

*El rol de las instituciones especializadas en temas de personas mayores.*

Adriana Rovira: [arovira@mides.gub.uy](mailto:arovira@mides.gub.uy)

# Las políticas públicas operan como **soportes materiales** del Estado y regulan las formas en que la población se reproduce y socializa.

Para Bourdieu (1993) el discurso estatal es resultado del **conflicto y de la negociación** de los diferentes grupos sociales con representación dentro del aparato público, convirtiéndose en un reflejo de la distribución del poder en la sociedad. Las **políticas públicas como acciones estatales inciden en la dinámica de distribución de poder** del campo social, legitimando y regulando actores y grupos sociales. Este proceso se da en permanente construcción. Las políticas públicas están dirigidas y enfocadas a solucionar problemas políticos y demandas de determinados sectores sociales relevantes, con visibilidad y capacidad de presión, quienes pueden tener la habilidad de instalar sus demandas en la agenda, sea por la vía discursiva, o por la propia movilización de opinión, logrando incorporar sus temas en la acción pública.

Los modos en que se procesan intereses o conflictos están limitados por un tejido de mecanismos históricamente conformados que podemos identificar como **marco institucional**. La vida política no opera en el vacío y se expresa en formas de complejidad pública y, entre ellas, los distintos grados de **capacidad estatal**. Para North (1993) las instituciones son las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores.

La **capacidad estatal** asociada a el desempeño de las políticas públicas. Es la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social.

Repetto (2004) plantea las instituciones como inversiones. Entonces, ¿quiénes están dispuestos a invertir a largo plazo en ciertas reglas de juego, tendientes a lograr ciertos grados de “capacidad estatal”? En caso de que sí haya actores con esa agenda de prioridades, ¿es qué se trata de un horizonte de “capacidad estatal” asociado a un tipo de objetivos y prioridades (el para qué)?

Grindle (1996) presenta cuatro tipos de capacidades estatales :

**capacidad administrativa:** habilidad de los estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios.

**capacidad técnica:** la habilidad de los estados para manejar políticas macroeconómicas y analizar las opciones de política económica.

**capacidad política:** habilidad de los estados para responder a las demandas sociales, permitir la canalización y representación de los intereses sociales, incorporando la participación social en las decisiones y la resolución de conflictos;

**capacidad institucional:** habilidad de los estados para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica.

# Capacidad política

Capacidad para **problematizar** las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública. La capacidad política se asocia por ende a los recursos de poder, distribuidos entre los actores relevantes y demás involucrados en la arena pública, nucleados alrededor de distintas áreas de intervención estatal vía las políticas públicas. Esas fuentes de poder pueden provenir del propio aparato del Estado, de la sociedad civil y también del ambiente internacional.

Constituye un bien escaso, que depende no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados, sino también del tipo de interacción política. Esta última debe estar enmarcada por ciertas reglas, normas y costumbres que establezcan los actores del Estado y el régimen político y su relación con los sectores socio-económicos y el contexto internacional.

Las diversas dimensiones en que se plantea el juego político, según Coppedge (2001), conllevan un problema mayor. Este surge en esta perspectiva porque, en general, es acotado el número de individuos y/o grupos que al constituirse en actores fundamentales de la arena política, pueden movilizar activamente sus recursos en pos de hacer prevalecer sus intereses e ideologías/percepciones. Emerge así la necesidad de que otros sectores canalicen las demandas y necesidades de tales grupos, con los recursos suficientes como constituirse en actores políticos.

Capacidad administrativa y capacidad política constituyen, entonces, los pilares que estructuran la “capacidad estatal”, tomando siempre en consideración la estrecha y dinámica interrelación entre administración y política.

Los actores con capacidad de decisión y con recursos para emprender la tarea de construir y/o reconstruir la “capacidad estatal” de la política social en función de ciertos cómo y de ciertos para qué, se ven en la necesidad de responder preguntas, tales como:

¿Qué grados de capacidad administrativa y política estatal tiene el sector o área de envejecimiento de la política social?;  
¿cómo se combinan esas capacidades estatales del sector de envejecimiento en lo social con las que pueden existir en otros sectores o áreas de intervención pública?;  
¿cuáles son los obstáculos, por ejemplo, de índole institucional, que afectan las capacidades administrativas y políticas, así como los atributos específicos de la “capacidad estatal”?;  
¿se trata de restricciones propias de la institucionalidad formal, la informal o es una combinación de ambas posibilidades?; ¿cuáles aspectos deben tenerse en cuenta al momento de explorar la posibilidad de emprender cambios institucionales, tendientes a mejorar la institucionalidad social vía el aumento de sus capacidades?; ¿qué tipo de restricciones endógenas y exógenas al campo de la política social, pueden operar impidiendo y/o retrasando esas transformaciones?

La construcción y/o reconstrucción de la “capacidad estatal” es dinámica, cambiante e históricamente condicionada, como expresión de la conflictiva interacción y lucha entre múltiples actores relevantes y grupos por constituirse como tales. No ocurre de una sola vez, sino que está sujeta a múltiples contingencias y vaivenes y, además, está condicionada por la previa selección de ciertos marcos institucionales por parte de los actores.

Históricamente, en la región, las personas mayores han sido objeto de políticas públicas pero desde un ejercicio institucional sectorial, instalando un marco de acción hacia un problema social específico.

Al constituirse una institucionalidad nueva se configura un proceso de **disputa de este orden material y simbólico**. La institucionalidad surge ya en un escenario preestablecido que organiza una base de comprensión sobre el estado de situación y deberá hacerse lugar entre otros procesos ya establecidos de legitimidad institucional y en una arquitectura organizacional previamente acordada y materializada en el espacio de intervención de la política pública, enfrentando así una disputa material, pero también otra por la producción de sentido que se establecerá sobre la materia de la institucionalidad.

## **El Plan Internacional de Madrid (2002) impulsa una visión en la administración de políticas públicas referidas a la instalación de instituciones especializadas.**

tres áreas sustantivas que impactaron en la toma de decisiones futuras de los gobiernos de la región para impulsar un trabajo especializado

- En primer lugar, las personas mayores fueron reconocidas como sujetos políticos, donde la participación y la visión de ellas mismas se ubicó como una dimensión imprescindible en las acciones públicas.
- En segundo lugar, los problemas que planteaba el envejecimiento dejaron de ser pensados como aspectos de índole individual para ser comprendidos en una dimensión integral y colectiva, interpelando el lugar de toda la sociedad y el rol del Estado.
- Por último, pero no menos importante, se planteó una transformación en la forma de instrumentar las políticas públicas dirigidas a las personas mayores, impulsando la creación de políticas a nivel nacional que tuvieran como objetivo la coordinación y la articulación como forma de impactar en abordajes históricos dispersos y fragmentados.

El origen de las instituciones se establece en general a partir de normativas específicas, como leyes, decretos, resoluciones administrativas o políticas nacionales. Y existe una modalidad de comprensión del tema por parte de la institucionalidad que impacta en la distribución de poder, tanto en la ingeniería institucional como en el grupo de población referido.

Los organismos especializados deben, en muchas ocasiones, responder a un objetivo de creación que implica el ordenamiento administrativo de roles y funciones de las instituciones involucradas en la implementación de la política. Sin embargo, no queda claro cómo estas nuevas experiencias y desarrollos institucionales construirán los sentidos y contenidos de esta política, aspecto que es sustantivo ya que la institucionalidad se juega su legitimidad en su capacidad de llevarla a la práctica.

## **Sobre una función rectora.**

- Las políticas públicas pueden entenderse como un conjunto de procedimientos formales e informales que expresan relaciones de poder y se destinan a la resolución de conflictos en cuanto bienes públicos (Rua, 1998). La creación de una institución pública es producto de una serie de acciones políticas que transforman las prácticas sociales en acciones reguladas y que impactan en determinado escenario de producción organizacional.
- La institucionalización de la función rectora ubica un orden de producción conceptual en el tema de referencia, poniendo el acento en la articulación como aspecto sustantivo a promover. Presenta la compleja función de coordinar un ámbito de intervención y gestión pública de población, pretendiendo intervenir en fijar prioridades y de efectuar el control, monitoreo y evaluación de los programas a nivel nacional.
- La función rectora en los temas de envejecimiento y vejez debe darse en un marco de convivencia institucional con organizaciones identificadas en el tema que surgieron previamente, y que en la mayoría de los casos están fuertemente referenciadas por los distintos actores sociales. El mayor desafío que presenta una institucionalidad rectora que destina acciones hacia las personas mayores es cómo lograr legitimidad para aplicar un modelo de política nacional que pretenda una transformación en la producción social de la vejez.

En los temas de envejecimiento y vejez, el mayor desafío es la confrontación y legitimidad frente a la construcción previa de un “sujeto viejo” materia de la intervención estatal. Este escenario previo evidencia la presencia de una construcción teórica y técnica que ya está instalada y que impacta en la toma de decisiones. No se puede obviar que las personas mayores ya son sujetos de política y que en casi todos los países de la región hay un menor o mayor desarrollo en instalación de acciones estatales dirigidas hacia este sector de población. Esto presenta un contexto previo que no sólo debe ser tomado en cuenta desde la base material, donde existen prácticas de políticas públicas, sino también en los aspectos de comprensión y en la construcción simbólica de este “sujeto viejo”.

Este proceso es altamente complejo ya que requiere la revisión de un escenario material y simbólico ya instalado. Virginia Guzmán (1997) tomando a Landau para pensar el rol de las instituciones rectoras en materia de género, habla de lo que el autor ha dado en llamar **fenómeno de la redundancia**. Las acciones de los organismos sectoriales ya previos, instalados con presupuesto, legitimidad y capacidades institucionales, pueden favorecer el proceso de legitimidad de la institucionalidad rectora, pero también lo pueden obstaculizar. La base preexistente podría contribuir a aumentar la efectividad de la institucionalidad rectora, pero también transformarse en un mecanismo para aislar y debilitar su actuación.

Algunos de los factores que pueden obstaculizar la coordinación en torno a la búsqueda de un proyecto conjunto en política pública:

- La defensa de un paradigma fuertemente arraigado que obture y no permita la revisión con nuevos enfoques.
- Una defensa de la acción pública sectorial en confrontación con la función rectora.
- Inequidades en la operatividad y administración de los recursos materiales en desmedro de la institucionalidad rectora.
- Fuerte legitimidad de organismos sectoriales para administrar la base conceptual y simbólica en el tema.
- Una base ejecutora que se presente competitiva y que priorice una disputa por la estructura de acción pública.
- Ausencia de mecanismos imperativos, por parte de la rectoría, que otorguen un carácter de obligatoriedad a la coordinación y a los acuerdos que de ella se derivan, presentando una falta de poder para llevar a cabo los acuerdos.
- Ausencia de instrumentos que operacionalicen y orienten el sentido de la acción en los distintos sectores.

Es necesario pensar en la promoción de tres planos distintos de acción:

a) *Alianza estratégica*: acción de la nueva institucionalidad no está limitada ni depende sólo de lo que sucede en el interior de la administración pública y del gobierno, por el contrario, las nuevas están asentadas en un complejo sistema de interlocución integrado por actores y organismos de distinto tipo que condicionan su poder y legitimidad.

Es necesario pensar en la promoción de tres planos distintos de acción:

### b) Conjunto estructurado de acciones:

Una política nacional en materia de vejez requiere objetivos sostenidos en el tiempo y de largo plazo. No resultan suficientes los programas aislados, sino que se necesita un conjunto estructurado de acciones pensadas para desarrollarse en periodos extensos y que produzcan efectos acumulativos (Franco, 1996) El proceso de una política nacional que sea unitaria, con prioridades claras, en la cual los diferentes actores se orienten a alcanzar los grandes objetivos del sistema, es la posibilidad de superar la fragmentación y la duplicación de funciones y servicios. Una política nacional liderada por una institucionalidad rectora debe estar dirigida a modificar aspectos de la realidad material y simbólica en la cual viven las personas mayores, pero fundamentalmente en la producción social de la vejez.

Es necesario pensar en la promoción de tres planos distintos de acción:

**c) Asegurar funciones que permitan el diálogo entre sectores:**

Priorizar una línea de base en materia de políticas públicas- Para esto se requiere establecer una estrategia que determine las dimensiones de abordaje en materia programática, así como jerarquizar las poblaciones a atender y la construcción de agenda pública. **Coordinación:** En este punto se debe comprender el relacionamiento con los organismos sectoriales y las organizaciones que ejecutan los programas, adoptando decisiones para evitar la duplicación de atenciones o la falta de cobertura. **Disponibilidad de recursos:** Las instituciones rectoras deben tener contempladas provisiones presupuestarias acordes a la complejidad de la función.