

XIX Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Quito, 11-14 de noviembre de 2014

Área temática: Políticas públicas eficaces en un contexto de demandas sociales crecientes

PANEL 1: "EL CAMBIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN IBERO-AMÉRICA"

Organizador: Guillaume Fontaine, FLACSO (Sede Ecuador), Grupo de Políticas Públicas Comparadas de ALACIP

Desde unos 15 años, tras una sucesión de protestas y elecciones que sancionaron las fallas del neoliberalismo, se ha vuelto común ver en la región Ibero-americana un espacio de cambios profundos, impulsados por gobiernos progresistas. Olvidadas las décadas del Consenso de Washington, de la crisis de gobernabilidad y de los levantamientos populares. Junto con el siglo 21, se abrió un ciclo de reformas institucionales, orientadas a fomentar la participación ciudadana y el fortalecimiento del Estado. En algunos casos, lo acompañaron reformas constitucionales que introdujeron nuevos derechos - en particular de ámbito multi-cultural - e impulsaron una nueva orientación al modelo de desarrollo.

Muchos marcos se usan en análisis de políticas para enfrentar estas problemáticas. Algunos hacen énfasis en el rol de los actores no-estatales en la toma de decisión, como el modelo de análisis de coaliciones de causa (ACF, por sus siglas en inglés) y el análisis discursivo de políticas. Otros hacen hincapié en el interés de los actores estratégicos en la creación y la transformación de instituciones para facilitar las relaciones sociales, como el modelo de análisis y desarrollo institucional (IAD, en inglés). Otros más se preocupan por la influencia de las instituciones en el cambio de políticas, como los modelos de dependencia del sendero (*path dependence*) y de equilibrio puntuado (*punctuated equilibrium*).

Nos interesa contrastar los aportes de estos distintos enfoques, a partir del análisis de situaciones empíricas de cambio de políticas en la región Ibero-americana. Los estudios de caso podrán abarcar políticas sectoriales, programas de acción, instituciones o procesos específicos. Esperamos de esta manera contribuir a la discusión académica y al diseño de políticas, con un mayor entendimiento de los instrumentos (tradicionales y nuevos) de políticas, sus combinaciones y su incidencia en los estilos de implementación.

Ponencia 1: G. Fontaine, La "Iniciativa Yasuní-ITT" o el imposible cambio de política petrolera en Ecuador

El análisis del cambio de políticas públicas remite a tres tipos de problemas: la trayectoria del cambio (que puede ser lineal o no), el ritmo del cambio (que puede ser revolucionario o evolucionario) y el alcance del cambio (que puede ser reversible o irreversible). La política petrolera ecuatoriana ofrece un caso de cambio de política evolucionario, no-lineal y reversible, pues ha sido el objeto de reformas aceleradas y estructurales implementadas por el gobierno de Rafael Correa desde el 2007. Sin embargo, en este proceso, no todas las propuestas de reforma culminaron con éxito. Tal es el caso de la propuesta de no-explotar las reservas de petróleo pesado ubicadas en los campos Ishpingo, Tiputini y Tambococha, en la región amazónica fronteriza con

Perú, lanzada por el mismo gobierno en 2007 luego abandonada en 2013. Analizamos por qué esta propuesta no prosperó, pese a su alto grado de legitimidad en el ámbito nacional e internacional. Esta propuesta de no-explotación del petróleo para proteger la biodiversidad en la región amazónica ecuatoriana y luchar contra el cambio climático fue presentada por sus protagonistas como un cambio paradigmático. Sin embargo, mostramos que se trata más bien de un cambio programático, cuya reversión se debió a una falta de articulación con las otras reformas llevadas a cabo en ámbito legal, fiscal y técnico de la política petrolera. Si bien es cierto, la formulación de esta propuesta fue posible por la convergencia de tres corrientes (legitimidad del problema, legitimidad de la solución y voluntad política), su implementación fue puesta en jaque por un mal diseño de política. Consideramos el conjunto de instrumentos privilegiados por el gobierno Correa para implementar la “Iniciativa Yasuní-ITT” y analizamos su coherencia con el objetivo de conservación y lucha contra el cambio climático, por un lado, y la consistencia de los instrumentos entre sí. Esto nos lleva a evaluar el estilo de implementación en función de su grado de efectividad.

Ponencia 2: T. Zabala, El cambio de política de educación superior en el Ecuador a partir de 2008
El campo del análisis de política pública, entre otros aspectos incluye el estudio de los elementos que dan cuenta del cambio de política. Si bien la política es un fenómeno permanente; la estabilidad y el cambio constante coexisten. El tipo de cambio se explica a partir del estudio de su contenido, es decir este puede darse en: el proceso, las relaciones de los actores políticos, los valores y objetivos básicos de política, estrategias políticas, los instrumentos de política, las definiciones de política, los arreglos institucionales de un campo de la política. Dado que los cambios tienen características diferentes el uno del otro, pueden implicar diferentes mecanismos causales y un impacto diferente en la realidad estudiada.

Luego, la interrogante principal es: ¿por qué, cuándo y cómo se produce el cambio, y que significa dicho cambio?. Tratando de dar respuesta a estas preguntas se produce una tarea interminable de todos los involucrados en el campo de la investigación.

En esta ponencia, se pretende analizar la política de educación superior en el Ecuador a partir de 2008, año en que se establece una nueva Constitución de la República, en donde se redefinen, aparentemente, las directrices programáticas sobre la Educación de tercer nivel, haciendo especial hincapié en la necesidad de asegurar la calidad mediante mecanismos planificados e institucionalizados de evaluación y acreditación de las Instituciones de Educación Superior. Se busca caracterizar la política de educación superior, en relación por ejemplo a la consistencia (entre los niveles internos y externos); el estilo de implementación de la mano con el modo de gobernanza de la administración (jerárquico u horizontal) y la relación posiblemente causal entre el modo de gobernanza, el tipo de instrumentos y el estilo de política implementada en el caso de análisis referido.

Ponencia 3: M. Olivarría, Implementación de políticas públicas en Chile: el caso de la modernización de la gestión pública

A partir de los años 90 del siglo pasado en América latina se inició un proceso de democratización que ha significado importantes reformas o cambios constitucionales, institucionales y administrativos. En particular, el tema de la participación ciudadana se institucionalizó por diferentes vías. La participación se ha convertido en uno imperativo en la acción pública y se considera la democracia participativa como un complemento indispensable a la tradicional democracia representativa. Así, según la normatividad de los países latinoamericanos, la participación también se debe ejercer en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento a las políticas públicas y servicios públicos. Sin embargo, no existe aún claridad sobre qué tipo de estrategias institucionales y metodológicas y qué herramientas técnicas se pueden usar para ello. A partir

de los casos colombianos de la reforma a la educación superior, de la construcción de los lineamientos de política pública para los pueblos indígenas y otros procesos como el proceso de paz, en donde se usaron distintas metodologías participativas, se propone una discusión crítica de la participación y del uso de estas metodologías participativas. Los casos escogidos, en donde se usaron metodologías muy distintas (metodología, Q, foros abiertos, foros en páginas web, etc.), permiten cuestionar las formas de participación e indicar las bondades, los límites y las dificultades que encuentran las estrategias participativas. Se concluye en dos vías: de una parte, sugiriendo las transformaciones institucionales necesarias para permitir una mayor efectividad de los mecanismos participativos y un empoderamiento de la ciudadanía, y de otra parte, se reflexiona sobre los aportes que podrían realizarse desde el campo disciplinar del análisis de política pública desde una perspectiva postempiricista o crítica.

Ponencia 4: P. Muñoz, La inercia de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia (1997-2012)

La microempresa estructuró la política de lucha contra la pobreza rural 1997-2012 en Colombia. Este instrumento se “enmascaró” por medio de planes y programas interdependientes que se institucionalizaron a partir de 1984 con el Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa, siguió con Pademer y Oportunidades Rurales y se proyecta a futuro de manera perenne con Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, el programa actual del gobierno colombiano. La instrumentación de la política refleja entonces, una dependencia de la trayectoria con un legado institucional y político, inscrito desde el marco internacional, en una línea de tiempo de tres décadas, que contribuye a reforzar cada vez más el valor y la coerción de la microempresa como el instrumento hegemónico de la política.

En este proceso, la instrumentación de la política, indica una serie de ajustes incrementales o marginales, plasmados en una reorientación de las estrategias metodológicas y operativas a modo de numerosos mecanismos de “rendimientos crecientes”, ligados principalmente a: cambios graduales en lo conceptual (en la denominación del instrumento); en la zona de intervención (al pasar de la microempresa urbana a la microempresa rural); en la forma de operar (en el modo de relacionarse el Estado y los actores); y, en lo financiero (con empréstitos que se van incrementando en cada programa). Esos cambios van sucediendo en las diferentes etapas de institucionalización de la política, y se acondicionan tanto al marco normativo de cada gobierno, como a las estrategias propias de los respectivos planes y programas gubernamentales.

No obstante, los ajustes no lograron superar los condicionantes legislativos para llegar de manera directa y diferenciada a la población rural pobre, ni cambiaron tampoco la esencia y los atributos de la “microempresa”. Al contrario, contribuyeron a reafirmar la fuerza coercitiva que cada vez más adquiriría dicho instrumento.

Así las cosas, concluimos que la política de lucha contra la pobreza en el periodo analizado, no cambió, porque fue el instrumento “microempresa” el que estructuró la política y la sobrepasó al punto que el fortalecimiento microempresarial para la generación de ingresos y empleo, predominó sobre el fin de la política: el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural pobre colombiana. Esto permite concluir finalmente, que tal como lo señalan Lascoumes y Le Galès (2007), el instrumento de acción pública constituye una forma condensada del conocimiento sobre el control social y la manera de ejercerlo.

PANEL 2: "LAS POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE"

Organizadora: Ludmila Antunes, Universidade Federal Fluminense (Brasil), Grupo de Políticas Públicas Comparadas de ALACIP

La región de América Latina y el Caribe experimenta múltiples formas de participación política desde hace tres décadas. Además de las modalidades tradicionales como el voto, la movilización social y el activismo, han aparecido formas originales de participación, a través de los presupuestos locales, las comisiones anti-corrupción, las audiencias públicas, los observatorios ciudadanos, etc. Frente a este fenómeno, encontramos una literatura sociológica, derivada de los estudios clásicos de los nuevos movimientos sociales y de la sociedad civil, y otra, de índole politológica, que procede de los estudios sobre el pluralismo, el corporativismo y las teorías de redes. Sin embargo hace falta una aproximación específica de la participación en las políticas públicas, que saque provecho de los principales marcos analíticos que se usan actualmente para estudiar las políticas públicas - el Análisis y desarrollo institucional, el Marco de coaliciones de causa, el Análisis deliberativo y el Diseño de políticas.

Nos interesa en particular contrastar los aportes de estos enfoques metodológicos al análisis de políticas, a partir de estudios de casos sobre el rol de los actores no-estatales en la elaboración de la agenda, la implementación de programas y la evaluación de resultados. También nos interesa conocer los instrumentos de políticas, creados, adaptados o movilizados para fomentar la participación ciudadana y el control social.

Las ponencias deberían hacer especial hincapié en los problemas metodológicos encontrados y la manera de solucionarlos por sus autores.

Ponencia 1: L. Antunes, Instrumentos participativos de gestão da informação para construção de políticas públicas de integração: o caso do programa UPP Social (2010-2012) no Rio de Janeiro. A cidade do Rio de Janeiro, "cidade-foco" de investimentos sob a atual responsabilidade de realização da Copa 2014 e Olimpíadas 2016, vivencia um período político e econômico interpretado como oportunidade para a elaboração de políticas públicas com o objetivo de preparar a cidade e sua população para receptividade dos eventos esportivos internacionais. Partindo deste contexto, a pesquisa teve a intenção de contribuir para o debate sobre a implementação de políticas públicas de integração. Realizou-se um registro da metodologia e das ferramentas de gestão de informação para políticas públicas que a iniciativa UPP Social teve a oportunidade de desenvolver de 2010 até o final do ano de 2012.

O programa UPP Social tem como objetivo principal a integração territorial e cívica das favelas e a sua respectiva população, estas exclusivamente receptoras da política estadual de segurança pública de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

A escolha pelo programa como estudo de caso se dá devido à compreensão do seu caráter inovador e a possibilidade do seu modelo de implementação contribuir para a reprodução de políticas públicas de integração à nações interessadas em pensar e desenvolver iniciativas que considerem fundamentais a participação popular e emancipação de direitos civis para populações historicamente excluídas como as das favelas. Todavía o peso político da UPP social se expressa em seu arranjo institucional e caracteriza o programa como temporário e de baixo impacto social em comparação com suas potencialidades e instrumentos de gestão de informação e de integração de políticas públicas.

Ponencia 2: A. Roth, Participación ciudadana en la formulación de las políticas. Una reflexión crítica a partir de estudios de caso en Colombia.

A partir de los años 90 del siglo pasado en América latina se inició un proceso de democratización que ha significado importantes reformas o cambios constitucionales, institucionales y administrativos. En particular, el tema de la participación ciudadana se institucionalizó por diferentes vías. La participación se ha convertido en uno imperativo en la acción pública y se considera la democracia participativa como un complemento indispensable a la tradicional democracia representativa. Así, según la normatividad de los países latinoamericanos, la participación también se debe ejercer en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento a las políticas públicas y servicios públicos. Sin embargo, no existe aún claridad sobre qué tipo de estrategias institucionales y metodológicas y qué herramientas técnicas se pueden usar para ello. A partir de los casos colombianos de la reforma a la educación superior, de la construcción de los lineamientos de política pública para los pueblos indígenas y otros procesos como el proceso de paz, en donde se usaron distintas metodologías participativas, se propone una discusión crítica de la participación y del uso de estas metodologías participativas. Los casos escogidos, en donde se usaron metodologías muy distintas (metodología, Q, foros abiertos, foros en páginas web, etc.), permiten cuestionar las formas de participación e indicar las bondades, los límites y las dificultades que encuentran las estrategias participativas. Se concluye en dos vías: de una parte, sugiriendo las transformaciones institucionales necesarias para permitir una mayor efectividad de los mecanismos participativos y un empoderamiento de la ciudadanía, y de otra parte, se reflexiona sobre los aportes que podrían realizarse desde el campo disciplinar del análisis de política pública desde una perspectiva postempiricista o crítica.

Ponencia 3: M. Cordova, La participación en la instrumentación de las políticas públicas. El caso de la seguridad ciudadana en Colombia y Ecuador

La noción de seguridad ciudadana que se ha consolidado en la agenda pública de la región durante las últimas décadas, se inserta en una visión antropocéntrica de seguridad humana que prioriza la convivencia y la participación como elementos fundamentales de la respuesta contra la violencia.

En este contexto, las políticas de seguridad ciudadana han incorporado una cada vez mayor participación ciudadana, tanto en los procesos de formulación como de implementación.

Desde este antecedente, la ponencia plantea analizar desde un enfoque neoinstitucional, en qué medida se ha efectivizado la participación en las políticas de seguridad ciudadana. Para este propósito, se abordará en perspectiva comparada los casos de Colombia y Ecuador.

Metodológicamente, se plantea un análisis de la instrumentación de las políticas, con el objetivo de medir el grado efectivo de la participación ciudadana en función de los recursos (información, autoridad, económicos e institucionales) utilizados por el gobierno.