

RINCE

**Revista de Investigaciones del Departamento de Ciencias Económicas
de La Universidad Nacional de La Matanza**

Comunicación Científica

Dossier

***I Jornada de Investigación Interdepartamental:
"25 Años de Desarrollo e innovación en el conocimiento"***
Universidad Nacional de La Matanza

- 1. Título de la Ponencia:** Políticas públicas para el desarrollo socioeconómico regional.
- 2. Área y tema al cual pertenece:** Línea temática N° 1. Integración
- 3. Nombre de la Jornada, Seminario, Congreso u otro tipo de evento científico:** 1ra Jornada de Investigación Interdepartamental: "25 Años de Desarrollo e innovación en el conocimiento"
- 4. Lugar y fecha de realización:** Universidad Nacional de La Matanza, San Justo. Provincia de Buenos Aires. Argentina, 15 de septiembre de 2014.
- 5. Nombre/s y Apellido/s del/los autor/es:** Daniel Eduardo Martínez, Gustavo Duek, Eduardo Daniel Ferrero, Javier González, Julio Alejandro Martínez, Daniel Pareja. Becarios: Pamela Caronte y Florencia Castagna
- 6. Domicilio particular y/o laboral:** Departamento de Ciencias Económicas. Florencio Varela 1903 San Justo, Buenos Aires.
- 7. Teléfono particular, laboral y/o celular:** 4480-8954.
- 8. Dirección de correo electrónico particular y/o comercial:**
cyt.economicas.unlam@gmail.com
- 9. Nombre de la Institución que aceptó el trabajo:** Comité Evaluador. Secretaría de Ciencia y Tecnología. Universidad Nacional de La Matanza.
- 10. Link de acceso directo al evento y/o institución responsable de la publicación:**
<http://cyt.unlam.edu.ar/index.php?seccion=17&idArticulo=649>

11. Resumen

El trabajo se proyecta desde la órbita pública que en su afán de entender la realidad que la circunda, busca resolver las diversas situaciones cambiantes que se van presentando, valiéndose de herramientas tecnológicas, metodológicas y de su capacidad de innovación. Se analizan los eslabones que requieren las políticas públicas para facilitar el desarrollo socioeconómico regional, buscando explicar cuáles deberían ser considerados prioritarios y deberían ser promovidos, sea en la producción de bienes y servicios como en la tipología organizacional que fomente la inclusión y la disminución de la desigualdad, incluyéndose el análisis de formas asociativas alternativas, todo en un marco de sustentabilidad de las finanzas públicas. También se busca analizar el estado actual de los estudios de las etapas que requieren las políticas públicas para facilitar el desarrollo socioeconómico regional, intentando explicar frente a las prioridades que se detecten si existen etapas dominantes y explicar de acuerdo a los hallazgos en el marco del alcance del estudio, qué políticas cuentan con más expectativas de los ciudadanos y en consecuencia deberían ser promovidas, ya sea por sus cualidades inclusivas o bien por los agentes sociales involucrados. Se constituyen como objetivos explorar los canales institucionales para determinar y promover políticas públicas de desarrollo orientadas a la producción de bienes y servicios, priorizando la inclusión social y el desarrollo socioeconómico local y regional, explorando los formatos asociativos que multipliquen sus resultados inclusivos, así como desarrollar propuestas a través de la Universidad, y de la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas de desarrollo local y regional. La investigación se plantea a partir de los últimos avances en la materia en el plano académico respecto de las teorías más difundidas y respecto de la eficiencia de las mismas, sumado a información disponible del partido de La Matanza con relación a sus políticas vigentes, la difusión de la gestión pública de los últimos años, clasificada por áreas de gobierno, con énfasis en las áreas de producción, planeamiento y presupuesto participativo del distrito.

12. Palabras claves: Política pública, desarrollo local, eficacia pública, inclusión social

Desarrollo de la ponencia

13. Planteo del problema

El proyecto busca analizar los eslabones que requieren las políticas públicas para facilitar el desarrollo socioeconómico regional, intentando explicar cuáles deberían ser consideradas prioritarias y deberían ser promovidas, sea en la producción de bienes y servicios como en la tipología organizacional que fomente la inclusión y la disminución de la desigualdad, incluyéndose el análisis de formas asociativas alternativas, todo en un marco de sustentabilidad de las finanzas públicas.

El desafío es analizar si es factible que agentes sociales ajenos al gobierno, como lo es por ejemplo la Universidad, una asociación vecinal u organización no gubernamental, un sindicato, entre muchos otros, detecten la necesidad (en sentido amplio), y compartan la iniciativa de las políticas públicas, de manera que se acorten los tiempos entre la detección del problema, su diagnóstico y el cumplimiento de los objetivos sociales.

Las evaluaciones sobre políticas de desarrollo no evidencian que los instrumentos que se vienen utilizando resulten eficaces para atender las necesidades de los ámbitos geográficos con mayores desventajas. Resultaría más preciso indicar que se recurre al reduccionismo de enfocar el análisis en lo monetario, en lo directo o indirectamente financiero. Dichos instrumentos consisten en incentivos financieros y/o fiscales o el establecimiento de zonas promocionadas de asentamiento productivo, entre otras. Es asimismo corriente que el problema se evidencia en la escasa correlación que existe entre los fondos públicos involucrados y el crecimiento regional o local verificado.

No se evidencia tampoco que los emprendimientos ni las empresas (micro, pequeñas o medianas), si se las observa por región o ámbito geográfico, tiendan a integrarse, o unirse transitoriamente, o formar redes, ó

cooperativas, u otros sistemas asociativos con base en la solidaridad, la unión y en el compromiso colectivo.

No se identifican instituciones, grupos o entes de desarrollo que pongan eficazmente a disposición de los usuarios (emprendedores y empresas) los instrumentos adecuados, oportunos y necesarios para que permitan que sus actividades, cualesquiera éstas sean, se desempeñen con eficiencia. O bien, cuando son exploradas sus acciones, se detecta una imperfecta difusión de los procesos e interacciones en que dichas instituciones se han involucrado exitosamente, postergándose los efectos derivados de su replicación como un potencial generador de valor al sistema.

14. Breve descripción del proyecto de investigación

El desarrollo del proyecto está enmarcado en una investigación bibliográfica, y sobre la realidad, interactuando con los organismos que tienen a su cargo la detección y gestión de las necesidades vinculadas al desarrollo local y regional que requieran ser transformadas en normativa, para su posterior ejecución. Se incluye la exploración de la temática en otros ámbitos con el objeto de obtener información calificada y en el marco del alcance de la investigación, es decir, ubicadas en el partido de la Matanza.

Como conceptos teóricos que sirven de marco a la investigación, en una primera aproximación, se parte de establecer supuestos, como por ejemplo de estructurar la forma de ver la realidad, o bien de indicar al observador qué es lo que debe ver, o también definir los criterios de agrupamiento, y con ello se permite vislumbrar los marcos teóricos que más se han destacado y más han influido en los últimos años, distinguiéndose cuatro tipologías: *Enfoque institucionalista*, *Enfoque de las redes de política*, *Teoría de la construcción social*, y por último, *Marco de las coaliciones promotoras*.

El *enfoque institucionalista*, con influencias en la década de 1980, reconoce la necesidad de recuperar la capacidad explicativa de las instituciones sobre el proceso de las políticas públicas. También se reconoce que los individuos se comportan racionalmente bajo reglas de juego diferentes, entendiéndose a las reglas de juego como los diferentes contextos, ambientes, u entornos. Este enfoque se ocupará de examinar de qué manera las instituciones afectan los

incentivos que enfrentan los individuos, los comportamientos e interacciones que evidencian, todos ellos sobre el *resultado* de las políticas públicas.

El *enfoque de las redes de política* sostiene que las políticas públicas surgen de la interacción entre actores gubernamentales, actores del Estado, sumados a actores sociales, políticos y económicos. Este enfoque cobra vigencia desde la década de 1990 hasta nuestros días. Corrientemente se asume que el Estado, ante el estudio u proyección de políticas públicas, tenga una posición jerárquica dominante. Este enfoque contradice dicha situación y ni el Estado, ni el gobierno ocupa dicho rol diferencial para la *producción e implementación* de políticas públicas.

La *Teoría de la construcción social* surge de explicar cuestiones que otras teorías no hicieron, centrándose en el estudio de las variables intervinientes en el diseño, selección, implementación y evaluación de las políticas públicas. También se centran en la racionalidad y en las construcciones sociales, bases, validaciones y fines que subyacen sobre las políticas. Postula que las políticas públicas no existen en la realidad sino que aparecen como consecuencia de la interacción entre agentes públicos y privados, cada quien con sus intereses. Como toda teoría, descansa sobre supuestos, siendo el primero que a la realidad se la considera una construcción social. Eso significa que en ciencias sociales todo debe ser objeto de interpretación por parte del sujeto y que la realidad en sí no existe, tampoco existen los problemas. Son todas construcciones sociales en las cuales los valores son los factores constitutivos de la representación de cada una.

El siguiente supuesto descansa en que quienes tienen a su cargo la formulación de políticas con frecuencia construyen socialmente a las poblaciones objetivo de dichas políticas. Las construcciones representan un mensaje a las poblaciones para influir sobre los patrones de participación, o sea, las construcciones sociales existentes en la población objetivo tienen influencia sobre los formuladores de políticas.

Otro supuesto descansa en la posición social y la reputación. Mientras que el último supuesto a considerar descansa en que todas las políticas públicas determinan el problema, los fines buscados, los beneficios y las cargas, las poblaciones objetivo, cuáles van a ser las normas de admisión, los recursos, y

así se puede continuar enumerando todos aquellos elementos que se consideren como tal.

Por último, *el marco de las coaliciones promotoras* se basa en que el proceso de las políticas es tan complejo que los actores participantes deben especializarse si desean tener la posibilidad de influir en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas. Si se remonta a lo considerado en el enfoque de redes de política, allí se mencionaban múltiples actores interactuando en cada subsistema de política. Aquí los actores participantes – científicos, administradores públicos, líderes de asociaciones sociales, y otros actores que hayan adquirido destrezas que los aproximen a especialistas en alguna materia - están incorporados a una o más coaliciones promotoras. Las coaliciones se organizan en sistemas, y éstos en subsistemas.

En otro orden, las políticas públicas necesitan de un marco institucional, ya que responden a acciones que ejercen los representantes formales, o sea las autoridades emanadas de dicho marco. Las autoridades públicas ejercen dichas acciones sobre los individuos, o sea la sociedad, verificando una sucesión de etapas. La acción inicial se vincula con el descubrimiento e identificación de los intereses de los agentes sociales (beneficiarios objetivo), sus necesidades, sus creencias y expectativas, involucran también procesos organizacionales vinculados con la toma de decisiones, el planeamiento y la gestión, en el sentido de aumentar la calidad en los tres aspectos. La política estatal nunca es neutral e implica una toma de posición ante una determinada cuestión.

Partiendo de un diagnóstico preciso, que no omita tener en cuenta ningún elemento que se registre en el escenario, y que se nutra de herramientas técnicas y/o científicas que sean requeridas, habiéndose determinado el objetivo que se persigue, y teniendo estructurada debidamente la planificación estratégica, se puede *formular* una política.

La falta de neutralidad de las políticas públicas puede asociarse a que existen prioridades. Siempre se está atendiendo a la existencia de muchos agentes sociales, de ahí a que no hay un único sendero que defina la actuación adecuada. Pero debe existir planificación estatal si se quiere evitar

desigualdades e inequidades. Las prioridades no siempre se presentan en forma lineal. De allí a que cuando el Estado actúa subsidiariamente acompañando acciones, además del impulso que puede impartir a la acción por su característica (actor dominante), incentiva a sus ciudadanos hacia los fines u objetivos que dichas acciones colectivas persiguen.

Respecto de la *implementación*, la misma representa cómo conducir las acciones para lograr los resultados que representan al objetivo de las políticas. Está muy vinculado con el sacrificio de recursos que implicará llevarla a cabo. No obstante, este hecho puede considerarse secundario si se visualiza a la implementación como una consecuencia del proceso político previo, el que asume en ese caso como el factor determinante.

La *evaluación* de los resultados aparece como una esfera compleja. Los resultados son consecuencia de las políticas, y para su evaluación íntegra se deben medir, proceder a su seguimiento, su revisión, la verificación de cuál fue su impacto, la identificación –de existir - de efectos colaterales positivos y negativos asociados, en suma, atender a la calidad total del proceso de políticas. Para la evaluación se requieren instrumentos y herramientas que faciliten la construcción de indicadores.

El planteo de adecuación permanente de caminos conducentes a la obtención del objetivo que se busca constituye la reformulación de políticas, y la permeabilidad al cambio que muestre el ambiente puede constituir un nuevo problema. Lo que no debe perderse de vista es que todos los sectores de la sociedad preserven su capacidad de influencia, ya que de esa manera la paz social consensuada no se ve afectada, y ningún sector social se siente excluido.

15. Aspectos relevantes de la investigación

Resultan aspectos relevantes de la presente investigación la indagación acerca de si las políticas públicas diseñadas y ejecutadas con el objeto de promover el desarrollo socioeconómico local y regional incrementarían su eficacia y eficiencia si se compartiera la iniciativa de las mismas con entes no gubernamentales - universidad, asociaciones vecinales, ONG, individuos - quienes de esa forma multiplicarían los procesos de detección primaria de la

necesidad o nicho de producción a ser potencialmente promovido. A ello se le suma que la inclusión social y la igualdad de oportunidades se viese favorecida, sin acarrear mayores sacrificios a la hacienda pública, si se analizaran e implementaran innovaciones a los formatos participativos, asociativos y de difusión que en la actualidad habilitan las etapas constitutivas de las políticas públicas.

16. Aportes alcanzados en relación con el problema planteado

Los objetivos a alcanzar se plantearon en tres ejes. El primero consistió en explorar los diferentes canales requeridos por los entes públicos para determinar y promover sus políticas públicas de desarrollo, orientadas a la producción de bienes y servicios, priorizando la inclusión social y el desarrollo socioeconómico local y regional. El segundo, el explorar formatos asociativos alternativos que puedan sustituir o complementar a los actualmente utilizados con el fin de multiplicar los resultados inclusivos de las políticas públicas. Y por último, el desarrollo de propuestas dirigidas a promover a través de la Universidad, y de la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas de desarrollo local y regional, explorando aquí también la factibilidad de participación de otros entes no gubernamentales.

Con relación al análisis de las políticas públicas en el partido de La Matanza se está en proceso de sistematización de información con referencia a la actividad del Ejecutivo municipal vinculada con los diferentes programas encarados por el municipio, así como acciones programadas y no programadas vinculadas con las necesidades de los vecinos. La amplitud del análisis abarca desde el año 2010 hasta el presente. Se considera además la existencia de instituciones adicionales intervinientes en la respectiva gestión.

Otra información que será sistematizada corresponde a las diferentes políticas encaradas por las diferentes Secretarías, Subsecretarías y otras dependencias del municipio. Se buscará identificar a los potenciales beneficiarios en ambos análisis.

Otro aspecto que se analiza apunta a la descentralización de políticas, que potencia oportunidades que se presentan local o regionalmente, pudiendo officiar de nexo entre las diferentes regiones, creando el valor que se deriva de la complementariedad y de una mayor productividad social.

Entre las virtudes de la descentralización, un primer análisis ubicaría a la facilitación en la toma de decisiones, por la información cercana con que cuenta, o sea un menor ruido en el flujo de la información que provea transparencia. También se propicia la participación de los ciudadanos, ahora no anónimos, no masa, sino identificados como los beneficiarios de las políticas públicas, quienes emitirán señales de satisfacción o no, lo que operará como auditor social, realimentando el proceso de control de gestión.

En Argentina, como resultado de la descentralización, las estrategias de desarrollo local están creando los escenarios para que las provincias y los municipios se comprometan y adhieran a los nuevos criterios de gestión territorial. La planificación estratégica surge como la nueva forma de gestión urbana y de desarrollo local y así permite formular políticas públicas que faciliten la interacción de los actores locales y el lugar. Desequilibrios tales como la pobreza, o los derivados de la falta de empleo, o con la educación pueden reconducirse con esta gestión innovadora.

Se incorpora con relación al problemática planteada un análisis actualizado al año 2013 del Plan de descentralización municipal y del Consejo Participativo del Plan de Desarrollo Estratégico de La Matanza, en el marco del cual en dos regiones del partido y desde el año 2010 abordan el "Presupuesto Participativo".

Con relación a la innovación en los mecanismos participativos, el planteo en diciembre del año 2012 del Programa "Yo participo" (Subsecretaría para la modernización del Estado – Provincia de Buenos Aires) se basó en las relaciones personales, promoviendo modos de relación del ciudadano con la Administración pública – en este caso con base provincial - a través de medios digitales, así como la prestación de servicios digitales como modo alternativo a los tradicionales.

El objeto del Programa, que se encuentra vigente, es el de promover el mejoramiento de los procesos administrativos mediante el uso de las nuevas tecnologías (a través de internet), la innovación y la comunicación, para posibilitar un Estado dinámico, activo y abierto a la participación ciudadana, de forma tal que a través de la interacción social de gobernados y gobernantes, se colabore en la solución de los problemas comunes.

Evidentemente, hasta julio del año 2014 el programa no observa repercusión en el partido de la Matanza ya que se recogen solamente hasta el presente 34 propuestas desde su lanzamiento en diciembre de 2012, lo que en promedio no alcanzaría arribar a dos propuestas mensuales originadas por ciudadanos residentes en el partido, o bien con beneficiarios en el mismo. Si luego se analizan las propuestas que tienen impacto directo ó indirecto en el área de producción, dichas propuestas en el período antes indicado se reducen a sólo 13. Se desconoce si el resultado se repite en otros distritos de la provincia de Buenos Aires, pero resulta una clara señal a corto y mediano plazo la inconveniencia de utilizar medios similares como canales de representatividad, comunicación y participación en el municipio.