan el mercado laboral o los derechos de propiedad.* Implica, por una parte, analizar en qué medida se redefinió el entramado legal, afectando los recursos de grupos estratégicos como los empresarios o los sindicatos, así como las estructuras de oportunidades que en términos normativos se abren o cierran para estos y otros sectores. Por otro lado, conduce a atender las interacciones informales entre los actores estatales y socioeconómicos fundamentales, toda vez que ellas facilitan u obstaculizan ciertas decisiones clave. Estos aspectos, combinados, serán cruciales no sólo para entender los cambios en el mercado laboral o en la provisión de servicios públicos, sino en el estudio de los procesos privatizadores en la política social, en los cuales las organizaciones de trabajadores están partici-

pando activamente (dejando de lado otras tareas que ya no parecen prioritarias para sus líderes) y los grupos empresariales encuentran un ámbito propicio para obtener ganancias.

- b) *Las normativas que direccionan la distribución del gasto social y los heterogéneos mecanismos de disputa corporativa o intra e interburocrática por los recursos públicos.* Aun cuando en América Latina los recursos públicos destinados a las áreas sociales sean importantes, un enfoque como el adoptado aquí permite cuestionarse sobre las razones que conducen a que los gastos en la seguridad social (en especial el sistema previsional) sean abrumadoramente superiores al de los otros sectores. ¿Es el resultado del peso relativo que aún mantienen los actores sindicales? ¿Evidencia la poca fuerza con que han quedado los ministerios sectoriales del área social tras la reforma estatal? ¿Denuncia el débil papel que desempeñan amplios sectores sociales, sin instancias de mediación poderosas? Estos interrogantes permiten, por ejemplo, analizar algunos efectos en la privatización de la seguridad social, las inconsistencias en los procesos descentralizadores de viejas prácticas universalistas o los escasos recursos destinados a enfrentar la pobreza.
- c) *Las tradiciones imperantes en los estilos de gestión pública heredados en materia social.* Este aspecto implica atender al peso que aún mantienen los actores involucrados en las diversas políticas sociales, así como las modalidades con que interactúan alrededor de sus formas y contenidos. Semejante enfoque será apropiado para interpretar los rasgos aún vigentes en el sistema previsional de reparto, las tensiones no resueltas alrededor de la salud y educación pública o las prácticas clientelares en materia de lucha contra la pobreza. Significa, en suma, que no podrá pasar inadvertido el papel que desempeñan los actores políticos y burocráticos involucrados, así como los actores que directa o indirectamente expresan este tipo de necesidades sociales.

Estos ejes, sobre los cuales podría conformarse una agenda institucional para el análisis de las transformaciones de la política so-

cial, están íntimamente asociados a la discusión de reciente aparición sobre la “segunda generación de las reformas” (Naím, 1995). De la forma y contenido que adquiera ésta en la región, se derivará la sustentabilidad del modelo económico orientado al mercado. Pero también, aunque sus divulgadores no lo enfaticen, se juega el futuro sobre la calidad democrática. Hoy en día la capacidad de gestión pública en materia social resulta, con matices según sectores o países, una asignatura pendiente. Una mirada que priorice el rediseño de las reglas de juego vigentes en la política social, tendiente a generar nuevas estructuras de incentivos para los actores involucrados, podría hacer del futuro latinoamericano un escenario donde, aun con dificultades, puedan armonizar las prácticas pluralistas, el crecimiento económico y la integración social. ¿Vulgar ingeniería social o factible propuesta reformista?

recibido en marzo de 1998

aceptado en abril de 1998

## BIBLIOGRAFÍA

- AUYERO, JAVIER (comp.), *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Losada, 1997.
- BERTRANOU, JULIÁN, “Estructurando la política. El papel de las instituciones”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 1, núm. 95, México, enero-marzo de 1995.
- BUSTELO, EDUARDO y ALBERTO MINUJIN, “La política social esquivada”, Buenos Aires, 1997, mimeografiado.
- CAVAROZZI, MARCELO, “Más allá de las transiciones democráticas en América Latina”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, Madrid, Nueva España, 1991.
- CROZIER, MICHEL y ERHARD FRIEDBERG, *El actor y el sistema*, México, Alianza, 1990.
- DOS SANTOS, WANDERLEY, *Cidadania e justiça*, Río de Janeiro, Campus, 1979.
- ESPING-ANDERSEN, GOSTA, *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Valencia, Alfons el Magnànim, 1993.

- EVANS, PETER, "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, vol. 35, núm. 140, Buenos Aires, enero-marzo de 1996.
- FOX, JONATHAN, *The Politics of Food in Mexico*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.
- GEDDES, BARBARA, *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994.
- GRASSI, ESTELA, SUSANA HINTZE y MARÍA ROSA NEUFELD, *Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural*, Buenos Aires, Espacio, 1994.
- HALL, PETER, *El gobierno de la economía*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993a.
- , "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, vol. 25, núm. 3, abril de 1993b.
- ISUANI, ERNESTO ALDO, *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Buenos Aires, CEAL, 1985.
- , "Seguridad social y asistencia pública", en CARMELO MESA-LAGO (ed.), *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- , "Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?", *Desarrollo Económico*, vol. 32, núm. 125, Buenos Aires, abril-junio de 1992.
- LECHNER, NORBERT, "Tres formas de coordinación social. Un esquema", México, 1996, mimeografiado.
- LO VUOLO, RUBÉN, *Políticas económicas y políticas sociales en Argentina: una contradicción persistente*, Documentos de Trabajo, núm. 1, Buenos Aires, CIEPP, 1990.
- MANN, MICHAEL, "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados", *Zona Abierta*, núm. 57-58, Madrid, 1991.
- MARSHALL, THOMAS, *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.
- NAÍM, MOISÉS, "Latinoamérica: la segunda fase de la reforma", *Revista Occidental. Estudios Latinoamericanos*, año 12, núm. 2, Tijuana, 1995.
- NORTH, DOUGLASS, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- O'CONNOR, JAMES, *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, St. Martin's Press, 1973.

- OFFE, CLAUS, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, México, Alianza/Conaculta, 1991.
- OLSON, MANCUR, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1965.
- OSZLAK, OSCAR, "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en BERNARDO KLIKSBURG (comp.), *El rediseño del Estado*, México, INAP/Fondo de Cultura Económica, 1994.
- \_\_\_\_\_ y O'DONNELL, GUILLERMO, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en BERNARDO KLIKSBURG y JOSÉ SULBRANDT (comps.), *Para investigar la administración pública*, Madrid, INAP, 1984.
- REPETTO, FABIÁN, "Capacidad estatal y políticas contra la pobreza: los casos de Chile y Argentina (1990-1996)", tesis de doctorado, México, FLACSO, cap. 1: "Un esbozo teórico para el estudio de las políticas públicas", 1997.
- \_\_\_\_\_, "Estado y democracia ante los desafíos de la integración social. Las políticas frente a la pobreza en Argentina y Chile durante los noventa", en RAQUEL CASTRINUOVO (coord.), *Integración o desintegración social en el mundo del siglo XXI*, Buenos Aires, Espacio, 1998.
- SCHEDLER, ANDREAS, "Neoinstitucionalismo", México, 1998, mimeografiado.
- SCHMITTER, PHILIPPE, "¿Continúa el siglo del corporativismo?", en PHILIPPE SCHMITTER y GERHARD LEHMBRUCH (coords.), *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, México, Alianza, 1992.
- SIKKINK, KATHRYN, "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista", *Desarrollo Económico*, vol. 32, núm. 128, Buenos Aires, enero-marzo de 1993.
- SIMON, HERBERT, "A behavioral model of rational choice", *Quarterly Journal of Economics*, núm. 69, 1955.
- SIMON, HERBERT, *Models of Man*, Nueva York, Wiley, 1957.
- SKOCPOL, THEDA, "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en EDELBERTO TORRES-RIVA (comp.), *Política*, San José, Educa, 1990.
- STAHL, KARIN, "Política social en América Latina. La privatización de la crisis", *Nueva Sociedad*, núm. 131, Caracas, mayo-junio de 1994.
- TAMAYO SÁEZ, MANUEL, "El análisis de las políticas públicas", en RAFAEL BAÑÓN y ERNESTO CARRILLO (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad, 1997.

TENTI FANFANI, EMILIO, *Estado y pobres: estrategias típicas de intervención / I*, Buenos Aires, CEAL, 1989.

\_\_\_\_\_, "Pobreza y política social: más allá del neasistencialismo", en ERNESTO ISUANI, RUBÉN LO VUOLO y EMILIO TENTI FANFANI, *El Estado benefactor. Un paradigma en crisis*, Buenos Aires, Miño y Dávila/CIEPP, 1991.

\_\_\_\_\_, "Cuestiones de exclusión social y política", en ALBERTO MINUJIN (ed.), *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires, UNICEF/Losada, 1993.

TITMUS, RICHARD, *Política social*, Barcelona, Ariel, 1981.

VERGARA, RODOLFO, "El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política", estudio introductorio en JAMES MARCH y JOHAN OLSEN, *El redescubrimiento de las instituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

VIGUERA, ANIBAL, "Poder social y poder del Estado: hacia un mapa conceptual de la cuestión", México, 1995, mimeografiado.

VILAS, CARLOS, "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo", *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 144, Buenos Aires, enero-marzo de 1997.

WEIR, MARGARET y THEDA SKOCPOL, "Las estructuras del Estado: una respuesta keynesiana a la Gran Depresión", *Zona Abierta*, núm. 63-64, Madrid, 1993.

