

Informe Final

Actores centrales en la determinación de las políticas públicas en Mendoza.

Por Alejandro Belmonte.

Introducción.

La presente investigación fue realizada para el Área de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Cuyo. Tuvo como objetivo general establecer bajo qué condiciones, con qué motivaciones y con qué resultados, diferentes actores influyen en la determinación de las políticas públicas en Mendoza.

A su vez, se ha realizado un análisis diferenciado de la percepción de los actores sobre el rol de la Universidad. Estos fueron interpelados sobre las actividades tradicionales de formación e investigación que realiza, aunque se hizo hincapié sobre su percepción de la vinculación de la Universidad con la sociedad y el Estado.

El informe comienza con una presentación del marco analítico general y la estrategia metodológica utilizada. Continúa con una narrativa extensa de los resultados. En la misma se ha buscado resaltar las opiniones de los entrevistados a través de su propia voz, con su terminología y lógicas argumentales.

Finalmente, en la conclusión, se buscó integrar los principales resultados en un marco teórico más general que integra elementos de teoría del estado y la democracia.



Marco Analítico.

Toda comunidad debe discutir las diferentes alternativas que posee para resolver los problemas que implica la supervivencia de sus miembros. En tal sentido, podría hacerse referencia a una 'agenda social problemática', vista como el conjunto de necesidades y demandas cuya satisfacción se asigna a determinados actores sociales. Existen múltiples clasificaciones de dichos actores, aunque hay cierto consenso para distinguir al menos tres tipos centrales:

- 1) Las organizaciones gubernamentales, en sus diferentes niveles jurisdiccionales.
- 2) Los proveedores del mercado, mediante los bienes y servicios que ofrecen a sus clientes.
- 3) Las organizaciones de la sociedad civil (o tercer sector), que también prestan un número muy variado de servicios a los ciudadanos.

Los problemas que el gobierno elige resolver o debe atender inevitablemente como consecuencia de demandas o presiones sociales, dependen de un gran número de circunstancias y variables. En la medida en que esos problemas son incorporados a la agenda gubernamental, se convierten automáticamente en lo que Oszlak y O'Donnell han denominado 'cuestiones socialmente problematizadas'. La agenda gubernamental experimenta una continua metamorfosis. Los diferentes actores sociales presionan para que se incluyan, modifiquen o retiren temas y alternativas de resolución, generando fuertes tensiones políticas y sociales.

Esto se debe a que, resolver una cuestión agendada admite diferentes posiciones y cursos de acción; cada uno de estos puede repercutir de manera muy distinta sobre la situación de los actores involucrados. Además, una misma cuestión puede ser afrontada de diferentes formas a través del tiempo (cambios de políticas), sea -entre muchas posibles causas- porque el problema pudo haberse agravado o porque surgió una nueva alternativa de resolución que previamente no estaba visible o disponible. Por otra parte, es importante señalar que una determinada toma de posición frente a una cuestión agendada puede originar nuevas cuestiones, en tanto la solución adoptada afecte los intereses de ciertos actores o genere cambios más o menos significativos sobre su posición de poder (Oszlak, 2009).

Cuando los funcionarios gubernamentales toman posición y deciden un curso de acción respecto de una cuestión agendada, esta medida suele afectar, en primera instancia, a un grupo social delimitado (por ejemplo, contribuyentes, titulares de cuentas bancarias, campesinos minifundistas). Dicha toma de posición del gobierno puede generar un perjuicio o un beneficio para ese grupo social. También puede ser neutra. A su vez, puede ocurrir que al impactar sobre un sector o conjunto de individuos interpelados por la política, genere otros perjuicios (u otros beneficios) en otros grupos, lo cual, eventualmente, puede conducir a que unos y/u otros reaccionen colectivamente, de manera más o menos articulada, frente a la nueva situación en la que los coloca la política pública adoptada (Oszlak, 2009).

En nuestro país, durante los últimos treinta años han tenido lugar tres procesos de cambio (con avances y retrocesos) paralelos y trascendentales:

- 1) La transición y consolidación de la democracia.
- 2) El pasaje de una gestión pública por procesos a una incipiente gestión por resultados.
- 3) El pasaje de una gestión estatal centralizada a una descentralizada.

En conjunto, estos procesos han permitido aumentar el grado de participación de la ciudadanía en la gestión pública. Bajo gobiernos democráticos, se produjo una creciente apertura de la escena pública, en la que se advierte un mayor protagonismo de la sociedad civil; con la tendencia hacia una gestión por resultados, se ha hecho más

visible para los ciudadanos la naturaleza de los bienes y servicios que pueden demandar al estado y han aumentado los mecanismos e instancias de responsabilización de sus agentes. Por su parte, los procesos de descentralización han acercado al plano local y municipal, numerosas gestiones que antes se hallaban a cargo del estado provincial o nacional, lo que permite una intervención más inmediata y directa de los ciudadanos en el diseño de políticas públicas y en el control de la gestión.

La participación de los actores relevantes puede tener lugar en ámbitos y a través de modalidades muy diferentes, cuyo locus puede ubicarse tanto en el estado como en la sociedad. La respuesta exige diferenciar los ámbitos o planos de actuación; las modalidades o estrategias empleadas y; los resultados logrados por los actores.

Es común que en algunos casos la participación desafíe las reglas de juego establecidas; sin embargo, la mayoría de los actores realiza su intervención a través de mecanismos institucionalizados, sea formal o informalmente. Los actores pueden, en nombre del bien público (o de un interés privado), perseguir o resistir cambios impulsados por el gobierno. Para ello, utilizan diferentes estrategias con diferentes grados de resultados: el advocacy, el lobby, la movilización, la participación en espacios de consulta y la colaboración en la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

Por estas razones se hace fundamental estudiar en profundidad el rol que los diferentes actores (individuales o grupales) de la sociedad ejercen en el proceso de toma de decisiones políticas.

Este proyecto tuvo la finalidad de detectar las principales formas de intervención en las políticas públicas de actores representativos de la escena política provincial. ¿Cuáles son las condiciones que facilitan su accionar? ¿Qué motivaciones los impulsan a intervenir? ¿Cuáles son las estrategias que utilizan? ¿Qué temas son más sensibles o despiertan mayor interés? ¿Qué resultados consiguen a corto, mediano y largo plazo? ¿Qué efecto genera este accionar sobre las políticas públicas? ¿Se mejora su diseño, implementación o evaluación? ¿Son más democráticas? ¿Se reducen los costos de transacción que implican las diferentes etapas?

Estructuralmente, las explicaciones más relevantes pueden estar asociadas con cambios en el régimen político, en la regulación estatal de las actividades económicas, en la extensión de las funciones administrativas del Estado y en la escala territorial de los procesos políticos y económicos (especialmente en la interacción entre los diferentes niveles que presenta el sistema federal argentino). Aunque es probable que existan relaciones de mutua influencia entre cada una de estas dinámicas.

La falta de estudios sistemáticos en la provincia de Mendoza, obligó a realizar una investigación exploratoria, tendiente a desarrollar un adecuado marco de análisis y una base de datos inicial que facilita futuras líneas de investigación.

Los métodos cualitativos son los más adecuados en estas situaciones. Gracias a su flexibilidad permiten estudiar más adecuadamente fenómenos complejos con la intervención de una gran cantidad de variables. Se realizaron, durante los meses de enero a marzo de 2012, diferentes entrevistas en profundidad a informantes clave de cuatro sectores: cámaras empresariales, sindicatos, medios de comunicación y funcionarios de gobierno.

Se trata, entonces, de un estudio netamente exploratorio que permitirá poner en contexto el accionar de diferentes actores en el proceso de definición e implementación de políticas públicas en Mendoza. Llamando la atención sobre la multiplicidad de características que puede tener este fenómeno mediante una triple perspectiva que analice las motivaciones, los mecanismos (estrategias) y los resultados que posee o genera cada tipo de actor.

Esquema. Mapa Interactoral, relaciones y pautas de análisis.

Este esquema derivó en la exploración las siguientes dimensiones:

- Detectar los elementos dinámicos y estáticos de las políticas.
- Direccionalidad de las relaciones.
- Intensidad de las relaciones.

- Motivaciones de los actores.
- Distinguir entre temas secundarios y medulares.
- Instancias de intervención (en las etapas de las políticas públicas). Distinción heurística que no debe perder la lectura global.
- Mecanismos de intervención.
- Evolución histórica (procesos de cambio).



Principales resultados de la investigación.

Los principales resultados de la investigación constituyen las percepciones, opiniones y acciones ejecutadas por los informantes entrevistados. El relato se estructura siguiendo la distinción clásica del proceso de políticas públicas: determinación de la agenda; diseño y adopción de políticas públicas; implementación de políticas; monitoreo y control de la implementación (véase Burstein, 1991 y; Andrews and Edwards, 2004; Leiras, 2007; de Leon, 2007). A su vez, se incluye un apartado especial sobre la percepción de los distintos actores sobre el rol de la Universidad en los temas de referencia.

Es necesario aclarar que este análisis se hace con la vigilancia de no negar al proceso como un todo, comprendiendo el flujo y la interconexión existente entre las etapas. Tampoco supone la existencia de una secuencia lineal, se entiende que, a lo largo del proceso, existen una serie de acciones de retroalimentación o de vueltas recursivas.

1. Sobre los actores

Existe un acuerdo entre los diferentes entrevistados en reconocer que los actores más relevantes en la determinación de políticas públicas son personas puntuales antes que organizaciones o instituciones. Se resaltan los bajos niveles de institucionalización de los organismos de representación sectorial (cámaras empresarias, sindicatos, partidos políticos, etc.). En coincidencia, la escasa renovación de autoridades genera que sean "actores con nombre y apellido" los más influyentes en la determinación de políticas públicas.

"Lo que pasa es que los actores con nombre y apellido se han sostenido en las instituciones, entonces los actores pasan a ser ellos y no las instituciones. Pero esto es porque tampoco tienen vida institucional internamente, no debaten hacia adentro, entonces todo queda en manos del presidente... Es muy difícil para la dirigencia reconocer que uno representa cosas, y generalmente uno cree que es uno, opinamos desde nuestro punto de vista personal...". (Entrevista actor gubernamental).

Un criterio adicional propuesto para distinguir los actores relevantes en Mendoza, surge de la distinción entre 'actores sectoriales' y 'actores territoriales'.

"Por sectores te puedo decir, en los empresarios son estos cuarenta tipos, en el académico son estos otros tipos. Pero si lo mirás territorialmente, a veces, los actores cambian. Hay actores que son relevantes pero no tienen tanta visibilidad pública. Muchas veces vivimos en el macromundo del Gran Mendoza y nos olvidamos del interior del territorio". (Entrevista actor gubernamental)

En otro plano de análisis se encuentra la imagen que poseen los diferentes actores sobre su rol en la sociedad y la política. Las entidades gremiales empresariales se perciben como "nexos entre los socios, el Estado y otros organismos de la sociedad (como los sindicatos)". Su función central es la "articulación de políticas públicas". En una mesa de diálogo común se logró "con objetivos compartidos, determinar una forma de relación de lo público y lo privado". El sector privado es proactivo en la búsqueda de regulaciones estatales, aunque debe destacarse que es un criterio no compartido por todo el sector empresarial. Existen tensiones entre empresarios pequeños, medianos y grandes.

"Nosotros nos dimos cuenta que sin participación pública, la actividad se queda en muy pocas manos y eso para la industria no es bueno... Estamos en contra de ese pseudo liberalismo que, en realidad, en la práctica, fue la destrucción de un montón de actores". (Entrevista actor empresarial)

Desde un punto de vista histórico, se reconoce que el proceso de incidencia en políticas públicas, o en términos de los actores "el modelo de articulación público privado", ha sufrido distintas evoluciones a los largo del tiempo.

"Lo que proponemos, parece ahora un lindo paquete armado, pero es fruto de un montón de ladrillos que se fueron colocando a lo largo del tiempo". (Entrevista actor empresarial)

Desde el mundo sindical la mirada es completamente diferente, para ellos, "Mendoza tiene una historia de negar el rol regulador y redistribuidor del Estado". Y son muy críticos de su proceso de organización.

"Los sectores del trabajo, sindicatos, tienen un alto nivel de desorganización, luego de la década del 70. Las organizaciones de trabajadores siempre han sido parciales, no ha habido una CGT que organice el ámbito de la producción. La CTA siempre quedó reducida a movimientos sociales y la participación estatal". (Entrevista actor sindical)

Pero son más críticos aún respecto al rol de los empresarios en la determinación de las políticas públicas.

"Si pienso en el empresariado me encuentro con otro problema muy serio que es la representación de la pequeña empresa (en Mendoza no hay grandes capitales, en el sentido de que sean una burguesía que esté dispuesta a planificar la economía, acá tenemos grandes capitales que vienen y se van, salvo un par de grupos que tuvieron fuerte incidencia a fines de los '90). Entonces, tenemos un escenario con una desarticulación de la representación del trabajo, poca representación organizada del empresariado pequeño y un capital muy circulante. Esto está atado a determinadas políticas, hay una política tributaria muy débil". (Entrevista actor sindical).

2. El proceso de políticas públicas.

Para los grupos empresarios, la determinación de grandes políticas surge de la iniciativa del sector privado, que logra plasmarse por la buena recepción de algunos organismos públicos.

"Los que han marcado el ritmo legislativo, la relación con los poderes, inclusive con el poder judicial para la interpretación de las penalidades,

tanto a nivel provincial como nacional, han sido los grupos empresarios y corporativo sectoriales. Han sido los que toman la iniciativa en la redacción de los proyectos de regulación, en el empuje de su sanción, en los mecanismos de control". (Entrevista actor empresarial).

La naturaleza y características de las organizaciones gubernamentales, claramente moldea el potencial de influencia de los intereses económicos y grupos organizados.

La apertura de oportunidades para la participación de algunos sectores privados se produce, en ocasiones, por las disputas personales o políticas que poseen los decisores que regulan el proceso. De esta forma, a veces obedece a situaciones coyunturales que abren una posibilidad de participación de actores privados que luego logran institucionalizar el mecanismo de participación. Esto no obedece a un comportamiento homogéneo.

"Hay sectores empresarios que negocian con el Estado fuera de los mecanismos institucionalizados, para beneficios estrictamente individuales". (Entrevista actor empresarial).

Este se trata de un punto divisorio al interior del sector privado, la distinción entre grandes empresarios que buscan un "juego en solitario" y fuera de mecanismos institucionales y aquellos que buscan lo opuesto.

"Las entidades gremiales del pasado habían desaparecido, por lo que la negociación entre los empresarios, internamente, fue y es muy compleja. Ha significado enormes peleas internas. Desde la política, desde los factores de poder, un sector que tiene tantos puntos de vista, se convierte en vulnerable, operás por líneas diferentes y generás fisuras internas. La institucionalidad te va permitiendo ámbitos donde todo el mundo puede expresarse, el problema no es la diferencia de opiniones sino la metodología para llevar las opiniones a cabo". (Entrevista actor empresarial)

El sector privado manifiesta una constante preocupación por generar información y desarrollar canales de comunicación muy dinámicos. Aunque la circulación se restringe a los miembros de sus corporaciones.

Los empresarios con este marco de análisis, consideran como válidos los mecanismos que poseen un mayor nivel de formalidad.

“Un día un funcionario del gobierno, agarró y nos invitó a todos para que nos sentáramos en la misma mesa, y ahí nos dijimos de todo, antes era todo por la prensa, comunicado de este, comunicado del otro... Pero nunca en un espacio de diálogo. Entonces los actores comenzamos a conocernos ¡Antes no nos conocíamos! Algunos para pelearnos para siempre, pero otros para cambiar nuestras relaciones, empezamos a ver que teníamos muchos más puntos en común, lo que nos permitía discutir medidas que nos favorecían a todos. Las instituciones permiten, con un concepto amplio de representación, que las políticas tengan continuidad. Hay que impulsar la democratización de las instituciones, para comprender una mayor diversidad. Nosotros entendemos que los sistemas, cuando más patas tienen, poseen más estabilidad, es como si fuera una mesa. Entonces, buscamos que cada vez haya más actores, y para esto es clave el acceso a la información”. (Entrevista actor empresarial).

Así, la accesibilidad a la información se vuelve un punto central en la determinación de la cantidad y las características de los actores que pueden participar en las esferas públicas de debates.

“Estudios que antes eran patrimonio de los grandes del sector, ahora son de acceso para todos los actores, para que la información no sea una barrera, la información cuesta dinero, eliminando esa barrera, los pequeños tienen más posibilidades. La institucionalidad de la información también limita el poder discrecional de los medios de comunicación”. (Entrevista actor empresarial)

El sector privado manifiesta una constante preocupación por generar información y desarrollar canales de comunicación muy dinámicos. Aunque la circulación se restringe a los miembros de sus corporaciones. En cuanto a los resultados conseguidos, son condicionados por los métodos utilizados. Aquellos actores que pretenden regulaciones endógenas, es decir, que den respuestas a sus intereses, prefieren mecanismos informales y secretos. En cambio, grupos más amplios prefieren mecanismos institucionalizados basados en el diálogo y la publicidad.

“En todo esto hay intereses sectoriales y personales, pero si no hay un ámbito donde se puedan expresar y validar, sólo quedan las maniobras individuales, por ello las mesas de conjunto son un gran filtro. Es decir, el que tiene un interés, tiene que exponerlo en la mesa. Entonces, cuando los intereses sectoriales no se oponen al conjunto social, sino que lo fortalecen, yo puedo defender la posición con más fuerza. Así, podemos lograr una política que beneficia un interés sectorial pero virtuosamente”. (Entrevista actor empresarial)

Los sindicatos coinciden en destacar el rol de los grupos económicos en la definición de la agenda gubernamental.

“La definición de la agenda la hacen grandes grupos económicos, los medios tienen un papel mucho más discutible, porque obedecen a intereses de los grupos económicos”. (Entrevista actor sindical)

En la interpretación de su propio rol, destacan los cambios en la estructura de oportunidades políticas, como un elemento central de la recuperación de protagonismo.

“La alianza con actores nacionales y la apertura del diálogo con el gobierno nacional, nos abrieron las puertas de negociación y discusión con el gobierno provincial. Esto tiene que ver con la lógica de relación nación-provincia. Como pudimos sentarnos a negociar con el gobierno

nacional, el gobierno provincial no tuvo otra alternativa que recibirnos”.

(Entrevista actor sindical)

Respecto a los mecanismos de intervención, existe una valoración contraria a la expresada por los empresarios (y como se verá más adelante, coincidente con la de algunos funcionarios). Para ellos, Mendoza estaría excedida en la construcción de consejos consultivos, abarcando múltiples políticas, que terminan “vacíos de contenido”.

“Los mecanismos institucionalizados de consulta son, a mi modo de ver sólo mecanismos legitimadores de la decisión. Se busca que el consejo formal, moleste lo menos posible. Lo vemos en educación, lo vemos en políticas sociales... La informalidad sigue pesando todavía más en términos de la mayor capacidad de decisión. Esto tiene que ver con que el mendocino tiene una lógica institucional de mucha ritualidad, donde no quiere que esos ámbitos se llenen de discusión real porque el conflicto, al mendocino, le genera horror, y en esos ámbitos, si queremos que haya incidencia en las políticas, tienen que haber conflictos de intereses, pero no, hay una tendencia a siempre conversar informalmente con cada sector”. (Entrevista actor sindical)

Los sindicatos reconocen tener mayor éxito en la incidencia de políticas públicas cuando toman a cargo una participación activa y decidida integralmente.

“En general si nosotros queremos que se logre algo, tenemos que redactar el decreto o la resolución, llevarlo a quién lo firma, luego llevarlo a quien lo comunica y vigilar que se implemente... La incidencia que hemos logrado en políticas públicas ha tenido que ver con el proceso de firmar los acuerdos, generar las normas, comunicarlas, garantizar su implementación (incluso contratando personal especializado), y verificarlo”. (Entrevista actor sindical)

Muchas de las funciones del Estado, y todos los servicios que provee a los ciudadanos, son delegados por los representantes electos en alguien más, específicamente la burocracia pública.

Un punto aparte constituye la visión que poseen sobre los empleados estatales. El tema surgió en las entrevistas con sindicatos y funcionarios, ya que se trata de un elemento crítico del proceso de implementación de políticas públicas.

“La burocracia estable del Estado es muy complicada, el Estado es una estructura como una masa de hojaldré, te vas encontrando gente que proviene de diferentes tradiciones organizacionales e ideologías, entonces, dificulta mucho la posibilidad de implementar las políticas... Pero también hay que reconocer que existen áreas del Estado (como la previsional) que posee gente altamente calificada y con voluntad política”.

(Entrevista actor sindical)

Sobre el alcance de las políticas, también hay coincidencia entre sindicatos y funcionarios.

“En Mendoza no hay continuidad de las políticas. Como el gobernador no se reelige, el que llega piensa que funda todo. Y esto en términos de construcción del Estado, es un desastre, porque tira todo lo anterior, y nosotros necesitamos que algún proyecto se desarrolle más allá de los dos años y medio de gestión real que tiene el gobernador” (Entrevista actor sindical).

“Me animaría a decirte que no ha habido en la provincia políticas exitosas de largo plazo. Son pocos los proyectos que se han diseñado hace 10 años y que hoy se continúan. La Coviart es un ejemplo, pero salió del sector privado... Los temas que son ineludibles del Estado, son cuestiones recurrentes, pero no obedecen a políticas de largo plazo. Para el largo plazo, necesitás más de un gobierno, más de un sector, más de un actor. Falta

ejecutar, hay muchos diseños, porque hay un gran capital intelectual, pero falta ejecución de largo plazo.” (Entrevista actor gubernamental)

Los funcionarios políticos, tienen una percepción más acentuada de su protagonismo, en detrimento del resto de los actores.

“Mendoza resiste a cualquier tipo de predominio tanto caudillesco económico como político. El gobernador no es el conductor político de la provincia, en Mendoza, hay otros actores que influyen, sin desconocer las figuras institucionales. Algunos grupos económicos trataron de modificar esto, pero no lo lograron”. (Entrevista actor gubernamental)

Consideran que son ellos quienes instalan los temas más importantes de la agenda pública. Si bien reconocen que:

“Hay muchos temas que son difíciles de instalar en la agenda. Pero cuando se elige un tema y lo milita, se convierte en la identidad que va a tener tu gobierno. Los medios de comunicación son una cosa, y los periodistas son otra. Los periodistas te sacan notas hasta que la orden editorial es otra”. (Entrevista actor gubernamental)

En lo referente al proceso de diseño de políticas públicas, también se acentúa su rol protagónico.

[Lo primero es] *“Tener la visión con el equipo de gobierno, luego la puesta en consenso, y luego el diseño. No veo el consenso antes de la idea. En Mendoza hay fuerzas neutralizadoras muy complicadas, no podés tener una gran proyección sin tener esto en cuenta, somos muy de neutralizar... Es lógico el juego pero nos ha puesto en una situación en la que nadie sobresale, no hay grandes proyecciones, no hay grandes liderazgos”. (Entrevista actor gubernamental)*

De lo anterior también se deduce la importancia de generación de consensos para la determinación de una política pública. Los mecanismos de consulta resaltados son tanto informales y como formales.

“Primero empezás informal, luego podés armar mesas, convocar a consejos, a veces no. Por la historia de las políticas públicas en Mendoza hay muchos consejos consultivos, en distintas áreas, los podés convocar o no, pero muchas veces lo más enriquecedor pasa por otros medios. Los consejos son buenos cuando uno sabe para qué están, también depende mucho de los actores que los integran. Hay consejos que funcionan, otros que no; hay miembros de consejos que funcionan, otros que no. Depende mucho del decisor político, si lo tiene simplemente para una formalidad institucional o para descomprimir un conflicto, o si lo tiene en serio como consulta y si le va a dar tareas de ejecución, hay millones de experiencias. También depende mucho de los temas, hay temas que son más técnicos, entonces es más fácil el trabajo en los consejos”.

Al igual que en las entrevistas con el sector sindical, los funcionarios reconocen las dificultades para la implementación de políticas públicas que se producen a partir de algunas restricciones que impone la administración pública, específicamente por las características de sus agentes estables

“Respecto a los funcionarios de segunda y tercera línea, todo depende del gobierno anterior, si vos asumís con una línea de continuidad, te vas a encontrar con muchos funcionarios que están consustanciados con el proyecto. Si venís de un gobierno de transición, todo depende de cada funcionario, depende de que puedas comprender que hay gente de carrera que puede aportar, independientemente de su ideología. Pero otros que no, porque también son ellos los que se encargan de demostrar que tienen una visión opositora. Entonces no hay que cargarlo ni en el funcionario, ni en el empleado de planta. A veces los empleados de planta se encargan de resistir, para que algunas cosas te fracasen. No es siempre

culpa del que tiene poder. Es todo un tema lo de los empleados de planta, porque son los que muchas veces te hacen funcionar o fracasar una política. A veces das la orden política, y si no estás encima, o no tenés mucha visión y compromiso para seguirlo, hay cosas que nunca se ejecutan".
(Entrevista actor gubernamental)

Profundizando sobre la imposibilidad de llevar a la práctica reformas administrativas que ayuden a solucionar estos inconvenientes, los entrevistados suelen coincidir en señalar que:

"No ha estado nunca en la agenda pública una verdadera reforma de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, siempre la discusión con los gremios ha estado demasiado centrada en la cuestión salarial. Tampoco está en la agenda de los políticos, porque es una cuestión de largo plazo, y ahora la gestión real sólo dura dos años y medio, no más de eso". (Entrevista actor gubernamental)

En el contexto general argentino, y si se analiza el período comprendido a partir del regreso a la democracia, se realizaron diferentes intentos de reformas administrativas. Promoviendo diversos aspectos: la profesionalidad, la exigencia combinada con adecuados incentivos y oportunidades y, los procedimientos que asegurasen objetividad, igualdad y transparencia (Orlansky 2001, 9). Aunque no se aplicó una estrategia de reforma global, "se consideró más importante modificar los usos y prácticas que los factores normativos" (Orlansky 2001, 9).

La experiencia más grande de reforma del servicio civil en Argentina se llevó adelante durante el gobierno de Carlos Menem. Con la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) en 1991-92, una reforma de corte clásico weberiano (Ferraro 2006, 155) que abarcó, aproximadamente, treinta mil puestos en la administración pública nacional.

Las justificaciones de las reformas administrativas se han centrado en muy diferentes enfoques que respondían tanto a ideologías y a teorías de variado origen, como a diferentes modelos de interacción entre política y burocracia. Sin dudas, "Argentina como el resto de América Latina no ha sido una región creadora de teorías administrativas, sino más bien, consumidora de teorías surgidas en los países desarrollados" (Orlansky 2001, 10). En Mendoza, no se han producido reformas administrativas integrales por lo cual, la solución termina siendo coyuntural y casuística.

"Depende del liderazgo de la conducción, del carisma, y de cómo los comprometés, es muy poco técnico el tema, como todo manejo de capital humano. Tampoco hay una carrera, no hay carrera pública, de ascenso, no hay premio castigo en base al trabajo. Hay tipos que están subocupados porque no son del mismo signo político, como hay otros que no están capacitados y se encuentran sobreocupados porque son del partido político. Pero éste no es un problema sólo del Estado, es un problema casi social". (Entrevista actor gubernamental)

Respecto a los mecanismos de control y evaluación de políticas públicas, hay coincidencia en reconocer la falta de mecanismos adecuados.

"Las instituciones de control que tiene el Estado sobre las políticas públicas no sirven para garantizar que se logren los resultados". (Entrevista actor sindical)

"Si no hay un modelo político que fomente la participación ciudadana integralmente, no se logra un verdadero control, sino que se terceriza, a través de determinadas organizaciones una función". (Entrevista actor gubernamental)

3. Excurso. El Rol de la Universidad.

En la configuración política y social de la provincia de Mendoza, la Universidad Nacional de Cuyo constituye un actor fundamental. Los entrevistados fueron consultados sobre la forma en que percibían a la Universidad en su rol educativo y de articulación.

Respecto al primer punto, es común reconocer el alto grado de excelencia que ofrece la Universidad en la preparación de sus alumnos. Sin embargo, se critica las dificultades que enfrentan la mayoría de los egresados para insertarse laboralmente.

"Hay un tiempo de re búsqueda, de re planteo, donde no hay una inserción inmediata, la Universidad deja a los chicos solos". (Entrevista actor sindical)

La Universidad no te ayuda a integrarte laboralmente. Es necesario generar pasantías reales, que no sean contratos basura". (Entrevista actor gubernamental)

Un segundo punto esencial, que recoge las posiciones más críticas se centra en su articulación con la sociedad y el Estado. Se la ve como una institución aislada (proceso que se estaría revirtiendo durante los últimos años), que no brinda espacios de discusión y que realiza una articulación poco efectiva con los gobiernos.

"La Universidad está muy aislada. Históricamente ha vivido en un mundo cerrado, excepcionalmente ha sido un ámbito de discusión. Ha habido una tendencia a aislarse y no ensuciarse las manos. Si no estás en el medio, viendo desde adentro los procesos ¿cómo formás a la gente? Hoy creo que hay otros aires. Pero ese proceso de dinamización debe acentuarse. Tiene que haber injerencia pero también independencia de pensamiento, porque sino, la universidad se transforma en una empresa más que opera en el sector". (Entrevista actor sindical)

Se destaca como un punto desfavorable de vinculación que 'el desequilibrio de saberes' puede constituir una barrera. Lo que implicaría mejorar la estrategia de comunicación interactoral.

"La UNCuyo es un ámbito central de la formación de los cuadros directivos de Mendoza, pero descreo mucho de los convenios entre la Universidad y el Gobierno. Porque considero que al funcionario político le genera tensiones un insumo académico, con el que no sabe muy bien qué hacer y, en algunos casos lo vive como intromisión. Entonces ahí hay mucho para hacer, para articular mejor eso". (Entrevista actor sindical)

El sector gubernamental es crítico de como se ha vivido el proceso de articulación, especialmente el que se inició en la década del noventa.

"El rol de la Universidad con la gestión de gobierno es bastante particular, en los '90 se celebraron muchos convenios, pero fue transitando muchos caminos, desde la participación conceptual más profunda hasta la tercerización de servicios. La UNCuyo, tercerizaba contratos basura y los permitía, y los tuvo años (registro civil), ¡Doce años teniendo pasantes truchos!" (Entrevista actor gubernamental)

"Me parece que falta mucho para hacer, el Estado y la Universidad se deben una fuerte autocrítica. ¿Cómo debería ser la relación entre ambos? Todos los actores importantes de Mendoza, tienen que sentarse a pensar la provincia que queremos. La Universidad tiene una rol preponderante de diseño fundamental. Además debe aportar los recursos humanos capacitados para lograr ese provincia que queremos. Pero tiene que haber un consenso sobre el modelo de provincia, porque sino, sólo estás tercerizando cosas, y la relación entre la Universidad y el gobierno termina dependiendo de la cantidad de contratos que se pueden obtener. El Estado necesita muchas cosas que le puede dar la Universidad, no sólo recursos humanos capacitados." (Entrevista actor gubernamental)

Respecto a instancias de educación concertada, se reconoce la flexibilidad de inserción territorial que ofrecen los acuerdos con la provincia y la subsidiaridad que se da en términos económicos, pero se critica la falta de coordinación académica.

"Otro ejemplo son los ITU, hoy existen por una política concertada entre el Estado y la Universidad. Que viene a cubrir una necesidad de educación, de capacitación, fantástica porque tiene una capacidad de adaptación de carreras, de territorialización, que a veces la Universidad no tiene, y sin embargo, el Estado pone plata y la Universidad ejecuta. Aunque pienso que hay muy poca relación en ese espacio, hay poca coordinación profunda". (Entrevista actor gubernamental)

Un punto final para destacar surge del sector empresario, donde se critica la permisividad de la Universidad para la utilización de su nombre. En definitiva se critica la enorme cantidad de consultorías que se hacen en nombre de la Universidad, en la que ésta no interviene institucionalmente. Por ello también, se reclaman espacios más formales de diálogo entre la Universidad y el mundo privado.

Reflexiones Finales

Dado que cualquier intervención del Estado tiene consecuencias en las obligaciones y derechos, los diferentes grupos afectados por la regulación tienen incentivos para perseguir aquella que los beneficie y resistir la que los perjudique. Los reguladores pueden a su vez beneficiarse privadamente al proveer las intervenciones buscadas por los actores privados. Estos beneficios privados pueden consistir simplemente en ser (re)elegidos, pero también enriquecerse en el cargo o una vez abandonado el mismo. (Przeworski, 2007: 150).

La naturaleza y características de las organizaciones gubernamentales, claramente moldea el potencial de influencia de los intereses económicos y grupos organizados. A partir del análisis de las entrevistas puede verse claramente que los actores son más propensos a intervenir activamente en todas las etapas de políticas públicas en los

organismos de gobierno con menor nivel de institucionalización.

Hay que aclarar que si bien el modelo analítico utilizado, que entiende a las políticas públicas como un proceso de diferentes etapas, presupone que estas pueden ser claramente diferenciadas, la realidad no opera con la misma lógica. Los actores intervienen con diferentes mecanismos y estrategias que pueden afectar transversalmente a las etapas. De esta forma, se reafirma la hipótesis que sostiene que no necesariamente cada etapa está determinada por diferentes factores (o variables) explicativos.

En la bibliografía, es común reconocer que la influencia de los actores depende tanto de los recursos que despliegan (teoría de movilización de recursos) como del contexto en el que operan (teoría de la estructura de las oportunidades políticas). Sin embargo, de las entrevistas surge que los recursos organizacionales, tales como el número de miembros o el tamaño del presupuesto, son poco importantes a la hora de influir en el proceso político. Se destaca en primer lugar, la importancia de las relaciones personales (derivado también de bajos niveles de institucionalización en las organizaciones sectoriales), y en segundo lugar, el cambio en el ritmo de las actividades. Cuando las actividades que despliega una organización se vuelven rutinarias, disminuye su impacto. Por lo general, las actividades exitosas son novedosas y suelen imponer costos electorales.

En una democracia, los representantes gubernamentales que ocupan los puestos del Estado para regular coercitivamente la vida de la sociedad, derivan su legitimidad de procesos electorales. Sin embargo, muchas de las funciones del Estado, y todos los servicios que provee a los ciudadanos, son delegados por los representantes electos en alguien más, específicamente la burocracia pública (Przeworski, 2007: 152).

En la investigación, se ha resaltado esta situación como un punto esencial para explicar la debilidad de la implementación de políticas públicas concretas y la inexistencia de políticas públicas de largo plazo. Los actores coinciden en evaluar a la burocracia mendocina como de escasa calidad, sesgada partidariamente y que, por lo tanto, lleva adelante estrategias de boicot a las políticas públicas o a los funcionarios políticos que

las impulsan. Esto es sólo una de las caras de la moneda. Por el lado de los funcionarios, no existe interés por generar un sistema de ingreso y de carrera profesional. Los funcionarios también reconocen que, en ocasiones, castigan a empleados de planta que no coinciden ideológicamente con ellos. Generándose un sistema completamente discrecional que impacta directamente sobre la eficacia y la eficiencia del Estado.

En términos generales, desde el regreso a la democracia, las relaciones entre las élites políticas y las burocracias no han sido, precisamente, relaciones de confianza. El incumplimiento de las normas que regulan el nombramiento del personal y la creación de 'burocracias paralelas' (Ferraro 2006), son claros ejemplos de esta situación.

Este hecho es de suma importancia, y sirve como vínculo para analizar sus consecuencias sobre el sistema democrático. Como muy bien sostiene O'Donnell (2008) las burocracias son una dimensión fundamental del Estado democrático. Estas burocracias "generalmente organizadas, complejas y jerárquicamente pautadas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien o del interés público general" (O'Donnell 2008, 28). De esta forma se constituyen en uno de los vínculos fundamentales entre ciudadanía y democracia.

Bienes, servicios y regulaciones públicas de baja calidad y, sobre todo, inequitativos, aunque se deban a distintas razones, suelen tener tras de sí un problema básico: un déficit de control de la sociedad sobre el Estado (Cunill Grau, 2007).

Respecto a la percepción de los actores sobre la actividad de la Universidad se destaca:

- "Los niveles de formación son excelentes"
- "La UNCuyo es el ámbito central de la formación de cuadros directivos"
- "La universidad está muy aislada"
- "Excepcionalmente ha sido un ámbito de discusión"
- "Tiene que haber injerencia pero también independencia"
- "La Universidad no te ayuda a integrarte laboralmente"

- "Se usa el nombre de la Universidad para realizar consultorías particulares"
- "Al funcionario político le genera tensión un insumo académico. Lo vive como intromisión"
- "La UNCuyo tercerizaba contratos basura y los permitía, y los tuvo años (registro civil), ¡Doce años teniendo pasantes truchos!"
- "La Universidad debe aportar recursos humanos capacitados para lograr la provincia que queremos"

Líneas de investigación posibles:

- Profundización del análisis del proceso de políticas públicas en temas puntuales y de interés estratégico para la Universidad.
- Evaluación del posible rol de la Universidad como impulsora de políticas de largo plazo.
- Propuesta de mecanismos de articulación Universidad-Estado y Universidad Sector Privado.
- Estudio sobre caminos alternativos para una reforma administrativa.
- Elaboración de índices de impacto 'en' y 'de' las políticas públicas.

Bibliografía

- Abell, Peter (2004) "Narrative Explanation: An Alternative to Variable-Centered Explanation?" *Annual Review of Sociology*, Vol. 30 (2004), pp. 287-310.
- Aberbach, Joel (2001) "The United States Federal Government and New Public Management: How Good a Fit?" *Public Policy and Administration* 16 (3): 4-23
- Acuña, Carlos H (2007) "¿Racionalidad política versus racionalidad económica? Notas sobre el modelo neoclásico de acción colectiva y su relación con la teoría y el método de análisis político", en "Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual" del Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Andrews, Kenneth T. and Edwards, Bob (2004) "Advocacy Organizations in the U.S. Political Process", Annual Review of Sociology, Vol. 30 (2004), pp. 479-506.
- Barkey, K and Parikh, S. (1991) "Comparative Perspectives on The State", Annual Review of Sociology, Vol. 17 (1991), pp. 523-549.
- Bergesen, Albert J. (2004) "Durkheim's Theory of Mental Categories: A Review of the Evidence", Annual Review of Sociology, Vol. 30 (2004), pp. 395-408.
- Burstein, Paul (1991) "Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes", Annual Review of Sociology, Vol. 17 (1991), pp. 327-350.
- Burstein, Paul and Linton, April (2002) "The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns", Social Forces, Vol. 81, No. 2 (Dec., 2002), pp. 381-408.
- Burstein, Paul and Sausner, Sarah (2005) "The Incidence and Impact of Policy-Oriented Collective Action: Competing Views" Sociological Forum, Vol. 20, No. 3 (Sep., 2005), pp. 403-419.
- Cunill Grau, Nuria (2007) "La democratización de la administración pública. Mitos a vencer", en "Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual" del Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- de León, Pedro (2007) "Una revisión del proceso de políticas públicas de Lasswell a Sabatier", en "Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual" del Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ferraro, Agustín (2006) "Una Idea Muy Precaria: El Nuevo Servicio Civil y los Viejos Designados Políticos en Argentina." Latin American Research Review 41 (2): 165-182.
- Ferraro, Agustín (2008) "Reinventando el Estado. Hacia una administración pública democrática, profesional y cercana al ciudadano en América Latina", Mimeo.
- Henderson, Jeffrey, David Hulme, Hossein Jalilian and Richard Phillips (2007) "Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Agencies and Poverty Reduction." Sociology 41 (3): 515-532.
- Matas, Carles y Salvador y Miquel (2003) "Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas" Revista Vasca de Administración Pública Nro 65- I.
- McFarland, A. (1991) "Interest Groups and Political Time: Cycles in America", British Journal of Political Science, Vol. 21, No. 3 (Jul., 1991), pp. 257-284.
- O'Donnell, Guillermo (2008) "Hacia un Estado de y para la Democracia". En PNUD "Contribuciones al Debate Vol II: Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina". Lima, Perú.
- Orlansky, Dora (2005) "Política y Burocracia. Los últimos cincuenta años", Paper presentado en el 5to Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (2009) "Implementación participativa de políticas públicas: aportes para la construcción de un marco analítico" En Belmonte Alejandro (et. al.) (2009): Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil, Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

- Przeworski, Adam (2007) "Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal agente", en "Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual" del Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Scott, John (1991) "Networks of Corporate Power: A Comparative Assessment", Annual Review of Sociology, Vol. 17 (1991), pp. 181-203.

- Sniderman, P.; Fletcher, J.; Russell, P; Tetlock, P and Gaines, B (1991) "The Fallacy of Democratic Elitism: Elite Competition and Commitment to Civil Liberties" British Journal of Political Science, Vol. 21, No. 3 (Jul., 1991), pp. 349-370.



Plataforma de información para políticas públicas

politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar
politicaspUBLICAS@uncu.edu.ar
+54 261 4135000 int. 3003

Centro Universitario, Anexo Rectorado,
1º piso, of. 9, 13 y 15 - M5502JMA
Mendoza, Argentina



Advertencia legal:

Las opiniones y los conceptos vertidos en los artículos publicados expresan la postura de sus respectivos autores y no necesariamente coinciden con la de la Universidad Nacional de Cuyo. La institución declina toda responsabilidad por las consecuencias que pudieran derivarse de la lectura y/o interpretación del contenido de los artículos publicados.