

Prólogo

El Estado en América Latina: un análisis desde las políticas públicas

Gonzalo Delamaza Escobar

CEDER - Universidad de Los Lagos, Santiago, Chile
Email: gonzalo.delamaza@ulagos.cl

Leonel Flores

CEDUA, El Colegio de México, A.C, Ciudad de México, México
Email: hemaus@outlook.com

El contexto en América Latina

Los estados latinoamericanos han tenido distintas dinámicas políticas, algunos han logrado mantener su estabilidad y la orientación de las políticas por largos periodos, otros han cambiado frecuentemente el tipo de políticas, sobre todo cuando cambian los gobiernos. Distintos proyectos de reformulación de la institucionalidad estatal en la región se han concretado también en reorientación de algunas de sus políticas (como las políticas con enfoque de derechos, por ejemplo), mientras que, por el contrario, ciertas políticas muestran aspectos de continuidad a pesar de las transformaciones políticas en el control del estado (como ocurre con las políticas que favorecen el extractivismo y el neoextractivismo).

Por otra parte, algunos países logran poner en marcha las políticas, en función de los marcos normativos, de los planes de desarrollo o de los programas públicos, en tanto que otros, o bien carecen realmente de dichos instrumentos de orientación estatal de las políticas, como ocurre con los países donde predomina aun un enfoque neoliberal que confía al mercado y su apertura esta tarea; o bien tienen problemas para activar las instituciones y poner en marcha las políticas, lo que se traduce en una implementación deficiente (Lora, Eduardo (Ed), 2006; Stein, Ernesto et al. [coords.], 2006). Algunos países se esfuerzan por poner en el centro de las políticas el interés público, mientras otros aprovechan la ambigüedad de los marcos de la acción pública para beneficiar a sectores específicos (Lora, Eduardo (Ed), 2006; Barba Solano, 2009), o simplemente descansan excesiva y acriticamente sobre las “alianzas público-privadas” renunciando a funciones que les son propias (Cunill, 2016).

Por último, la participación de la sociedad en la configuración y el desarrollo de las políticas públicas, a través de la innovación democrática y la institucionalización de la participación, se han hecho carne en algunas

áreas de política y han avanzado en algunos países, incrementando la intensidad de la acción pública (Cabrero, 2005), mientras en otros todavía es un desafío débilmente abordado.

El análisis y la comprensión de las políticas nos aproximan a las causas de las desviaciones de la acción pública de los gobiernos, de los efectos no deseados de las políticas o las capacidades de los distintos gobiernos para diseñar e implementar las políticas que atienden las problemáticas comunes de la región. También nos aproxima a las políticas que han sido exitosas y han cumplido con sus objetivos, porque esto permitirá a otros países aprender de la experiencia.

La acción de las políticas públicas

La finalidad de este número es analizar las políticas públicas que se han diseñado e implementado en los estados latinoamericanos para interpretar y comprender la forma de reaccionar frente los problemas públicos. El análisis de las políticas nos aproxima a su origen, es decir, explica cuáles son los procesos económicos, políticos, sociales o administrativos que hicieron emerger determinados problemas como problemas públicos, que demandaron la toma de decisiones (Jobert, 2004). Se conocen a los distintos actores (legislativo, ejecutivo, sector social, sector empresarial, tecnocracia nacional e internacional, etc.) que incidieron en las diversas etapas para el diseño e implementación de políticas. La puesta en marcha de una política devela la forma de funcionamiento del sistema de instituciones y organizaciones públicas (Roth Deubel, 2006). El análisis se completa con los estudios sobre los efectos de las políticas públicas en la sociedad, determinando el impacto que tuvo la acción pública para modificar una situación definida previamente como problemática.

Las políticas públicas transparentan la acción del Estado, pues dan cuenta de los intereses, la agenda y la forma en que se diseñan e implementa la acción pública. El análisis de las instituciones juega un papel importante, pues son las instancias encargadas de poner en marcha cualquier acción diseñada en el marco jurídico, los planes de desarrollo o incluso en otras instancias gubernamentales (Bolívar Espinoza & Flores Vega, 2014). La finalidad es caracterizar a los estados latinoamericanos, analizar comparativamente para dar cuenta de la forma de actuar de uno o más estados ante las problemáticas que son propias de la región.

El análisis de las políticas públicas tienen una perspectiva eminentemente pragmática de vocación empírica que permite comprender interpretando, el sentido del Estado en funcionamiento, en tanto acción política para explicarlo causalmente. El análisis de los actores, desde la sociología de la acción pública se ha centrado en sus intercambios y el sentido de sus acciones. Pero también, el sentido de las instituciones, de las normas y los procedimientos que gobiernan el conjunto de interacciones (Lascoumes & Le Galès, 2014).

En este marco, el número 48 de la revista POLIS, Revista Latinoamericana, convocó a investigadores(as) a escribir sobre el análisis de las políticas, programas o cursos de acción que permitan caracterizar o comparar a los estados latinoamericanos, con el propósito de comprender los cambios y las permanencias a partir de las políticas económicas, sociales, culturales, entre otras, adoptadas en los últimos años. La convocatoria estuvo abierta a los enfoques disciplinares e interdisciplinares en diversos temas que fomenten la reflexión sobre los alcances y los desafíos que tienen cotidianamente los estados latinoamericanos, tales como la violencia, la pobreza, los derechos humanos, la equidad de género, por mencionar algunos.

La sección “lente de aproximación” se abre con el trabajo de Tamara Beltramino y Carolina Filippon, **“Los riegos en el tamiz de la agenda pública local”**, donde analizan los vínculos entre la problematización pública de inundaciones urbanas y la transformación en las políticas públicas de gestión de riesgo de alcance local en la ciudad de Santa Fe (Santa Fe, Argentina). Explica cómo en el transcurso del período analizado (2003-2011) tanto las inundaciones como las formas de gestionarlas desde el Estado han adquirido relevancia para en la agenda pública. La agenda pública de cada uno de los dos gobiernos municipales estudiados opera en la definición del objeto y en los modos a partir de los cuales se gobiernan los riesgos, diferenciándose dos etapas en la jerarquización de las inundaciones como tema público relevante. Como la gestión de desastres excede lo local/municipal se aprecia la importancia de las diferentes escalas de organización y acción del Estado. Para responder a la problematización pública de un fenómeno éste no sólo debe reorientarse hacia su interior, sino que se ve compelido también a repensar sus vínculos y competencias con otras escalas, atendiendo a la delimitación de competencias y funciones atribuidas por el marco legal a cada nivel de gobierno. Como el Estado, por múltiples razones, realiza una selección social de los riesgos sobre los cuales intervenir, estas intervenciones, lejos están de ser neutras. Al contrario, producen consecuencias para el arco de actores que se movilizan y disputan en torno a los riesgos, no sólo por las amenazas sino también por las oportunidades que éstas éstos generan.

Edson Caetano y Eva Freire do Nascimento en **“Políticas Públicas e Juventudes: algumas particularidades do caso brasileiro”** discuten los efectos de las políticas de ajuste económico en las políticas de juventud actuales, señalando la violación de derechos de la juventud que fueron conquistados históricamente. Los autores analizan las políticas en otros países para entender su efecto en el caso brasileño, desde la década de 1980 hasta la actualidad, demuestran una coyuntura marcada, por una expectativa de garantía de derechos y de forma antagónica, por el proyecto de contra-reforma neoliberal. Se trata de un estudio que se fundamenta en el materialismo histórico como postura / concepción de mundo y método de aprehensión de la realidad. Las políticas de orientación neoliberal, donde se impulsa la reducción del papel social del Estado, el desmonte de las políticas públicas y la contraposición constante socavan los derechos sociales

de la juventud, al mismo tiempo generan efectos negativos para la definición de un proyecto de transformación social y desarrollo en Brasil.

Por su parte Leonel Flores realiza **“Una propuesta de análisis de los estados latinoamericanos desde las políticas públicas”**. Para ello se enfocan en el Estado asumiendo que la acción de este se expresa siempre a través de las políticas públicas que lleva a cabo. A través de un análisis de las etapas que ha seguido el análisis social del Estado en la región se postula las ventajas de un enfoque como el propuesto. Es decir que la “acción del Estado” sólo se puede dar a través de “políticas públicas”; y, estas necesariamente deben ser gubernamentales. Tanto las políticas públicas de origen privado como las internacionales, deben vincularse necesariamente a las políticas gubernamentales. No es imposible imaginar que haya políticas predominantemente gubernamentales, en su origen, que adquieran el carácter público. Muchas de ellas jalonan los procesos democratizadores en todos los países de institucionalización reciente. Cuando las políticas gubernamentales se centran en las reformas constitucionales o abrogan la Constitución quiere decir que involucran el cambio en la naturaleza del ejercicio del poder.

Nora Gray, Cynthia Basualto y Vicente Sisto, estudian una **“Política pública sobre capacitación y empleo en Chile: Inclusión/exclusión de una fuerza laboral que envejece”**. A través de un estudio exploratorio de carácter evaluativo, analizan la oferta de los programas vigentes del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) en Chile, respecto a si promueven o no la inclusión de trabajadores adultos mayores. Se caracterizan los programas de esta entidad considerando antigüedad, focalización, presupuesto, población objetivo, rango etario, periodo de gobierno. El análisis es de tipo clasificatorio respecto de su grado de inclusión de los/as adultos/as mayores. De los trece programas analizados solamente cinco son realmente inclusivos. El trabajo aborda un tema clave desde el punto de vista de la integración de la fuerza laboral que está envejeciendo en Chile. Las oportunidades de capacitación para este grupo, aunque existen, son insuficientes, considerando que para las personas mayores que decidan mantenerse en el mercado laboral o se vean obligados por razones económicas, la exclusión laboral y la discriminación se pueden evitar si están suficientemente capacitados y actualizados en conocimientos.

El trabajo de Damien Larrouqué **“Institucionalizar las políticas de inclusión digital: los programas de Argentina, Perú y Uruguay en perspectiva comparada”** compara las políticas de inclusión digital en Uruguay, Argentina y Perú. El autor las razones de la institucionalización de los programas de inclusión digital, comparando las modalidades de gestión e implementación de los planes Ceibal (Uruguay) y Conectar Igualdad (Argentina), todavía vigentes, con el proyecto Una Computadora por niño de Perú, abandonado a principio de los años 2010. El análisis demuestra que la implementación y la estructura institucional son determinante; los países que innovaron en materia administrativa, favoreciendo la participación de la sociedad civil y buscaron mayor cooperación interinstitucional, lograron

mantener sus políticas públicas. El trabajo señala que el rol del Presidente o poder ejecutivo es importante, no sólo en el diseño de la política, sino en la adopción y seguimiento de cada una de las etapas de las políticas de inclusión digital.

David Luján en su artículo **“Pensar y actuar el estado. Interacciones sociales, clientelismo político y apoyos estatales a las organizaciones vecinales en una comuna chilena”** utiliza un enfoque de antropología del estado para estudiar las relaciones clientelares mediante las cuales el estado actúa y se legitima en el caso de los fondos concursables que pone a disposición de las organizaciones vecinales de diverso tipo (un dispositivo “técnico” de amplia utilización) en un municipio popular urbano de Chile. Para ello examina los discursos tanto de responsables municipales como de actores políticos locales, por un lado, como de los propios dirigentes vecinales que hacen uso de este instrumento. El autor enfatiza a partir del análisis sobre los resultados heterogéneos y contradictorios de las políticas públicas y los aportes de la antropología del estado para pensar las relaciones clientelares y su lazo con la personalización de la política en el contexto chileno. Por un lado la autonomía de estos instrumentos respecto del modelo burocrático tradicional de acción estatal es reapropiada por los actores locales, para los que la idea de esfuerzo se compagina la de necesidad de asistencia, que legitima el lazo sociopolítico y estructuralmente crea la expectativa de un estado que asista y solucione problemas. A su vez los actores políticos se reapropian de esta expectativa y la alimentan para capitalizarse con la población local. La descentralización, así, da lugar no solo a una economía de costos y la desresponsabilización de las políticas de apoyo a las organizaciones vecinales sino también a la creación de nichos de poder sostenidos sobre las necesidades sociales que los proyectos vecinales encarnan.

Y finalmente en esta sección, Hilarión Vegas en **“Políticas públicas y gobernanza: Articulación para una gestión pública local autónoma”** expone espacios de convergencia entre las políticas públicas y la gobernanza con instrumentos metodológicos, como la entrevista en profundidad y el método Delphi. Los informantes están conformados por alcaldes (actores sociales) e investigadores (expertos) cuyo aporte representa una significativa experiencia para las ciencias sociales. Con lo anterior, revela que la gestión pública representa la estructura básica para diseñar e implementar toda política pública. En este contexto, la gobernanza acerca a los ciudadanos mecanismos para solucionar de sus problemas cotidianos y fomenta el desarrollo de los espacios sociales a los que pertenece. La investigación demostró un proceso de saturación y vinculación teórica a partir de la revisión bibliográfica (descriptores semánticos), los aportes recibidos por parte de los entrevistados (alcaldes) y encuestados (investigadores) mediante el método Delphi, así como la interpretación dada por quien valora estos resultados.

Bibliografía

- Barba, C. (2009). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. México DF, México: Universidad de Guadalajara.
- Bolívar, G. A., y Flores, L. (2014). *Un programa de investigación sobre la reforma del estado en América Latina. Análisis funcional de políticas institucionales de control político*. México DF, México: Eon.
- Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- Cunill, N. (2016). La provisión privada de servicios de protección social. Confrontando el debate anglosajón con los imperativos de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (66), 35-66. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/066-octubre-2016/Cunill.pdf>
- Jobert, B. (2004). *Estado, sociedad, políticas públicas*. Santiago, Chile: LOM.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. México DF, México: El Colegio de México A.C.
- Lora, E. (Ed). (2006). *El Estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial-BID-Mayol.
- Roth, A.N. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Aurora.
- Stein, E., et al. (coords.). (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Cambridge, Inglaterra: Banco Interamericano de Desarrollo-Planeta.