

Instituto Pablo Neruda

Curso: 4º Año de CO

Profesor: Pascual Marcelo Zerda

Espacio Curricular: Ciencias Políticas

Tema: Las Políticas Públicas. Enfoques y definiciones. Gobierno y administración.

(Norberto Zeller: compilador)

Si entendemos al Estado como una relación social, el mismo constituye un escenario de negociación de compromisos en el que intervienen diversas fuerzas políticas o grupos sociales capaces de negociar en el ámbito político y en el que cada sector social intenta imponer sus intereses. Este ámbito de negociación es denominado por diversos autores “arena política”. (Oszlak, O’Donnell 1981)

Desde esta perspectiva, las políticas públicas ocupan un espacio destacado en la compleja articulación entre el Estado y la sociedad civil. Las políticas públicas son formuladas por el Estado y se proponen impactar en la sociedad. La administración pública está a cargo de las acciones necesarias y posee los recursos para la implementación de las políticas y programas gubernamentales. No existe una definición única de política pública. El concepto tiene diversas interpretaciones y alcances. Las diferentes teorías sobre el Estado y los diversos abordajes analíticos determinan las distintas interpretaciones posibles del término. Un tipo de definición, proveniente del enfoque conocido como “policy análisis”, entiende a las políticas públicas como acción o inacción, por parte de un gobierno ante el problema. Estas pueden basarse en decisiones explícitas o implícitas. A pesar de que un problema o una cuestión puedan ser relevantes, el gobierno puede ignorarlo o postergar su resolución. Por lo que la ausencia de acción gubernamental (no acción) en un tema, puede implicar también una definición de política pública. (Stephenson, 1991).

Las políticas públicas que implican el accionar estatal impactan sobre un campo de acción, es decir sobre un aspecto de la realidad en el cual el Estado se propone incidir. Las políticas pueden entenderse como un conjunto de decisiones que se orientan a impactar en el ámbito social. También pueden ser acciones gubernamentales sin una clara explicitación de sus objetivos. Las políticas pueden generar acciones y reacciones a lo largo de su proceso de implementación. No son un momento o instante. Deben observarse como un proceso que incluye decisiones y no decisiones, implican valores sociales, ritos, normas, procedimientos, recursos materiales y actores sociales. Generan impactos en el conjunto social, que en algunos casos resultan claramente observables y en otros no, debido a la complejidad de su análisis. La cuestión es el tema en que la política pública busca incidir. Las condiciones del surgimiento de la cuestión y de las posturas adoptadas por los actores privados ante ella conforman un complejo proceso social que da lugar a su surgimiento, tratamiento y posible resolución. El estudio de ese problema constituye un primer nivel de análisis de la política pública. (Oszlak y O’Donnell, 1984).

En el estudio y análisis de las políticas públicas existen distintos enfoques que privilegian momentos y aspectos específicos en su análisis conceptual y abordaje metodológico. Desde una perspectiva analítica metodológica se analiza a las políticas públicas – entendidas como acción gubernamental– como un proceso de acciones interrelacionados que se corresponden a objetivos sustentados en un marco legal, basados en un marco valorativo y sustentado en un marco racional de acciones. La política pública puede entenderse como un proceso lineal y secuencial en términos analíticos. Pero en

la realidad aparece como un accionar dinámico sujeto a acciones y reacciones, a consensos y conflictos entre los diversos actores que intervienen. (Martínez Nogueira 1997)

La política estatal, como una toma de posición frente a la resolución de la cuestión, no tiene porqué ser “unívoca, homogénea ni permanente”. Puede ser todo lo contrario, ya que la política estatal es un “conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, observadas en un momento histórico y en un contexto determinados”. Tampoco existe una relación directa entre la situación de un actor en “relación a una cuestión y su propensión a movilizarse en la defensa o cuestionamiento de dicha situación.” (Oszlak y O'Donnell, 1984) Según la conceptualización del Policy Network las decisiones políticas surgen en “redes de actores”, públicos y privados, que interactúan en ámbitos sectoriales o plurisectoriales; y en niveles regionales, nacionales e internacionales. Este concepto ayuda a comprender el tipo y las características de las alianzas entre el sector de Negocios y el Estado, en torno a la política comercial. (Strom Thaker 1997) Desde esta perspectiva, la longitud de tiempo necesario para implementar una reforma también tiene una influencia importante sobre la reacción generada por esta. Si el impacto completo del cambio es inmediatamente visible, la reacción del público será más fuerte. Se requiere una constante reformulación y ajuste de objetivos y recursos. Las regulaciones de largo plazo parecen estar en cuestión y el Estado debe responder a constantes cambios generados en el contexto internacional y en el plano interno. (Strom Thaker 1997). Se destaca también la importancia del contexto internacional y de la fortaleza del Estado para posibilitar la implementación de las políticas estatales. Los accesos a tales fuentes de financiamiento externo pueden proveer recursos adicionales al gobierno para reunir apoyo y contrarrestar a la oposición. La posición relativa de un Estado en el sistema internacional puede ayudar a explicar algunas diferencias entre las naciones al momento de implementar una reforma en la política de comercio. (Strom Thaker.1997). El contexto internacional puede ser así una oportunidad o una restricción como lo plantean otros autores para la implementación de las políticas de reformas estatales. También, este autor plantea el problema de las vulnerabilidades del Estado. Estructuralmente, la vulnerabilidad del Estado a la influencia del sector privado está ligada a la dependencia del Estado a las inversiones de este sector. A menores niveles de crecimiento, se espera que el Estado sea más dependiente del nivel de las nuevas inversiones. Cuando el Estado tiene un amplio acceso a fuentes alternativas de capital que puede usar para fomentar el empleo y el crecimiento económico, las presiones del sector de negocios surten menor efecto, debido a que el Estado puede buscar apoyo en otra parte. (Strom Thaker 1997) Otro enfoque analítico observa que existen políticas públicas que surgen como expresión de una declaratoria de intenciones (conjunto de promesas y compromisos de acción). Los gobernantes declaran su intención de incidir en una cuestión, pero luego no realizan las acciones necesarias. También pueden observarse políticas que aparecen como un proceso de conversión (movilización de recursos para el logro de objetivos políticos). (Martínez Nogueira, 1997).

Principales enfoques conceptuales en las etapas de desarrollo de las políticas públicas.

Existen enfoques que privilegian la etapa de la formulación de las políticas públicas, es decir, la negociación en la arena política, la definición de los objetivos y los aspectos legales, etc. Otras perspectivas privilegian, en cambio, las etapas relativas a la implementación. Una tercera perspectiva plantea el problema de la medición de los efectos de las políticas. Otro enfoque analítico privilegia el estudio del conjunto de productos, resultados e impactos que resultan de la implementación de las políticas. Esta definición pone énfasis en las consecuencias de la política. Este aspecto se vincula con las políticas que hacen a la modernización de la administración pública. Entendidas como ciclo de acción, las políticas gubernamentales constituyen un proceso, que, en sus distintas etapas, requiere

actividades de formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y eventualmente de la reformulación de objetivos y acciones. Los distintos momentos de las políticas públicas, entendidas como ciclo de acción, son objeto de análisis y tratamiento metodológico, desde las diversas perspectivas teóricas. El análisis científico contribuye a la toma de decisiones gubernamentales adecuadas en un sistema democrático y permite transparentar el accionar estatal. También genera conocimientos sobre el proceso social y la atención sobre los problemas sociales identificando los intereses, necesidades, perspectivas valorativas y aspiraciones de los actores sociales. Y en los procesos organizacionales que implican el mejoramiento de la calidad de las decisiones, del planeamiento y del fortalecimiento de la gestión. Nuestro marco conceptual privilegiará este último enfoque. El ciclo de acción de las políticas permite observar los principales momentos de su desarrollo. La descripción y estudio de estos momentos se complementará con el análisis basado en los conceptos explicitados en este marco conceptual.

El proceso o el ciclo de acción de las políticas públicas. La definición del Problema o de la Cuestión Las necesidades y demandas de la sociedad hacia el Estado son siempre mayores a las capacidades y recursos disponibles. Por lo que las cuestiones son solo las demandas y necesidades “socialmente problematizadas”. Los diferentes actores afectan en el surgimiento y desarrollo de la cuestión toman una postura frente a la misma. Esta toma de posición impacta en la arena política. También puede ocurrir que ni el Estado ni los actores sociales estimen necesaria la intervención pública (Oszlak y O'Donnell, 1981). “Una política estatal es esa toma de posición que intenta - o dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituye el modo de intervención del estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tenga, porque, ser unívoca, homogénea ni permanente. De hecho suele ser todo lo contrario”. (Oszlak y O'Donnell 1981)

El “conflicto de políticas” puede atribuirse a la presencia, dentro del aparato estatal, de unidades con un variable grado de autonomía, y capaces de influir en las diversas instancias del proceso. Pueden entrar en conflicto cuando debe definirse la posición del estado frente a una cuestión social. Desde esta perspectiva, el conflicto no es inherente a la toma de posición del estado sino producto del enfrentamiento entre algunas de sus unidades, obedeciendo a intereses organizacionales y clientelísticos contradictorios. Las tomas de posición del Estado frente a una cuestión son vistas como importantes por los diversos actores sociales y en ese sentido constituyen “puntos o nudos” en la secuencia de las interacciones. (Oszlak y O'Donnell 1981)

La Formulación y Sanción de la política

La formulación es el resultado de estimaciones y la previsión del curso de acción futuro. La política acciona en el devenir, se formula a partir de un presente que ya es pasado, pero debe estimar el curso de acción futuro. Este problema implica basarse en diagnósticos científicos y técnicos, en la negociación de objetivos con base valorativa que buscan incidir en el futuro. El problema del futuro es que no es previsible, por lo que el papel de la política pasa a ser central en el problema de la formulación de los programas gubernamentales. A partir de los datos de un presente ya pasado se debe incidir en un futuro o devenir. El denominado proceso de globalización plantea el problema de la sustitución de las regulaciones estatales de largo plazo (fordismo) por el concepto de “flexibilidad”. En las últimas tres décadas se ha desarrollado, tanto en el ámbito académico como en el político, un profundo debate acerca de cuál es el método más apropiado para lograr resultados efectivos en la toma de decisiones gubernamental. La sanción de la política implica un momento de decisión que

distribuye responsabilidades, capacidades y recursos para su futura implementación. En este aspecto es importante observar la relación entre los tres poderes del estado democrático en la formulación y sanción de las políticas estatales. Los factores que inciden sobre una decisión, sean gubernamentales o de cualquier otro orden, son innumerables. Por lo tanto, la discusión acerca de cómo abordar apropiadamente el proceso de toma de decisiones generó distintas perspectivas teóricas, en ocasiones, claramente opuestas. El análisis y estudio de la toma de decisión gubernamental y de su consiguiente estrategia frente al cambio resulta de utilidad metodológica para definir la formulación y sanción de la política gubernamental a estudiar.

Consecuencias o Resultados.

Se refieren a los impactos de las políticas. Estos pueden ser de diversa naturaleza. Comprende a los diversos aspectos observables como regulaciones, servicios públicos, productos materiales, etc. Esta dimensión es la de más difícil medición y evaluación. Implica entre otras preguntas, ¿Cuál es el impacto? ¿Se pueden identificar efectos no buscados? ¿Qué efectos políticos ha desencadenado la política pública? Cada toma de posición del Estado frente a la cuestión genera impactos que realimentan el proceso y lo llevan a nuevas situaciones que generan nuevas políticas. La complejidad de los impactos de las políticas estatales vuelve muy difícil su medición y estudio.

La Reformulación.

A lo largo de la implementación se supone que se monitorea el resultado parcial de las políticas. La reformulación implica la idea de una constante corrección de los cursos de acción y de los recursos necesarios para el logro de los objetivos centrales. Esta cuestión da lugar a distintas concepciones acerca del planeamiento estatal. En este aspecto, cabe destacar el problema del pasaje de un planeamiento de largo plazo propio de la etapa Fordista, a un planeamiento que intenta incorporar reglas de flexibilidad adaptables a cambios de corto plazo impuestos por el denominado proceso de globalización.

Trabajo Práctico

1. ¿Qué significa acción o inacción de una política pública?
2. ¿Por qué las políticas públicas no son un momento o un instante?
3. Explica las diferencias entre un Estado fuerte y poco vulnerable y un Estado débil y vulnerable, para la aplicación de políticas públicas.
4. Realiza una explicación del concepto arena política.
5. Luego de leer y analizar la información ¿por qué las políticas públicas tienen un lugar preponderante o importante entre el Estado y la sociedad civil?
6. Después de leer y realizar las actividades anteriores, elabora una definición de política pública.
7. Una vez comprendidos los principales aspectos de las políticas públicas, explica ¿quiénes las hacen y para el caso de la ciudad de Salta, ¿cuáles consideras que son problemas prioritarios que merecen atención y convertirse en una política pública en la toma de decisiones?
8. Para reflexionar: ¿cuáles consideras que pueden ser las consecuencias de la aplicación de políticas públicas?