

DESARROLLOS ARGENTINOS EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UN RECORRIDO POR AUTORES, CONCEPTOS Y PERSPECTIVAS

Lic. Cristina Díaz
Lic. Silvio Alejandro Crudo
Mg. María del Mar Monti

1. Introducción

La presente ponencia surge en el marco del panel “El análisis de las políticas públicas en Argentina. Institucionalización del campo disciplinar, desarrollos conceptuales y procesos de enseñanza-aprendizaje”, presentado en el III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. En la misma, indagaremos en torno a los desarrollos teóricos en el análisis de las políticas públicas (APP) en Argentina, los principales lineamientos conceptuales y metodológicos que los sustentan y su posible incidencia en el ámbito de la hechura de las intervenciones públicas. Los interrogantes que nos guían son: ¿de qué manera se estructuró el APP en Argentina como campo de estudios?, ¿presentó desarrollos originales o más bien retomó enfoques generados en los centros de producción de conocimientos del norte del globo?, ¿qué interacciones se dieron entre la producción teórica y la formulación de las políticas en el país? Para ello, tomaremos como casos la trayectoria académico-intelectual y profesional de cinco referentes del campo del APP en el país: Oscar Oszlak, Carlos Acuña, Neiro Neirotti, Carlos Vilas y Mabel Thwaites Rey.

Esperando contribuir al conocimiento de la constitución del campo del APP en Argentina, tenemos como referencia otros trabajos que se han propuesto objetivos similares (Bulcourn, Dufour y Cardozo, N. 2013, Cardozo, y Bulcourn, 2016). Nuestro aporte se distingue por la aplicación de una técnica novedosa: el estudio de las trayectorias.

La primera hipótesis de este escrito, afirma que el ámbito del APP en Argentina emerge retomando enfoques y teorías desarrolladas en el extranjero, tanto en el campo de la ciencia política como de la sociología o la economía, principalmente en las corrientes anglosajona y francesa. No obstante, diversos autores han logrado reformular estos conceptos para dar cuenta de la realidad nacional y regional y generar aportes originales al campo.

En tanto la segunda hipótesis indica que pese a que el APP se ha expandido y fortalecido en el país –tanto en términos institucionales como de desarrollo conceptual-, persisten múltiples enfoques que apenas dialogan entre sí. Más bien, suelen establecer líneas de trabajo diferenciadas asociadas a institutos, universidades e incluso referentes específicos del campo.

La estrategia expositiva del artículo será la siguiente, en primer lugar, repasaremos brevemente el contexto de surgimiento y constitución del campo del APP en Argentina. En segundo lugar, describiremos nuestro marco analítico: conceptos principales, ejes y fuentes de información. A continuación, presentaremos los casos analizados. Finalizaremos con los resultados y conclusiones, los cuales esperamos enriquecer con los aportes y debates que se generen en el panel del cual formamos parte.

El desarrollo del APP en Argentina: una contextualización necesaria

El surgimiento y consolidación del APP en Argentina no puede pensarse por fuera de la evolución de las ciencias sociales, y particularmente de la ciencia política. Diversos estudios han abordado esta área de indagación (Oszlak, 1997 (b); Repetto, 1998; Bulcourn, 2012; Bulcourn., Dufour, y

Cardozo, 2013; Bulcourf, Cardozo y Campo Ríos, 2019, entre otros). La intención de este apartado es ilustrar al lector sobre los diferentes contextos de producción de los autores que constituyen nuestros casos de estudio.

Como indica Oscar Oszlak (1997(b)), una de las características de la producción de conocimiento en el campo de estudios sobre el Estado y las políticas públicas en el país, es su estrecha vinculación con la coyuntura política y los cambios sociales.

Podemos reconocer el origen de estos estudios en Argentina en la década de 1960, con la fundación del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) del Instituto Torcuato Di Tella. Además de constituirse en un centro de reunión de académicos con interés en la administración de lo público, permitió que gran parte de ellos pudieran ir a formarse a las principales universidades del exterior. Esto generó una puerta de acceso a temáticas, discusiones y profesores que formaban parte de las tendencias dominantes en las ciencias sociales a nivel mundial.

En un contexto adverso para la enseñanza pública universitaria en el país, tras la represión impulsada por el gobierno de facto del Gral. Onganía (1966-1970), los centros privados fueron plataformas para el desarrollo de la ciencia política como disciplina. A la vez, establecieron instancias de intercambio con el extranjero y en el territorio nacional con presencia de prestigiosos intelectuales provenientes de Estados Unidos, Brasil, México, etc.

El nivel de desarrollo que alcanzó la disciplina en el país se vio interrumpido con la última dictadura militar (1976-1983). Aquí podemos reconocer un segundo momento en la historia del campo. El exilio de académicos, la proscripción de docentes y el cierre de carreras conllevó en muchos casos la interrupción de la formación disciplinar. Nuevamente los centros privados actuaron como lugares de relativa protección y continuidad.

El retorno de la democracia implicó un nuevo auge de la ciencia política nacional. Es también, como indican Bulcourf, Cardozo y Campo Ríos (2019, p. 192) el comienzo de un paulatino proceso de institucionalización y de profesionalización disciplinar, con la apertura de carreras y la fundación de revistas científicas. En materia específica de APP se destacan los esfuerzos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) por extender y homogeneizar el campo en toda América Latina, principalmente a través de capacitaciones y la constitución de redes de formadores.

Proponemos pensar como una tercera etapa la década de 1990. La misma estuvo signada por el Consenso de Washington y las reformas estructurales bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública. Esto permitió volver la mirada al Estado y las políticas públicas, para buscar conocer no sólo cómo impactaron los procesos de privatización y descentralización, sino también para pensar cómo incrementar la efectividad estatal y la equidad social. Es también una década en la que el estudio de las políticas públicas se refuerza en toda la región, en parte influenciada por la compilación y traducciones de autores clásicos realizada por el profesor mexicano Luis Aguilar Villanueva.

A partir de entonces las políticas públicas se difunden como objeto de estudio, si bien muchas veces desde un análisis más ensayístico que anclado en lo conceptual. En tanto en la década siguiente - caracterizada por el auge del ciclo de impugnación al neoliberalismo en la región- vemos surgir y consolidarse grupos de trabajo e investigación que abordan desde diferentes marcos conceptuales el APP. Aquí reconocemos un cuarto momento en la historia del campo, que aún continúa. Los autores seleccionados para el análisis se vieron atravesados por las diferentes etapas que presentamos.

2. Marco teórico y metodología

Para nuestra ponencia el concepto de trayectoria resulta fundamental. Podemos considerar al estudio de trayectorias como una deriva de los estudios biográficos y de historia de vida. Esta técnica, propia de la investigación cualitativa, busca generar el estudio de caso de una persona dada, incluyendo no sólo su propio relato de vida, sino también información proveniente de documentos personales, escritos, etc. (Rodríguez Gómez, Gil Flores y García Gimenez, 1999). En cambio, con la noción de trayectoria, no pretendemos conocer toda una vida sino aspectos puntuales de ella: momentos o situaciones específicas que tienen un interés particular para el objetivo propuesto en este capítulo.

Al respecto, consideramos oportuno retomar la advertencia que realiza Pierre Bourdieu (2011) sobre que la “historia de vida” puede caer en la tentación de tratar la vida como una historia, un relato coherente y pleno de significado orientada en un sentido claro. Buscamos responder a esta precaución considerando a las trayectorias como “la serie de posiciones sucesivamente ocupadas por un mismo agente (o un mismo grupo) en un espacio en devenir y sometido a incesantes transformaciones” (p.127), sin pretensiones de un sentido evidente.

Como indicamos en la introducción, seleccionamos cinco referentes argentinos en el campo del APP: Oscar Oszlak, Carlos Acuña, Neiro Neirotti, Carlos Vilas y Mabel Thwaites Rey. La selección responde a un muestreo intencional en el que se buscó priorizar autores relevantes en la producción académica en torno al APP en el país, con una trayectoria no menor a 30 años en el campo y que fueran o hayan sido referentes de grupos de investigación, centros de investigación y/o redes temáticas destacados en el campo del APP. De hecho, tres de los autores seleccionados -Oscar Oszlak, Mabel Thwaites Rey y Carlos Acuña- se encuentran dentro de los 30 autores más citados por contribuciones originales dentro de programas de carreras de grado en ciencia política o similares con contenidos de políticas públicas a nivel latinoamericano (Bentancur, Bidegain y Rodrigo Martínez, 2021).

En tanto, no se trabajará con un criterio temporal homogéneo para los diferentes autores, sino que nos centraremos en los momentos en los que sus contribuciones se enfocaron específicamente al campo de estudio de las políticas públicas.

Para operacionalizar el concepto de trayectoria, se construyeron dos grandes dimensiones: la **trayectoria académico-intelectual** y la **trayectoria profesional** de dichos autores. Sobre ellas establecimos siete grandes observables:

1. Formación de grado y de posgrado.
2. Docentes o referentes con los que se formó, en Argentina o en el extranjero.
3. Otros académicos con los que se vinculó, en Argentina o en el extranjero.
4. Principales lineamientos teóricos con los que adscribe para el APP.
5. Principales aportes al APP en Argentina.
6. Principales instituciones a las que pertenece/perteneció.
7. Labor en el campo profesional: consultoría, asesoría o gestión pública.

No se pretende que estos observables se presenten de forma aislada. La diferenciación entre ellos se realizará en el plano teórico con el fin de comprender el desarrollo de conceptos y modelos analíticos que marcaron la constitución del campo del estudio de las políticas públicas en nuestro país.

Las fuentes a las que recurriremos serán trabajos académicos de los referentes seleccionados, entrevistas generadas por terceros y entrevistas de generación propia. Por esto, las técnicas de análisis de la información que utilizamos fueron el análisis documental y el análisis de contenido.

3. Trayectorias individuales en la generación de conocimiento sobre las políticas públicas en Argentina.

A continuación presentaremos un resumen de la trayectoria intelectual-académica y profesional de los autores que constituyen nuestros casos.

Oscar Oszlak

Resulta imprescindible incluir a Oscar Oszlak en la revisión de autores con contribuciones a la formación del campo de las políticas públicas en Argentina y en América Latina. Su carrera académica inició con el título de Contador Público Nacional en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, en el año 1959. Un lustro más tarde obtuvo una beca de Naciones Unidas ofrecida a funcionarios de agencias fiscales para cursar el Programa Internacional de Tributación de la Harvard Law School, pudiendo especializarse en política y administración tributaria. En el año 1966 tomó contacto con el Instituto Di Tella e ingresó al Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) junto a integrantes como Guillermo O'Donnell, Juan Carlos Neffa, Roberto Martínez Nogueira o Marcelo Cavarozzi, entre otros.

El Instituto Di Tella, con financiamiento de la Fundación Ford y del *Institute for International Education*, otorgó becas a los integrantes del CIAP para realizar estudios de doctorado en el extranjero. Oszlak eligió la Universidad de California, en Berkeley, para realizar primero su Maestría en Administración Pública y luego su PhD en Ciencia Política. Allí, además de conocer gran parte de los referentes de las ciencias sociales de ese tiempo y de décadas por venir, fue alumno de docentes como Aaron Wildavski o David Apter. A la vez, mantuvo vínculos con Albert Hirschman, cuya producción influenciaría sus trabajos en el ámbito de las políticas públicas.

El regreso a Argentina estuvo marcado por la inestabilidad política vivida entre fines de la década de 1960 y de 1970. Fue también una época en la que Oszlak trabajó fuertemente en consultorías de diferentes agencias gubernamentales nacionales, de organismos internacionales y de otros países, permitiéndole conocer de primera mano la gestión pública de diferentes países, principalmente en América Latina. Como el mismo autor reconoce: “...a lo largo de mi trayectoria laboral fui alternando mis actividades como consultor y como investigador, y que una veta siempre alimentó a la otra. Mi contacto con la realidad institucional de muchos países me sirvió para enriquecer mi formación académica (Camaou y Soprano, 2007, p. 200).

Es también en esta época, precisamente en el año 1974, cuando se realizó un seminario internacional en Buenos Aires al que asistieron Philippe Schmitter, Fernando Henrique Cardoso, Albert Hirschman y Adam Przeworski entre otros. En el mismo, junto a Guillermo O'Donnell presentaron un conjunto de reflexiones sobre el Estado y las Políticas Públicas que derivarían en su texto pionero *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación* (Oszlak y O'Donnell, 1976). Este fue presentado en 1976 en Estados Unidos y marcó el desarrollo del análisis de las políticas públicas en la región (Cardozo, 2020; Cardozo, Canto Saenz y Roth Deubel, 2021)

Se puede considerar un texto que refleja la necesidad de construir un enfoque propio para analizar las políticas en América Latina. Para ello se reconocen los aportes realizados tanto por la corriente marxista como por el estructural funcionalismo¹, pero rechazando su interpretación mecanicista.

¹ En diversos textos y entrevistas, Oszlak dirá que junto a otros colegas latinoamericanos habían construido por esta época un enfoque al que denominó “histórico estructural”, ecléctico pero que abrevaba principalmente del marxismo y el estructural funcionalismo. El mismo pretendía recuperar tradiciones teóricas consolidadas para analizar las

Así, se entiende que la política no puede ser reconocida por fuera de su contexto, sin tomar en cuenta la forma en la que se problematiza socialmente una situación (cuestión), los actores que intervienen en ella, sus recursos e historia, etc. En este sentido, notamos la influencia del esquema para el estudio de las políticas utilizado por Hirschman (1964).

El primer gobierno democrático en 1983 encuentra a Oszlak comprometido con cargos de gestión pública y luego con trabajos de consultoría orientados a modernizar la Administración Pública Nacional. En la década de 1990 se convertirá en uno de los referentes en el estudio del ciclo de reformas estatales, privatización y descentralización en el país. Nuevamente, el marco teórico con el que trabaja en esta tarea se caracteriza por abreviar de diferentes tradiciones, pero sin dejar de lado sus propios aportes ni un análisis contextualizado de la realidad argentina y latinoamericana (Oszlak, 1997 (a), 1999 (a y b). Posteriormente, sus temáticas de investigación girarían en torno al estado abierto y los efectos de las tecnologías disruptivas sobre la gestión pública, las sociedades y los estados. (Oszlak, 2021).

Carlos Acuña

Carlos Acuña obtuvo la Licenciatura en Ciencia Política en diciembre de 1975 en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador (USAL), es Ph.D. in Political Science, University of Chicago y Master en Metodología de la Investigación en la Universidad de Belgrano. Es Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y miembro del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Su formación académica comenzó en la USAL, casa de estudios que tras la reforma de la licenciatura en Ciencia Política en 1969 tuvo “(...) el primer plan de estudios que desarrollaba ejes claros de ciencia política empírica y metodología de la investigación, sin perder sus contenidos humanísticos” (Bulcourn, 2019), con un plantel de docentes que en su mayoría habían obtenido sus posgrados en el exterior, entre ellos, Guillermo O’Donnell, quien posteriormente lo acompañaría en su etapa doctoral.

Tras egresar comenzó la maestría en metodología de la investigación con el grupo de Gregorio Klimovsky, considerado uno de los mayores especialistas en epistemología de Sudamérica. En esos años, conjugaba la vida académica con su militancia política y, en el campo de los derechos humanos con Adolfo Pérez Esquivel en el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ). Tuvo una adolescencia vinculado al trabajo social en barrios vulnerables, cursó sus estudios secundarios en el colegio Marianista donde conoció el trabajo de Carlos Mujica, al que luego tuvo como profesor de Teología en USAL. En el SERPAJ fue cofundador e investigador del Centro de Estudios Sociales del Servicio Paz y Justicia entre 1980 y 1981. Al mismo tiempo, participó como investigador junior en el Centro de Investigación y Acción Social (CIAS), centro vinculado a la doctrina jesuita.

Su formación de doctorado en Estados Unidos ha sido central para su acercamiento a los enfoques mainstream de la ciencia política, allí se formó con referentes como Noam Chomsky y Philippe Schmitter. Completó su tesis con una Senior Visiting Research Fellow in the Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, instituto dirigido por Guillermo O’Donnell. En 1995 aprobó la tesis titulada “The Industrial Bourgeoisie as a Political Actor. Argentina as a Case Study”, con un comité evaluador conformado por Adam Przeworski (Chair), Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Susan Stokes.

Este bagaje conceptual y sus vínculos con O’Donnell lo llevaron a ocupar diferentes posiciones en el Centro de Estudios del Estado y la Sociedad (CEDES) desde mediados de los ochenta,

profundizando su interés por la investigación ligada a la realidad social y política argentina. En sus propias palabras: “(...) no veo a la práctica académica, a la investigación, como desligada o divorciada de lo que es el compromiso político” (Acuña, 2014). Allí, llevó adelante una prolífera producción que abarcó el estudio de los autoritarismos, el Estado y las particularidades de las transiciones y los procesos de democratización en Latinoamérica. Desde sus inicios como investigador colocó el foco en argumentar que: “para entender la política era necesario prestar atención a las instituciones” (Acuña, 2013 p.11).

Entre sus aportes al APP se destaca la introducción en sus trabajos de la corriente neoinstitucionalista con foco en el análisis estratégico (public choice), y la conjunción de la ciencia política con herramientas y enfoques de la Nueva Economía Política. “El rational choice, análisis estratégico, la escuela de la elección pública (public choice), el nuevo institucionalismo, si bien impactan en la discusión local una década después que en el exterior, conllevan una redefinición de agenda que enriquece, sin duda, la investigación y la producción de teoría” (Acuña, 2000, p. 237).

En “La nueva matriz política Argentina” (1995), plantea el análisis sobre las instituciones, los actores y procesos históricos como las bases de la nueva matriz política Argentina, articula desde los presupuestos generales de análisis estratégico un diálogo entre métodos cuantitativos, teoría de los juegos, análisis macro histórico y comparativo entre la vieja y la nueva política en Argentina (Acuña, 1995, p.15). Más cercano en el tiempo, en su rol de compilador de la serie Estado y Política (Fundación OSDE y Siglo XXI Editores) con sus tres volúmenes: ¿Cuánto importan las instituciones? (2013), El Estado en acción (2014) y Dilemas del estado argentino (2014), coloca en el centro de la escena el análisis del Estado, la política y las políticas públicas en la Argentina e invita a pensar las políticas para el desarrollo en el nuevo milenio.

Además de sus labores docentes y de investigación, cabe mencionar su participación en el diseño de posgrados en la materia como la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés, de la que fue primer director, y donde según sus propias palabras fue convocado con la intención de que se oriente a “fortalecer las capacidades estatales” (Acuña, 2014). Es parte del Consejo Académico de la Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín y fue director del Programa Estado y Políticas Públicas de la Escuela de Política y Gobierno de dicha casa de estudios.

Su amplia experiencia de trabajo como consultor en organismos públicos y/o interestatales en diferentes roles: análisis, planificación, y ejecución de políticas dan cuenta de algunas de sus contribuciones teórico-metodológicas en ámbitos de gestión donde se destaca el Instituto Nacional de Administración Pública, asesorías en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de la Nación, y a nivel internacional, su labor en consultoría para el BID, Organización Internacional del Trabajo, Banco Mundial, PNUD, entre otros.

Nerio Neirotti

Nerio Neirotti es Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina), Master of Public Affairs (University of Texas at Austin), licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo. Es docente investigador titular en la Universidad Nacional de Lanús, de la que fue vicerrector desde el año 2010. En relación con nuestra temática publicó varios libros y artículos, con el patrocinio de UNESCO, UNLA y FLACSO-Argentina. Fue miembro fundador de la Asociación Ecuménica de Cuyo (Mendoza, Argentina) y desarrolló actividades en el Centro de Estudios Ecuménicos (México). Entre 2002 y 2010 asistió técnicamente y formó en evaluación a agentes de gobiernos de América Latina en el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de UNESCO, Oficina Regional Buenos Aires. En la Especialización de Pensamiento Nacional y Latinoamericano (UNLA) ha puesto en práctica sus perspectivas y convicciones sobre los sentidos políticos de la evaluación, como momento integrado desde el diseño al proceso de políticas.

En la revisión de su trayectoria el autor reconoce como fuentes que cimentaron su desarrollo y producción, las experiencias políticas de militancia en el marco del proyecto nacional-popular: desde los años '70 se fogueó en la gestión pública coordinando proyectos de planeación socio-económica a gran escala en reparticiones estatales de la provincia de Mendoza. Experiencia significativa de aprendizajes que pudo aplicar en otras áreas y jurisdicciones.

De su paso por países latinoamericanos Neirotti destaca los aportes más profundos a la conformación de sus bases teórico-metodológicas: el acercamiento a los autores ya clásicos que introdujeron el planeamiento estratégico situacional (Carlos Matus) y formulaciones participativas de la educación popular (Paulo Freire) y ecumenismo por los derechos humanos.

Como aportes al conocimiento de las políticas públicas, nos ha brindado un conjunto de lineamientos y conceptos básicos para el encuadre situado de todo análisis: la atención a los cambios de época en perspectiva regional. Asumiendo que el caos es lo usual, entiende a las políticas como intentos desafiantes de dar respuestas, a través de decisiones en ese contexto caótico. Difícil tarea de superar turbulentas incertidumbres que requiere análisis prospectivo. Herramienta para construir futuros posibles, formular previsiones y hasta predicciones. Práctica de investigación que articula teoría, metodología y datos.

La comprensión del proceso de políticas y de éstas como procesos en sí mismas, lo lleva a subrayar la necesidad de gestión estratégica: de los tiempos, de la multiplicidad actoral, de objetivos y recursos en juego (incluidos los simbólicos tan necesarios para la gestión del consenso). Estas perspectivas, aplicadas a la evaluación de políticas han hecho del Dr. Neirotti un referente latinoamericano en la materia. Su producción es citada y lectura obligada en programas de posgrado y espacios de consultoría y gestión.

La evaluación como acto reflexivo, exige una hermenéutica social y echar mano a metodologías, dispositivos y herramientas, en orden a producir juicios valorativos integradores, fundados en criterios de factibilidad, viabilidad y sostenibilidad. Esa integración debe responder a la finalidad de la evaluación, que es orientar mejoras en las acciones, proyectos, planes y políticas evaluadas.

El autor concluye a partir de su trabajo académico y sus experiencias profesionales que el conocimiento producido en las evaluaciones conjuga ciencia, experiencia e intuiciones. Que de poco valen si no son comunicadas y apropiadas por los actores involucrados. Su consigna es “Amigar política y técnica”, contra los imperativos de la “Nueva gestión pública gerencial” que portan los organismos internacionales de financiamiento. El enfoque de derechos para el desarrollo inclusivo, enfrenta el desafío de producir una nueva institucionalidad como fuente de posibilidades y restricciones.

El reclamo en Neirotti de una cultura evaluativa como *habitus*, retoma a Bourdieu, y la pedagogía ignaciana de Duplá. La apelación a la reflexividad, inter-racionalidad, inter-sectorialidad, inter-jurisdiccionalidad, convoca a lo dialogal para el reconocimiento de los “otros”.

Cuando pasa revista al acervo teórico-metodológico que desarrolló hasta el presente y pondera cómo sus elaboraciones influenciaron el quehacer de decisores, gestores y asesores, el autor concluye que lo suyo nunca se propuso como solución tecnocrática. Que su práctica evaluativa le mostró los dificultosos caminos para la incidencia de la academia en otros ámbitos, dispositivos y redes. Que los encuentros de mutua fecundación virtuosa directa se dan ocasionalmente, al calor de sintonías en procesos políticos específicos. Y que no se puede mensurar el alcance de los impactos de su influencia indirecta, vía la labor de tantos discípulos.

Carlos Vilas

Carlos Vilas es abogado y Doctor por la Universidad de Buenos Aires, profundizó estudios sociológicos y politológicos de Posgrado en FLACSO (Chile) y también con su contacto con académicos catalanes y franceses. De su paso por la academia norteamericana como becario destaca la vinculación con Charles Lindblom. Esta trayectoria de los '70, le permitió en los '80 ser parte de equipos de asesoramiento y gestión del gobierno de la Revolución Sandinista de Nicaragua en las áreas de educación, planificación y desarrollo regional. Asimismo en proyectos similares - autónomos y apoyados por la cooperación internacional-, para los gobiernos de Honduras y otros países Centroamericanos. Actualmente es Profesor Honorario, Universidad Nacional de Lanús, miembro del Departamento de Planificación y Políticas Públicas. Es director de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno y de la Revista “Perspectivas de Políticas Públicas”.

De sus tiempos de formación, el autor destaca como principales referentes teórico-metodológicos: en lo político Guillermo O'Donnell, en lo económico Aldo Ferrer y colegas de CEPAL e ILPES. La vida y obra de Arturo Sampay configuran fuente ineludible para pensar encuadres de “lo nacional”. Dichas presencias se reconocen en toda su producción, muy especialmente en los libros Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina (2011) y El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones (2013).

Sus más destacables aportes académicos se concentran en torno al concepto de Estado, a la índole de las políticas estatales y al análisis del poder, el conflicto y las decisiones. Contra la generalizada comprensión del Estado como conjunto de instituciones y funcionariado del “sector público” que regulan la convivencia social a través de normas y recursos que llegan a la coacción física, Vilas contrapone otra mirada, que no soslaya la dimensión política del Estado, su centralidad y relevancia para las sociedades modernas. Define al Estado como unidad de ordenación y conducción del conjunto social de acuerdo con fines y objetivos que derivan de la configuración del poder y la idea de justicia propia de cada régimen político.

Así “el estado es el modo históricamente determinado en que se organiza el poder en una sociedad; la institucionalización formal e informal, normativa y fáctica, de las relaciones de mando-obediencia”. Resultado de relaciones de conflicto y acuerdo, ejercicios de voluntad y respuesta a necesidades entre fuerzas sociales y políticas en cambiantes contextos socioeconómicos, ideológicos y culturales”. Reniega de la supuesta “novedad” de los análisis y planes situados: todo análisis político es situado, aunque no se lo reconozca ni explicita.

Muestra aquí su adhesión a lo que él considera la mejor versión de O'Donnell, el que introdujo en la academia norteamericana otra visión del Estado: la que retoma la línea del viejo Germani, actualizada con aportes nada contradictorio de cierto marxismo y el weberianismo. Bases para la comprensión del Estado como el componente específicamente político de la dominación y de las políticas como nudos del proceso social que lo revelan. Análisis político estructural, no determinista, anclado social y económicamente.

Las políticas, en tanto decisiones estatales se imbrican con las estrategias de los actores y los factores que las condicionan. Dada la distribución desigual de recursos operan como inercias históricas institucionalizadas. Su devenir signado por la inestabilidad y el trasfondo de la crisis de hegemonía emergente, configuran “democracias en transición”.

Vilas considera que la práctica de seguir recomendaciones del Consenso de Washington, el Banco Mundial y el BID, se conjuga en clave analítico-conceptual con el error de despolitizar la cuestión, circunscribiendo el problema del Estado al de su tamaño y su gasto. Así, el ajuste estructural es la verdadera reforma del estado y el mercado denominación abstracta de la matriz de relaciones de poder que caracterizaba a los nuevos tiempos. Tal adecuación está siempre mediada por la acción política, es decir del poder. Poder que Vilas desbroza en su naturaleza, medios y herramientas para

su expansión y contención. Poder normativo de lo fáctico que exuda legalidad a través de encadenamientos decisorios que “resuelven” conflictos, construyendo acólitos, adversarios y enemigo. Que en sus últimos trabajos alinea con relación a un “proyecto nacional”.

Cada decisión es entendida como producto complejo de una conjugación de racionalidades diversas, en su faz formal y sustantiva. Las lógicas de los múltiples actores en su adecuación incremental muestran cruces – no siempre armónicos ni conocidos - de razones, intereses y pasiones. Juegan con el tiempo- los tiempos- propios y de “la política”.

De sus experiencias argentinas en el nivel internacional, nacional, provincial, obtuvo un dimensionamiento claro de las distancias en la comprensión académica de las políticas y los procesos decisorios concretos en terreno. Haciendo balance de la recepción de sus contribuciones teórico-metodológicas en los ámbitos de gestión, el autor estima que la suerte ha sido variada, periodizable, pero de difícil evaluación en calidad y alcances. Sugiere que en función de esos criterios, la academia debería hacer el esfuerzo de acercar teoría y práctica a través de trabajos de campo y pasantías curriculares en los últimos tramos de la formación de grado en materia de políticas. Y habilitar espacios especiales para la escritura de informes de gestión, resúmenes ejecutivos y *briefings* para la comunicación de la gestión.

Mabel Twaithes Rey

La presencia de la profesora Mabel Twaithes Rey en este capítulo no es azarosa. No sólo se trata de la única mujer dentro de la selección, sino que también su marco conceptual resulta atípico dentro del análisis de políticas argentino. En efecto, la autora trabaja principalmente con conceptos provenientes de la tradición marxista, principalmente desde las contribuciones realizadas por el Antonio Gramsci, de las ideas de Nikos Poulantzas y su debate con Ralph Miliband y de desarrollos posteriores ligados al autonomismo propuesto por Jhon Holloway. A la vez, dentro de la influencia de autores argentinos se identifican a dos referentes claves para pensar al Estado y las políticas públicas: Guillermo O'Donnell –principalmente con su texto “Apuntes para una teoría del Estado”- y Oskar Oszlak quien, junto a O'Donnell, escribió "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación".

Como Twaithes Rey reconoce, “(...) lo que une a muchas de estas corrientes es la mirada del Estado como relación social” (Weber, 2019, s/p). En sus primeros escritos publicados es posible notar que el estudio de las políticas públicas emerge como consecuencia de su interés principalmente por las teorías del Estado: ese objeto (¿o sujeto?) que hace las políticas públicas.

Su trayecto formativo se inicia en la carrera de abogacía de la Universidad de Buenos Aires, y continúa con formaciones de posgrado en Administración Pública y Sociología Política, llegando a doctorarse en Derecho Político dentro del Área “Teoría del Estado”. Su tesis doctoral, dirigida por el Dr. Carlos Cárcova, se enmarca en uno de los campos que proliferó durante la década de 1990 y parte de la década siguiente: el estudio de las privatizaciones de las empresas estatales y sus efectos. Cuando repasamos junto a quiénes escribió y/o dictó cursos en los inicios de su carrera, encontramos nombres como los de Atilio Borón, Oscar Oszlak, Edgardo Logiudice o Andrea López.

Al repasar las instituciones con las cuales se vinculó, podemos destacar dos: el Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe (IELAC) fundado en el año 2003 –del cual integró su Comité Académico y posteriormente fue su directora- y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) donde integró y coordinó diversos grupos de trabajo.

Al momento de explicitar su marco teórico, resulta central el concepto de estado ampliado, desarrollado por Gramsci. Este constructo, junto con el de hegemonía, es para Twaithes Rey uno de los grandes aportes a la teoría del Estado contemporánea, ya que “(...) al indagar sobre el aspecto

consensual de la dominación, Gramsci realiza un invalorable aporte para desentrañar la complejidad de la dominación burguesa en las sociedades de capitalismo desarrollado, que a su vez provee interesantes herramientas para analizar las sociedades periféricas como la nuestra” (Thwaites Rey, 2008, p. 131), en referencia a las sociedades latinoamericanas. Así, retoma el aporte del intelectual italiano al considerar a la sociedad civil como parte de la organización de la dominación, junto con el aparato represivo propio de una concepción restringida del Estado.

A la vez, el Estado se presenta como una relación social, contradictoria en su interior, que puede ser ámbito tanto de construcción de hegemonía como de contra-hegemonía (Thwaites Rey y Ouviña, 2018). Así, la “cuestión del Estado” no puede deslindarse de la pregunta por el poder ni de su componente económico y social. La base material de las diferentes sociedades, su matriz socioproductiva, no es una mera variable contextual al momento de pensar el Estado.

A la vez, las políticas públicas expresan esta contradicción. De allí que el aparato estatal no pueda ser pensado como mero instrumento de una clase o fracción, sino como objeto y resultado de una disputa. Esto resulta fundamental para pensar el ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina y sus derivas tanto de gobiernos progresistas como de gobiernos de derecha en la región.

Como en los casos de otros referentes en el campo del APP, el pensamiento de Thwaites Rey busca comprender el tiempo presente en el sur del globo. Construir para ello un marco conceptual basado en autores enmarcados en la tradición marxista es uno de sus grandes aportes.

4. Principales resultados y conclusiones

Tras este recorrido por las trayectorias intelectual-académica y profesional de los autores seleccionados, que no pretendió ser exhaustivo sino presentar sus principales elementos, es posible identificar algunos rasgos comunes en su producción y aportes al APP.

El rol central que otorgan al Estado en el análisis de las políticas públicas desde perspectivas situadas que pretenden echar luz sobre las particularidades de las sociedades latinoamericanas, realizando aportes originales al campo desde las agendas de la región. Aún en aquellos autores más cercanos al institucionalismo, es posible reconocer la deriva de sus ejes analíticos hacia el enfoque histórico- estructural.

Los autores presentan marcos teóricos que retoman lineamientos diversos principalmente de la académica norteamericana y europea: desde el estructural funcionalismo y el marxismo norteamericano (Oszlak), el neoinstitucionalismo histórico y de la elección racional (Acuña), la planificación estratégica (Neirotti), el marxismo gramsciano y poulantiziano (Thwaites Rey), sin embargo, los diálogos entre estas perspectivas teóricas son débiles. En este sentido, se puede hablar de un campo del APP en el país en tanto hay coincidencia en torno al interrogante sobre el objeto “política pública”, no así sobre las teorías, métodos, técnicas o instrumentos de indagación.

Si bien, en la obra de los autores seleccionados se evidencia su compromiso por una investigación guiada por la realidad social que pretende aportar a la reflexión en el ámbito político y de la gestión pública, no es posible trazar una incidencia directa entre la producción académica y su impacto en la hechura de políticas.

5. Resumen

En esta ponencia relevaremos algunos desarrollos teóricos en el ámbito del análisis de políticas públicas en Argentina, sus fuentes conceptuales y sus interacciones con el proceso de hechura de las políticas nacionales.

Para ello, tomaremos como casos la producción académica y biografía profesional de seis autores argentinos contemporáneos destacados en el espacio disciplinar del análisis de políticas públicas.

Esto nos permitirá describir cómo y desde qué marcos se han nutrido para estudiar las políticas públicas, sus propias contribuciones al ámbito disciplinar y sus experiencias/reflexiones en torno a la interacción entre el análisis de políticas públicas como campo de saber y la hechura de las políticas.

Comenzaremos reconstruyendo los marcos de análisis de dichos autores, evidenciando sus principales categorías analíticas, ejes conceptuales y aproximaciones metodológicas. A continuación, indagaremos sobre los elementos que retoman de las diferentes corrientes teóricas y de qué manera los incorporan a sus propios corpus. En la tercera sección evidenciaremos cómo dichos autores conciben la relación entre la producción de conocimiento en el campo de las políticas públicas y el diseño, implementación y evaluación de las políticas. Finalizaremos con un conjunto de reflexiones sobre la relación entre el análisis de políticas en tanto ámbito disciplinar y la política pública como forma de intervención sobre cuestiones socialmente problematizadas.

6. Sobre las autoras y el autor

Cristina Díaz. Licenciada en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario-UNR). Diploma de Postgrado en Ciencias Sociales (Flacso). Experta en Desarrollo Local (OIT). Desde 1984 imparte cursos de grado y posgrado, desarrolla proyectos de investigación colaborativa y realiza gestión académica y de consultoría. Es Profesora Titular de la UNR, coordina el Centro de Políticas y Gestión y dirige la Maestría en Evaluación de Políticas Públicas de la FTS-UNER. Contacto: cristina.diaz@uner.edu.ar

Silvio Alejandro Crudo. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Doctorando en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Jefe de Trabajos Prácticos de las asignaturas “Análisis de Políticas Públicas” (Lic. en Ciencia Política) y de “Estado y Políticas Públicas” (Lic. en Turismo) en la FCPOLIT-UNR. Además, se desempeña como investigador en el Centro de Política y Gestión. Sus áreas de especialización son las políticas públicas, las políticas sociales y la administración pública. Contacto: silvioalcrudo@gmail.com

María del Mar Monti. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Posee su Maestría en Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología (Universidad de Salamanca) y un MBA en Gestión de la Innovación en Ciencia y Tecnología (Fundación Getulio Vargas, Brasil). Actualmente realiza su doctorado en Ciencia Política en la UNR. Es Jefe de Trabajos Prácticos en la Asignatura Análisis de Políticas Públicas de la FCPOLIT-UNR e investigadora del Centro de Políticas y Gestión. Contacto: mdmmonti@gmail.com

7. Bibliografía

Acuña, C. (2000). Entrevista. *POSTData*, (6), 233–245.

Acuña, C. (2014). Entrevista. *Portal Instituto Argentino para el Desarrollo Económico*. Recuperado de <https://www.iade.org.ar/noticias/que-es-la-politica-hoy-y-como-se-ejerce>

Acuña, C. (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI-OSDE.

Bentancur, N., Bidegain, G. y Martínez, R. (2021). La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (71), 13-36.

Bulcourn, P. (2012). El desarrollo de la Ciencia Política en Argentina. *Política*, 1 (50), 59-92.

Bulcourn, P. (2019). La Universidad del Salvador y el desarrollo de la ciencia política en la Argentina. *Revista Miríada*, 11 (15). Recuperado de <https://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada/article/view/4819/6261>

Bulcourn, P., Cardozo, N. y Campo Ríos, M. (2019). El desarrollo de la ciencia política en la Argentina y sus desafíos. En Roqueñi Ibarguengoytia, M., Valverde Viesca, K., Gutiérrez Márquez, E. (coord.). *La Ciencia Política. Disciplina académica, profesionalización y nuevos horizontes* (pp. 177-228). Ciudad de México, México: Universidad Iberoamericana – UNAM.

Bulcourn, P., Dufour, G. y Cardozo, N. (2013) Administración y políticas públicas en la Argentina: una revisión histórica. *Perspectivas sobre el Estado, las políticas públicas y la gestión*, (1), 137 - 153.

Bourdieu, P. (2011). La ilusión biográfica. *Acta Sociológica*, (56), 121-128.

Camou, A. y Soprano, G. (2007). Entrevista a Oscar Oszlak: reflexiones sobre investigación, gestión y consultoría en organizaciones públicas. *Cuestiones de Sociología*, (4), 187-212.

Cardozo, N. (2020). Estado, administración y políticas públicas en América Latina: un esbozo sobre su desarrollo. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 20(39), 11-34. DOI: <https://doi.org/10.22518/jour.ccsch/2020.2a01>

Cardozo, N. y Bulcourn, P. (2016). El desarrollo institucional de la Administración y Políticas Públicas en Argentina. Un estudio de la enseñanza desde el proceso democratizador hasta nuestros días. *Estudios Políticos*. (49), 216-238. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a12

Cardozo, N., Canto Sáenz, R., y Roth Deubel, A.-N. (2021). Las teorías de las políticas públicas en y desde América Latina: una introducción. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 24(5), 3–18. Recuperado de <http://revele.uncoma.edu.ar/index.php/Sociales/article/view/3555>

Hischman, A. (1964). *Estudios sobre política económica en América Latina*. Madrid, España: Gráficas Color.

Neirotti, N. (2005). *Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Unesco.

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública “Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad”. Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

Neirotti, N. (coord.) (2015). *La evaluación de las políticas públicas. Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado*. Remedios de Escalada, Argentina: UNLa.

Neirotti, N. (2016). Políticas sociales : múltiples actores, múltiples manos (dossier). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4 (6). Buenos Aires, Argentina: FLACSO. Sede Académica Argentina.

Neirotti, N. (2021). Entrevista con Cristina Diaz, ID reunión Zoom: 81685570510, 20 de septiembre, 18:00hs.

Oszlak, O. (octubre de 1997b). La Administración Pública como área de investigación: la experiencia argentina. Presentada en el Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, octubre, Venezuela.

Oszlak, O. (2014). “Hacer Ciencia Política en las Catacumbas: Argentina 1975-1979”. Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/HACER%20CIENCIA%20POLITICA%20EN%20LAS%20CATACUMBAS.pdf>.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y Políticas Públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Working Paper N° 4. Buenos Aires, Argentina: CEDES / G.E. CLACSO.

Repetto, F. (1998). *La administración pública. Escenario actual, estudios y perspectivas recientes. Ejes para una agenda de investigación. Documento 12*. Buenos Aires, Argentina: Fundación Gobierno y Sociedad. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional

Rodriguez Gómez, G., Gil Flores, J. y García Gimenez, E. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga, España: Ediciones Aljibe.

Thwaites Rey, M. (2008). El Estado ‘ampliado’ en el pensamiento gramsciano. En Thwaites Rey, M. (comp.), *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates* (pp. 129-160). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Thwaites Rey, M. y Ouviaña, H. (2018). El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina: auge y fractura. En: Ouviaña, H. y Thwaites Rey, M. (comp.), *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina* (pp. 17-65). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: El Colectivo.

Vilas, C. (2013). *El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.

Vilas, C. (2019). Introducción. En Anchorena, B. (comp.), *Más y mejor Estado. Una administración pública al servicio del proyecto nacional* (pp.7-12). Buenos Aires, Argentina: Instituto Patria.

Vilas, C. (2022). Entrevista con Cristina Diaz, ID Reunión Zoom 893 7730 3417, 9 de febrero, 10.30hs.

Weber, J. (2019). Las vicisitudes del Estado latinoamericano. Una conversación con Mabel Thwaites Rey. *Portal Web Viento Sur*. Recuperado de: <https://vientosur.info/una-conversacion-con-mabel-thwaites-rey/>