

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

La orientación hacia los actores fue una de las características teórico-metodológicas de la primera etapa o momento en el análisis de las políticas públicas. De acuerdo al expresivo subtítulo del libro de Harold Lasswell, se trataba de determinar quién consigue qué cosas, cuándo y cómo. Esos actores podían ser individuales o grupales, formales o informales, pero en todos los casos las políticas eran vistas como el producto de sus interacciones en determinados marcos institucionales que referían al gobierno, al régimen político y, en definitiva, al Estado. En cierta medida esta visión entroncaba con el enfoque institucional de la política, desarrollado desde la segunda mitad del siglo XIX en Europa continental (Alemania y Francia sobre todo) y posteriormente en Estados Unidos y el mundo anglosajón. Los enfoques institucionales y neoinstitucionales –entendiéndose por éstos el redescubrimiento de las restricciones institucionales por la economía neoclásica– pusieron énfasis en que las decisiones de los actores se toman a partir de un conjunto de restricciones y acotamientos institucionales que restringen las opciones de los sujetos; esos acotamientos son a su vez el producto de las acciones que los actores adoptaron en el pasado y que “oprimen como una pesadilla el cerebro de los vivos”, de acuerdo a la metáfora de Marx.

Las instituciones, formales e informales, serían así el contexto en el que las políticas se formulan y ejecutan, un avance evidente de los enfoques institucionalistas respecto del conductismo y del pluralismo sobre los que, de una u otra manera, se fundamentaba la focalización en los actores. El avance teórico fue, sin embargo, mucho menos efectivo que lo que usualmente plantea la perspectiva neoinstitucional, en cuanto la matriz de relaciones político-ideológicas y de poder a partir de la cual las instituciones toman cuerpo, fue dejada de lado. El diseño, la ejecución, eficacia y otras dimensiones del análisis de políticas fueron referidas al entramado institucional formal y explicadas por él; el buen o mal desempeño de las instituciones fue convertido en la clave del buen o mal diseño y desempeño de las políticas públicas, sin que se explicitaran los criterios de buen o mal desempeño de unas y otras, ni se indagara, salvo excepcionalmente, en los procesos sociopolíticos y las trayectorias histórico-culturales que gravitan en la formación y desenvolvimiento de las instituciones.

Varios de los artículos que integran este número de la Revista destacan la incidencia del contexto macropolítico e institucional de las políticas públicas –lo que algunas veces se ha denominado “política de las políticas públicas”. El texto del artículo de Rosas

Arellano plantea este asunto desde una perspectiva teórica; aunque referido a la política social, sus proposiciones van más allá de un campo particular de política pública. Andrea López y Norberto Zeller ponen de relieve el impacto de la reforma del Estado que se ejecutó en la década de 1990 en la política de recursos humanos del sector público nacional. El referente explícito fue el modelo de gestión empresarial de los recursos humanos, más exactamente, la versión neoliberal de ese modelo, de conformidad con el tipo de capitalismo financiero que se promocionaba desde los ámbitos más concentrados y extranjerizados de la economía y desde los gobiernos nacionales sobre los que esos ámbitos ejercían privilegiada influencia. El cambio de orientación gubernamental que tuvo lugar a partir de 2003 y la consiguiente redefinición de objetivos y fines de la gestión pública involucraron una nueva reformulación del modo en que el empleo público habría de articularse a esa redefinición. Por su parte, el trabajo de María Angélica Pignatta se orienta, en una mirada comparativa, hacia el monitoreo y evaluación de las políticas, una cuestión que, más allá de su obvia relevancia, adquirió centralidad con la instalación de los enfoques empresariales de las acciones de gobierno.

La adecuación de las políticas públicas a los contextos macroeconómicos y macropolíticos se advierte también en la gestión de organizaciones privadas. El artículo de Marina Virginia Dossi analiza las características de la cúpula dirigencial de la Unión Industrial Argentina en la década de 1990; hace foco en la reconstrucción de las trayectorias corporativas de sus dirigentes para indagar cómo éstas influyen en la dinámica interna, forma de organización y representación de intereses, y en las relaciones que entabla con otros actores sociales. El caso es importante porque pone de relieve el ida y vuelta de influencias entre un actor clave del poder económico, los sucesivos gobiernos, y la inevitable diversidad de intereses que conviven, con desigual fortuna, dentro de la entidad corporativa.

Los dos artículos siguientes se asoman a la problemática de la organización social del cuidado y su impacto en el empleo, la producción y reproducción de identidades de género y en la desigualdad social; en general, en el modo en que se desenvuelve la reproducción cotidiana de la vida de las personas y las familias. El texto de Rodríguez Enríquez y Marzonetto se centra en la dimensión del cuidado en la primera infancia, identifica los elementos que lo transforman en un vector de reproducción de desigualdades, analiza los avances y déficits de las políticas públicas en la materia en el plano nacional y propone estrategias para mejorar la atención del problema. El trabajo de Ruth Sosa reflexiona sobre la persistente falta de problematización de las versiones convencionales de las identidades masculinas en la práctica de las políticas públicas, sobre todo en lo relativo a la conciliación de las responsabilidades hogareñas y las laborales extrahogareñas, que relativice la tradicional identificación del cuidado con el género mujer, en una reproducción de la ideología tradicional en materia de identidades de género de mujeres y varones.

La incidencia de los marcos conceptuales y de las representaciones ideológicas de los elaboradores e implementadores de políticas públicas en el producto de sus respectivas labores se advierte en todos los ámbitos de la política y la gestión. El artículo de Santiago Cunial apunta a los modos en que los diseñadores de las políticas se representan la problemática del uso de drogas ilegales en Argentina, una de las cuestiones que se ubica en lugares prominentes en las preocupaciones de la opinión pública y en la agenda de gobierno. Esos marcos y representaciones refieren tanto a las características “internas” de la política, como a su interacción con los mapas sociales en los que se espera tengan eficacia. Un caso típico en este segundo aspecto es el de la participación de los usuarios y consumidores de bienes y servicios en la tutela y promoción de sus derechos, reconocido en la Constitución Nacional (art. 42) y en las constituciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El artículo de Mariela Rocca estudia el desempeño de las asociaciones de usuarios y consumidores respecto de la regulación y control del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires entre 1993 y 2010, tomando en consideración las etapas por las que atravesó la gestión del servicio (concesión privada, renegociación contractual post convertibilidad y reestatización).

Se incluye en el presente número la Ley Federal del Trabajo Social (Ley 27072), sancionada y promulgada en diciembre 2014. El Trabajo Social ocupa un espacio relevante en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas; la nueva norma responde a aspiraciones largamente sustentadas y da testimonio de la perseverancia de las organizaciones categoriales en la promoción y defensa de la dignificación profesional, así como de un enfoque más amplio e integral, en el poder político, del fortalecimiento institucional del campo de las políticas públicas.

Por una involuntaria y lamentable falla, en la contratapa y el índice del No. 7 de la Revista se omitió la mención de André-Noël Roth Deubel como coautor del artículo “Participación y deliberación comunitaria de políticas públicas sobre bienes comunes y ambientales” (págs. 127-153). Pedimos excusas a nuestro colega y a nuestros lectores.

El Director