

Teoría y Análisis de las Políticas Públicas

9no cuatrimestre: Ciclo Profesional
2021

Docentes:

Jacinta Burijovich
Iván Ase
Leticia Echavarri
Romina Cristini
Javier Moreira Slepoy

Contenidos mínimos

Concepto de política pública. Distinción entre política y políticas públicas. Enfoques para el estudio de las políticas públicas. La formación de la agenda institucional y de la agenda de actuación de los poderes públicos. La intervención de los actores de las políticas públicas. Los modelos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. La sectorización de las políticas públicas

Presentación

Esta asignatura introduce categorías y marcos analíticos que resultan indispensables para el estudio de las políticas públicas. En primer lugar, a través de la construcción de una definición de **política pública** que la diferencia de la **política** y pone el énfasis en lo público. Entendemos a las políticas públicas como las acciones y omisiones de los espacios institucionales legitimados en relación a una cuestión socialmente problematizada y que implica una respuesta del Estado.

La relación entre la producción de conocimiento y la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas ha atravesado distintos momentos y aún persisten diferentes maneras de resolver esta compleja interacción.

La demanda de conocimiento desde el lado de las políticas ha obtenido, en los extremos, dos tipos de respuestas: por un lado, una respuesta informativa que se limita a brindar datos y otra, más compleja, que intenta contextualizar los problemas y colocarlos en un horizonte político proporcionando nuevas definiciones e incluyendo las dimensiones subjetivas y simbólicas.

Este último tipo de respuestas pretende darle inteligibilidad a los conflictos tratando de superar las visiones hiperracionalistas (prescriptivas) y las posiciones hiperpolitizadas que descartan los aportes que el conocimiento científico pueda realizar a la definición de políticas.

En la tradición hiperracionalista, las reformas neoliberales de los años 90 instauraron un modelo tecnocrático de gestión pública apoyados en la supuesta neutralidad de la ciencia. En el otro extremo, se proponen procesos político administrativos reflexivos y participativos en el marco de un modelo de inclusión que considere todas las voces de los actores involucrados.

Se trata en esta asignatura de generar una visión de estrecha integración y complementariedad entre la práctica política y/o de gestión pública y la reflexión científico-académica, sobre la base del rechazo a toda visión unilateral, tanto del **“conocimiento sin política”** como de la **“política sin conocimiento”**. En su concepción laswelliana original, el análisis de políticas públicas se presentaba como una visión integradora de los procesos políticos, orientada tanto a dar cuenta de los contextos y determinantes de las políticas como a generar propuestas de políticas públicas que tuvieran un sustento reflexivo y analítico que las llevara más allá de la simple intuición de los/as funcionarios/as o de la expresión de intereses particularistas.

En los últimos años se ha acelerado la intensidad de los debates políticos que se están llevando adelante en la Argentina. El estudio y el conocimiento acumulado hasta aquí en torno a la formulación e implementación de las políticas públicas deberían poder penetrar y hacer legible las complejas interacciones que se producen entre los actores.

Como todo discurso académico, tiene un primer aspecto prescriptivo y normativo que define el “deber ser”, lo deseable en política pública. En su interior, los procesos de formulación e implementación de políticas deben llevarse adelante en contextos caracterizados por la sucesión de gobiernos por vía de elecciones, un estilo de toma de decisiones incrementalista que busca la construcción de consensos en espacios institucionalizados a través de la negociación y el compromiso político. Estos regímenes se caracterizan por un Poder Legislativo con capacidad para generar políticas, un sistema de partidos institucionalizado, una administración pública profesionalizada y desarrollada y un Poder Judicial independiente.

Por otro lado, los espacios donde se desarrollan las negociaciones entre los actores involucrados están institucionalizados, son transparentes y públicos. Los protagonistas de la política tienen horizontes temporales de largo plazo y fuertes incentivos para la cooperación. Según la teoría, este conjunto de situaciones crea escenarios predecibles que permiten implementar y hacer cumplir en forma efectiva las políticas promulgadas por el Ejecutivo y llevar adelante su aplicación con servicios de calidad.

Sin embargo, en el “mundo real” lo que existe en la política es que se suceden gobiernos que exhiben ideologías y orientaciones diametralmente opuestas y la inestabilidad política y los cambios drásticos han sido hasta aquí el “estado natural de las cosas”. Estos regímenes, denominados por algunos autores como

regímenes de “obediencias endebles” tienen como su principal característica el privilegiar los mecanismos de excepción que terminan orientando todos los comportamientos políticos por la cultura del atajo. En gran cantidad de situaciones se adoptan medidas que no están centradas en el interés público y que, por lo contrario, están plagadas de favoritismos, privilegios, tratamientos especiales, tráfico de influencias y procedimientos irregulares. El Poder Legislativo se subordina a las decisiones del Ejecutivo, el aparato estatal es “botín de guerra” del partido que gana las elecciones, las prácticas clientelares y el cortoplacismo impregnan todas las políticas y el Poder Judicial legitima las resoluciones de los otros poderes. Con estos conceptos nos centraremos en el análisis de la formulación de las políticas públicas en Argentina.

Al hacer foco en “lo real”, el propio análisis se convierte en un proceso político en el que se examinan cómo se confrontan intereses, cómo se ponen en juego recursos de poder y cómo se adoptan estrategias individuales y colectivas orientadas a imponer las posiciones sustentadas.

En la unidad sobre el **ciclo de las políticas públicas** se responderán los siguientes interrogantes: ¿Qué es lo que realmente hace que una cuestión social circunscripta se vuelva cuestión pública y asunto de la agenda de gobierno? ¿Cómo un asunto ingresa en la llamada agenda pública? ¿Qué procesos sociales se desencadenan cuando el estado decide incorporar una cuestión socialmente problematizada a su agenda? ¿Qué actores sociales y estatales se movilizan en torno a los procesos de definición e implementación de las políticas estatales? ¿Qué recursos y estrategias ponen en juego los actores alineados en diferentes posiciones frente a cuestiones sociales agendadas por el Estado? ¿Cómo se determinan sus destinatarios o población objetivo? ¿Qué tipo de organizaciones y mecanismos de gestión se requieren para hacer efectivas diferentes tipos de políticas? ¿Cómo se evalúan los resultados, impactos y consecuencias de las políticas estatales?

Se estudiará el proceso de realización de las políticas públicas, sus dificultades y oportunidades, sus explicaciones y recomendaciones y la implementación de las políticas. La política pública es un proceso que incluye diferentes etapas. En cada una de estas etapas es posible distinguir diferentes componentes: actores, decisiones, oportunidades y restricciones, obstáculos y resultados propios. Estas etapas están interconectadas y se influyen mutuamente.

Sin embargo, la idea de proceso con etapas no implica que necesariamente suceda así en la realidad. Se debe romper con la idea de *linealidad del proceso de la política pública*. Esto significa que se la considera como un modelo teórico y no como una secuencia de pasos a seguir. En consecuencia, se describen aquellos elementos que son lógicamente necesarios y analíticamente separables. Sucede en la práctica que las etapas se superponen, se anticipan, vuelven a etapas

previas. Tampoco se puede considerar a este proceso como una serie de prescripciones de cómo debe elaborarse la política pública y mucho menos suponer que no se puede avanzar si no se ha completado el paso anterior. La toma de decisiones se continúa durante toda la dinámica de la formación de la política.

El desarrollo de estas temáticas se realizará a partir de un recorrido histórico por las corrientes más relevantes en el análisis de políticas públicas y sus enfoques y métodos para la prescripción de los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

Otro tópico de la materia analizará lo que se conoce con el nombre de "***dicotomía entre política y administración***" en sus dos versiones: el supuesto fuerte de que los políticos deciden y los administradores se encargan de llevar a la práctica las decisiones, o el supuesto atenuado de que los políticos gubernamentales deciden sobre los grandes fines y los administradores se encargan de decidir sobre los medios. Ambos supuestos serán rediscutidos a los fines de volver al foco del estudio de la administración pública, el proceso decisorio del gobierno

A partir de los noventa, las propuestas de reforma del estado, en particular las que involucran a las organizaciones estatales, empiezan a girar en torno a una fuerte crítica del modo de organización burocrático de las instituciones públicas.

A decir verdad, la crítica a la burocracia no es novedosa en el campo académico de la teoría de la administración pública. Ya desde los años treinta existen investigaciones y trabajos científicos que señalaban las deficiencias de este modo de organización. En particular, en lo referido a sus dificultades para alcanzar niveles óptimos de eficiencia, eficacia y productividad.

En todo caso, tal vez, lo novedoso sea la fuerza con que las "estrategias de desburocratización" (Osborne, D., 1997) y los "modelos post-burocráticos" (Barzelay, M., 1998) se instalaron en las agendas de los procesos de reformas estatales. La reforma gerencial de la administración pública se ha constituido casi en una consigna revolucionaria dentro de algunos de ellos (Bresser Pereira, L.C., 1999).

Resulta de importancia señalar, antes de proseguir, que, algunos autores, al conceptualizar estos dos momentos de los procesos de reforma del sector público, encuentran en los mismos, a pesar de las diferencias, puntos de continuidad.

Así, las medidas vinculadas al ajuste, al achicamiento del estado, a dar respuesta a la demanda de "menos estado", las han denominado reformas de primera generación. Por el contrario, aquellas vinculadas a transformar la lógica organizacional, a devolverle al sector público eficiencia y eficacia, a responder a la expectativa de "un mejor estado", se las ha denominado reformas de segunda generación (Oszlack, O., 1999).

En relación a las reformas de segunda generación, y en particular las que hacen referencia al proceso de transformación de la burocracia estatal, es posible afirmar que las mismas se centran en lo que se denomina una reforma gerencial de la administración pública.

Es por todo lo antedicho que consideramos de importancia llevar adelante un proceso de abordaje teórico conceptual de las distintas estrategias que se plantean para concretar este verdadero “giro copernicano” en las organizaciones estatales. Pero, además, hacerlo desde una perspectiva que privilegie el estudio, no sólo de los aspectos técnicos del proceso reformista, sino también el estudio de las condiciones que garantizarían su viabilidad política.

Objetivos

Que los/as estudiantes reconozcan las principales discusiones, corrientes y posiciones teórico-metodológicas de la materia

Que los/as estudiantes incorporen herramientas de análisis que les permitan dar cuenta de las interacciones políticas que caracterizan la elaboración de las políticas públicas

Que los/as estudiantes vinculen los elementos teóricos y conceptuales con situaciones concretas de alcance nacional y local.

Contenidos específicos:

Unidad 1: Hacia la construcción de una definición de política pública.

El campo analítico de las políticas públicas: un enfoque multidisciplinario. La construcción de un campo disciplinar: las ciencias de políticas públicas. Conocimiento “en” y conocimiento “de” Políticas públicas y Estado: pluralistas, neomarxistas, neogerencial, neocorporativismo, neoinstitucionalista. Actores, recursos, reglas institucionales, contenido de las políticas públicas. Hipótesis causales. Legitimidad primaria y secundaria. El análisis de las políticas públicas.

Bibliografía:

Fernando M. Jaime, Gustavo Dufour, Martín Alessandro y Paula Amaya. Introducción al análisis de políticas públicas. Capítulo 3: Las políticas públicas: el desarrollo de un campo disciplinar pág. 53 a 81.

Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne: Análisis y gestión de políticas públicas. Editorial Ariel, Barcelona 208. Introducción y capítulo 1 y 2.

Torgerson, D. Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas
Porrúa Grupo Editor México 1994. Páginas 197-237

Alford y Friedland: Los poderes de la teoría: capitalismo, Estado y democracia.
Editorial Manantial, Buenos Aires, 1991. Introducción.

Unidad 2: El enfoque procesal de las políticas públicas

El proceso de las políticas públicas. Elaboración, formulación, adopción, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación. Problematización social de la cuestión. Incorporación a las agendas. La toma de decisiones. Las corrientes de análisis dominantes: entre el "racionalismo" y el "incrementalismo". Las críticas al modelo secuencial.

Bibliografía:

Oslak y O' Donnell: Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación

Algunas características fundamentales de los estudios en políticas públicas.
Alejandro M. Estévez.

El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde. Alejandro M. Estevez

Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne: Análisis y gestión de políticas públicas. Editorial Ariel, Barcelona 208. capítulo 9 y 10

PRESSMAN J y WILDAVSKY A (1984) *Implementation* Berkeley, CA University of California Press

La construcción social y el diseño de políticas en Teorías del proceso de las políticas públicas, Sabatier Paul (editor)

Unidad 3: Teorías para el análisis de políticas públicas.

En busca de mejores teorías para el análisis de políticas públicas. La perspectiva institucionalista. El enfoque de redes de políticas. La teoría de las coaliciones promotoras. El enfoque basado en Derechos Humanos.

Bibliografía:

Teorías del proceso de las políticas públicas, Sabatier Paul (editor)

Fernando M. Jaime, Gustavo Dufour, Martín Alessandro y Paula Amaya. Introducción al análisis de políticas públicas. Capítulo 6: Teorías para el análisis de políticas públicas.

Cunill Grau, Nuria, Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 46. (Feb. 2010). Caracas.

CIDH. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.LV/II. Doc. 191 15 septiembre 2018. Cap. 3

Unidad 4: La relación entre la política y las políticas públicas en Argentina. Relaciones entre los diversos actores involucrados. Marco político institucional. Espacios de autonomía. Regímenes de gobierno. Partidos políticos. Poder Ejecutivo. Gobernadores. Congreso. Poder Judicial. Burocracia. Actores de la Sociedad Civil.

Bibliografía:

Acuña, Carlos: Cuánto importan las instituciones. Siglo Veintiuno Editores Buenos Aires, 2013.

Tommasi M. (2012). Un país sin rumbo. Política, políticas públicas y desarrollo en Argentina.

BID: La política de las políticas públicas

Unidad 5: Políticas públicas y administración

La reforma administrativa del Estado. Reforma y legitimidad estatal. La administración post-burocrática. Las particularidades de la gestión pública. La Nueva Gestión Pública y Nueva Gobernanza. La “reinvención” del gobierno. La desburocratización. La visión Neo-institucionalista sobre las reformas administrativas. La re-burocratización

Bibliografía

Acemoglu, D. y Robinson, J.; Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Editorial Ariel, 2013. Pags 21 a 120 y 499 al 539.

Acuña, Carlos (comp.); ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Siglo XXI Editores, 2013. Pags. 19 a 67.

Aguilar Villanueva, Luis; Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica, 2008. Pags. 11 al 236.

Prats Catalá, Joan; “Reinventar la burocracia. Construir la nueva gerencia pública” en sitio web del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 2000. 16 pgs.

Unidad 6: Políticas públicas y capacidad estatal

Reforma Administrativa y Democracia en América Latina: los diversos documentos del CLAD. Reforma del estado y mecanismos de rendición de cuentas. La “publicación” de la administración pública. El Gobierno Abierto. La implementación política de las reformas administrativas El debate en torno al “retorno del estado”

Bibliografía

Bertranou, Julián; Capacidad estatal: aportes al debate conceptual. Ponencia presentada al Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública. Mendoza, Septiembre 2013.

Cao, H. y Laguado Duca, A.; La renovación en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública en Argentina. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 60. Octubre 2014.

Rodriguez de Caires, Carlos y Unkuch Saant, Sayda; “El gobierno abierto: ¿una “tercera generación” de reformas del estado?”. Kairós, Revista de Ciencias económicas, jurídicas y administrativas Vol. 1 (2018), No. 1, Segundo Semestre (Julio-Diciembre), (68-81) Universidad de Chimborazo (Ecuador).

Larrouque, Damien; ¿Qué se entiende por “Estado neoweberiano? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 70, Febrero 2018.