



REMS

Revista de Estudios Marítimos y Sociales

Año 11 / N° 12 / Enero de 2018

ISSN - 2545-6237 (en línea)
estudiosmaritimossociales.org

Presentación dossier:

**Las políticas públicas: una arena para múltiples
conflictividades y un campo para los estudios sociales**

Public policies: a scenario for multiple conflicts and a field for social studies

José Mateo*

CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), Argentina.

FCECO-UNER (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Entre Ríos),
Argentina.

Correo electrónico: jamateo@fceco.uner.edu.ar

* Investigador independiente del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). FCECO-UNER (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Entre Ríos).



Presentación dossier:

Las políticas públicas: una arena para múltiples conflictividades y un campo para los estudios sociales

Public policies: a scenario for multiple conflicts and a field for social studies

José Mateo♦

Si bien yo tengo algunas preferencias sobre como la política (*policy*) debe ser hecha, mi propósito inmediato es proveer un marco teórico o encuadre (*framework*) dentro del cual usted pueda analizar cómo la política es hecha. Luego de haber hecho esto usted estará en una mejor posición de determinar *cómo* las cosas deben funcionar [Jones 1977: 9]

El análisis de las políticas públicas —ya sea en sus momentos *ex ante*, *ex post*, o en todo su proceso—, se ha transformado en un campo cada vez más nutrido en los trabajos de las ciencias sociales. Un campo que es a la vez crecientemente multidisciplinar e interdisciplinar. Para ello, las diferentes disciplinas han potenciado sus capacidades para:

- a. Examinar críticamente los supuestos sobre los cuales se definen, se planifican, se llevan a la práctica y se evalúan las políticas públicas.
- b. Producir y evaluar fuentes de investigación diversas.
- c. Llevar a cabo análisis multivariados.
- d. Comunicar efectivamente los resultados.

A su vez, existe una demanda creciente desde el Estado y desde la sociedad de formas de democracia directa, aunque a veces sea meramente declarativa. La generación de decisiones plebiscitadas, de presupuestos participativos, de audiencias públicas para definir esquemas tarifarios, de producir información pública en los denominados

♦ Investigador independiente del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). FCECO-UNER (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Entre Ríos).



“gobiernos abiertos”, etc., requieren a su vez de la generación y difusión de herramientas para la formación de opinión.

En tal sentido, existe una responsabilidad ética de investigadores, docentes y profesionales provenientes o participantes de los sistemas oficiales de investigación y formación universitaria de proveer análisis preliminares e instrumentos para una mejor comprensión de lo que propone el amplio espectro de la acción de gobierno.

Las preguntas que se hace el analista de políticas públicas son simples y pueden resumirse en cuatro:

- a. ¿Qué hace el gobierno?
- b. ¿Cómo lo hace?
- c. ¿Por qué lo hace?
- d. ¿Qué sucede cuándo lo hace?

O en palabras de otros especialistas “¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?” [Meny & Thoenig 1992: 7]. Responder a estas preguntas implica, en primera instancia, darle entidad analítica al gobierno, y esto implica superar marcos conceptuales rígidos.

Desde la izquierda es visto como un instrumento de dominación de clase y desde la derecha como garante objetivo de las relaciones de producción de la acumulación económica [Mendíaz 2007: 4]. En efecto, el liberalismo, dice Zygmunt Bauman [2001: 175-17]) “está dispuesto a bajarse del tren republicano en la estación llamada *laissez faire*”; agrega: “el liberalismo se queda con una agrupación de individuos libres pero solitarios, libres para actuar pero que no tienen voz ni voto sobre el ambiente en el que actúan”. Sus procedimientos e instrumentos de gobierno, revelan serias deformaciones del ejercicio político y democrático y su resultado es una democracia “privatizada” bajo los intereses individuales y poco comprometida con la lucha por una equidad que garantice una libertad efectiva para todos los ciudadanos y las ciudadanas [García Muñoz 2014: 61].

Por su parte, desde un marxismo esencialista y testimonial que pretende representar directamente a los trabajadores, sin mediación política alguna, el gobierno capitalista es el gobierno “de los capitalistas” [Mendíaz 2007: 7]. Esta perspectiva considera que la lucha de clases existe de un modo natural y endógeno en el interior del capital y que por



este motivo no es necesario construirla políticamente sobre los antagonismos instituyentes que siempre son contingentes y no se dan necesariamente de forma mecánica. Se niegan, en la mayor parte de los casos, a admitir que se puede estar en el Estado para ir más allá de el mismo [cf. Alemán 2010].

En tal sentido, con poca o ninguna autonomía, el Estado (o el gobierno entendido como el Estado en acción) era tomado como un terreno donde los grupos de interés, fundamentalmente económicos, se aliaban entre sí para configurar decisiones de políticas públicas.

La teoría de las políticas públicas entonces se aleja de la mirada neoliberal ya que la mirada mercadocéntrica es bastante estéril para la elaboración teórica. Sus postulados se fundan en la desregulación y el derrame de un mercado perfecto con actores racionales que cuentan homogéneamente con toda la información para decidir. También de una izquierda esencialista que entiende que la acción de gobierno es anecdótica en el devenir de la relación entre fuerzas productivas y relaciones sociales de producción. Bajo ambas posturas, la acción gubernativa carecería de interés analítico.

Las políticas públicas desde sus perspectivas de análisis son una caja negra dentro de la cual se insertan recursos como dinero, fuerza, consenso, información, apoyo político (*inputs*), y se extraen planes, programas, proyectos, actividades y acciones (*outputs*). En general la dirección de esta secuencia es de arriba hacia abajo (*top down*) y en muy pocas ocasiones tienen el sentido inverso (*bottom-up*). Sin embargo, en su desarrollo, se perfila un polígono de fuerzas que implican a actores que pertenecen a grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). Entre ellos se hallan los actores públicos, un conjunto estructurado por las reglas de derecho que rigen las competencias y los procesos administrativos y por otras reglas institucionales menos formales. Esta noción se basa en la existencia de una responsabilidad pública y, como consecuencia de ella, de un control gubernamental directo de tales actores, por lo que no incluye a los actores privados [Knoepfel et al. 2007: 3].

Podemos llegar así a una primera definición operativa de qué hablamos cuando hablamos de políticas públicas. Se trata de



...una serie de *decisiones o de acciones*, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema *políticamente* definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).” [Subirats 2001: 36; énfasis nuestro].

En tal sentido, el producto final de una política pública es la resultante de una serie de acciones o decisiones que se toman los actores en los diferentes momentos en función de los recursos que pueden utilizar en la fase de inclusión en la agenda (es decir cuando el problema público es definido políticamente como tal), en la programación (es decir cuando se elabora el instrumento mediante el cual el problema público pretende ser resuelto), en la ejecución (o sea cuando se realizan las actividades y acciones concretas para la resolución mediante la ejecución del instrumento programado) e incluso en su evaluación (etapa raramente ejecutada donde se contrastan los resultados con las metas propuestas inicialmente). Este esquema cíclico en realidad no lo es dado que, en primer lugar, nunca se parte de cero y en segundo los instrumentos ejecutados pueden dar origen a un nuevo ciclo.

Es por eso que el proceso de las políticas públicas se desarrolla en un campo de disputas o arena en el cual la resultante de un polígono de fuerzas tensa su resultante en función de la resolución de los conflictos entre los actores involucrados que es directamente proporcional al potencial del accionar de cada uno. A su vez, cada momento produce coaliciones [Sabatier 1988] que pueden mantenerse durante todo el proceso (como grupos ambientalistas y comerciantes que se verían perjudicados por la política) o disolverse cuando algún sector que la compone alcanzó sus objetivos (por ejemplo organismos de crédito que logran imponer alguna condicionalidad o corporaciones de profesionales que logran influir sobre el instrumento a utilizar).

En la arena de las políticas públicas además de los conflictos al interior de cada una se suman los que un marco de necesidades numerosas y recursos escasos implica. Afrontar una política pública significa desplazar, anular o demorar otras que afectan a otros



conjuntos de autores que juegan a su vez con sus recursos para tensar a su favor lo que las instancias políticas resolverán al respecto.

El presente dossier se integra con 5 trabajos que analizan *ex post* los intentos de resolución de diferentes problemas públicos.

El primero, de Gretel Schneider, analiza el problema de educar en situación de encierro. Para ello elige la perspectiva comparativa de los postulados que al respecto han regido y rigen en Argentina y España. Sendos países, a pesar de haber signado idénticos convenios internacionales, han tenido implementaciones diferentes, lo que nos lleva a la problemática del hiato entre instrumentos legales e instrumentación de los mismos. Gretel resalta las heterogeneidades de las poblaciones carcelarias en ambos estados, su evolución reciente y los criterios rectores que podrían deslindarse en re-formar para el caso español y en el ejercicio de derechos para el argentino. Finaliza el trabajo sumando una perspectiva de género que enlaza las diferencias entre ambos sistemas.

El segundo trabajo, el de Andrés Dapuez, aborda las cada vez más difundidas y aparentemente novedosas transferencias condicionadas de renta, que buscan mediante la dupla renta/condicionalidad modificar conductas “típicas” que conducirían a la persistencia de la pobreza. Su tratamiento es sumamente original ya que se centra en la significación (o si se prefiere resignificación) del dinero que hacen las administradoras designadas de las trasferencias. Para Andrés el dinero debe abordarse como “un hecho social complejo” y a estas transferencias como una renta que se ofrece *top down* ocultando una lógica neomalthusiana —nacida con el liberalismo y que la acompaña en el neoliberalismo- cuyos efectos (reales o supuestos) pueden ser inversos a las metas que las pusieron en agenda.

El tercero, de Nahuel Escalada, analiza las políticas públicas de intermediación entre buscadores y oferentes de empleo privado en la provincia de Entre Ríos. En tal sentido describe los dispositivos de intervención pública como mediador en el mercado de trabajo y los programas de calificación laboral. Nahuel intenta ir más allá de los resultados enfocando las políticas de manera holística. Específicamente, desarrolla la heterogeneidad de estructuras en la arquitectura institucional y el funcionamiento de las oficinas de empleo en esta provincia en tanto su inserción dentro de los municipios y las



falencias que el sistema presenta todavía. La distancia entre la norma y la práctica esta vez encuentra sus contradicciones dentro de un mismo estado subnacional.

Leandro Rodríguez nos presenta una problemática poco tratada dentro de las ciencias sociales, como es el mercado de capitales y las dificultades de acceso por parte de los estados provinciales. Mediante un análisis de los componentes del mercado financiero y desde una mirada ligada al estructuralismo analiza los condicionantes de la oferta y la demanda crediticia. El concepto de “desarrollo financiero” asociado al “desarrollo económico” aparece como medular en un país periférico. A partir de una serie de criterios identifica los obstáculos para la provisión crediticia de la provincia de Entre Ríos en las últimas décadas lo cual es un obvio limitante a su desarrollo económico y social. Su análisis se puede extrapolar perfectamente a otros estados subnacionales.

Alcides Goularti Filho y José Mateo abordan la problemática de las políticas públicas sustantivas. Específicamente se abocan a las terminales portuarias. A partir de modelos teóricos de la evolución de este tipo de infraestructuras ligadas a otras (ferrocarril, caminos, etc.) que les dan o le quitan sentido, comparan el desarrollo de los puertos en el estado de Santa Catarina en Brasil y en la Provincia de Entre Ríos en Argentina durante el siglo XX. La capacidad *feeder* (de alimentadores) de los puntos conectados por los puertos lleva a que se produzca producirse un fenómeno de concentración de tráfico en un número limitado de puertos como consecuencia del desarrollo desigual de la red de transporte. Las condiciones de la demanda orientan la actividad de los puertos que no son nada sin una red de transporte que los vincule a los espacios productivos en los países orientados a la exportación primaria. En tal sentido, la presencia o ausencia del Estado y su carácter de monopsonio para este tipo de obras siempre tiene consecuencias sobre los sistemas portuarios.

José Mateo. Paraná, diciembre de 2017.



Bibliografía:

ALEMÁN, JORGE

2010 *Para una izquierda lacaniana: intervenciones y textos*. Grama Ediciones, Buenos Aires.

BAUMAN, ZYGMUNT

2001 *En busca de la política*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

GARCÍA MUÑOZ, CLAUDIA

2014 Resonancias del liberalismo en las políticas públicas. *Ambiente Jurídico*, 45-63.

JONES, CHARLES

1977 *An Introduction to the Study of Public Policy*. Duxbury Press, Monterey.

KNOEPFEL, PETER; CORINNE LARRUE, FRÉDÉRIC VARONNE & MIRIAM HINOJOSA DIECK

2007 Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 3: 6-20.

MENDÍAZ, MARÍA GRACIELA

2007 *El Estado y las políticas públicas: las visiones desde el Neoinstitucionalismo*. Biblioteca Virtual Puntoedu. UNR.

MENY, YVES & JEAN CLAUDE THOENIG

1992 *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona.

SABATIER, PAUL

1988 An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21: 129-168.

SUBIRATS, JOAN

2001 El análisis de las políticas públicas. *Gaceta Sanitaria*, 15(3): 259-264.