

## A JOAN SUBIRATS HUMET

*Por Daniel E. Welschinger*

CURZA - UNCo

En el marco del IV Coloquio Internacional, organizado por el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba el 14 y 15 de abril de 2005 en la ciudad homónima, pude conversar con el reconocido analista de políticas públicas Joan Subirats.

### LAS CIENCIAS POLÍTICAS Y DE LA ADMINISTRACIÓN LATINOAMERICANAS TIENEN MUCHO PARA ENSEÑAR AL RESTO DEL MUNDO

**Daniel Welschinger:** Joan, gracias por tu tiempo, sólo quisiera realizarte tres preguntas. La primera se refiere al orden metodológico. Conocemos tus esfuerzos por superar algunas falsas dicotomías que atraviesan el análisis de políticas públicas como, por ejemplo, la oposición entre optimalismo e incrementalismo o las perspectivas aparentemente antagónicas de *botton-up* y *top-down*. ¿Qué nuevos desarrollos existen en este sentido?

**Joan Subirats Humet:** Respecto del primer ejemplo, yo creo que los desarrollos plasmados en el libro de 1989 siguen bastante vigentes<sup>1</sup>, nosotros seguimos siendo Lindblomnianos en el sentido de pensar que la manera más adecuada, desde el punto de vista descriptivo, para analizar y explicar el funcionamiento de las organizaciones públicas es la visión incrementalista de su actuación. Lo que ocurre es que, al mismo tiempo, las dinámicas de reconsideración de lo público en el mundo occidental, a partir de los años 80, han hecho que la reducción del gasto haya provocado tensiones significativas en esa lógica incrementalista. Entonces, a partir de allí se han ido definiendo procesos que buscan lógicas más de definición de objetivos, control por resultados, procesos de agencialización y procesos de prestación no pública de servicios públicos. Por lo tanto, la vía por la cual se ha abordado los temas de la nueva gestión pública, por ejemplo, ha ido más bien en la línea de la reducción del gasto y han tendido a flexibilizar la lógica de prestación de servicios buscando otros *partenaires*, reduciendo el peso de lo público sobre la base de darle un carácter más estratégico. Pero, de todas maneras, la idea de un incrementalismo estratégico sigue estando bastante presente porque es cierto que no ha habido, en cambio, una puesta en marcha real de procesos de definición de presupuestos públicos de base cero o presupuesto por programas. Esto no ha funcionado ni sigue funcionando. En cambio, sí se ha mantenido la lógica presupuestaria tradicional, de negociación por rubros, de presupuesto base cien, etc. y por tanto, de lógicas incrementalistas. Lo que pasa es que éstas son lógicas incrementalistas que favorecen muchísimo y simplifican la concentración entre las diversas partes del gobierno y la confirmación del presupuesto. Ambas han sido contrapesadas por lógicas de reducción y contención del gasto que, para que no sean simplemente homogéneas en todos los aspectos, buscan esta visión más de agencialización, de reducción de lo público sobre la base de la delegación en otros actores, por ejemplo. Pero yo diría que no hay cambios significativos en este sentido y entiendo que sigue siendo el incrementalismo estratégico el que predomina y el optimalismo, que si bien funciona como referente teórico entre los más *manageriales* en el sector público, sigue siendo una visión de lo que nos gustaría que pasara pero nunca pasa. Y sobre el otro aspecto, del *top - down* y *botton - up*, yo creo que allí se

---

<sup>1</sup> Alude al trabajo de su autoría “Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración”, INAP, Madrid, 1989.

está incrementando uno de los espacios de intermediación o de mediación entre los dos aspectos, en el sentido en que la complejidad de los temas ha ido en aumento. Los instrumentos tradicionales para abordar esos problemas también sirven menos que antes. Las posiciones jerárquicas de comando y control no funcionan, o funcionan cada vez menos, y, de hecho, la nueva literatura sobre *governance* o *governanza* intenta un poco recoger esos cambios. Por lo tanto, es necesario buscar formas de elaboración de las políticas para que sean más compartidas con otros actores. En cuanto al proceso de *top-down*, que era más característico de situaciones probablemente más ordenadas, porque permitían el mantenimiento de lógicas más jerárquicas, hoy no son tan posibles. Pero tampoco podemos hablar de un proceso de *botton-up* en el sentido de que hay un gran proceso de incorporación de los actores en todas las instancias de elaboración, sino que han aumentado los espacios y perspectiva más de “abajo - arriba” porque la misma necesidad, la misma complejidad de los temas con los que se enfrentan las políticas públicas requieren ese tipo de abordaje. Por tanto yo diría que, a diferencia de lo que algunos pueden imaginar, la postulación de participación de los actores en la formulación de políticas públicas es un tema ideológico. Hay un sector que defendemos o a defender, que más bien se ha convertido en una exigencia de la sociedad, o sea que la participación de los actores públicos se ha convertido en un requisito de eficiencia y de legitimidad y por lo tanto, gana espacios a través de ese mecanismo...

**D. W.** Ya desde el año pasado (2004), cuando desarrollaste una disertación por sistema de videoconferencia que vimos los asistentes al Congreso de Políticas Sociales realizado en Mendoza, quedé con la inquietud de preguntarte por los lineamientos básicos de lo que denominas “políticas inclusivas”, sus supuestos conceptuales, su horizonte de sustentabilidad...

**J. S.** En el plano de los conceptos, nosotros trabajamos con dos triángulos. Uno en el que intentamos poner de relieve el debate sobre la ciudadanía, que históricamente ha estado marcado por el eje libertad/igualdad y que, de alguna manera, ha conformado los grandes debates del Siglo XIX y XX, desde la Ilustración Francesa casi... a ese eje de conflicto se ha ido añadiendo un tercero que conforma nuestro triángulo. Nosotros hablamos de *autonomía individual* más que de *libertad*, de *igualdad* e incluimos un novedoso factor como es la *diversidad*, entendida como la creciente presencia de diversidades culturales, étnicas, sexuales, modelos familiares, género, etc., que aparecen en las políticas como un requerimiento de sectores de la población que piden reconocimiento a sus reivindicaciones, a su dignidad o a su especificidad. En este triángulo, la ciudadanía estaría situada en el mantenimiento de la tensión entre autonomía individual, igualdad y diversidad; y de allí derivaríamos una idea de políticas de inclusión que tuviera en cuenta tres aspectos. El primero sería el de la autoridad social, entendiendo por tal lo que va más allá de la lógica del mercado, o sea, no es únicamente importante que una persona esté incluida porque trabaja en el ámbito del mercado, sino porque en su trabajo es socialmente útil, sea ello reconocido o no por el mercado. Yo creo que éste es un gran tema de debate, reconsiderar la idea del trabajo e ir un poco más allá de lo que el mercado, en el sentido clásico, pueda entender y buscar otras formas de articulación -como pueden ser las que estamos comentando en este Coloquio-, de economía social, pero también de utilidad social, el reconocimiento de muchas tareas que mucha gente hace pero que no son consideradas como creación de valor. Éste sería un aspecto. El otro sería el de la *redistribución* en el sentido clásico pero también en el del *reconocimiento*, sobre el que proponemos una lectura más política, desde una esfera más política en el sentido de trabajar para la igualdad, para la redistribución y también para la afectación de la diversidad en el reconocimiento. Un tercer aspecto de las políticas inclusivas sería el elemento de la *reciprocidad*, es decir, buscar fórmulas de trabajo que habiliten políticas que favorezcan la creación de redes, de procesos de intercambio, de solidaridad y por tanto de reciprocidad. Estamos trabajando con el concepto de *inclusión* que entiende la idea de utilidad social, redistribución y reconocimiento y reciprocidad como tres ejes básicos a los cuales las políticas inclusivas deberían tender. Éste sería el marco conceptual, el que estamos trabajando ahora cuando hablamos de inclusión, pero de alguna manera es un tema bastante exploratorio porque es más fácil describir la exclusión que trabajar en concreto para la inclusión. Nosotros estamos trabajando con tres niveles, el nivel del Estado de España, el nivel de las Comunidades Autónomas -dentro del que tratamos de ver que regímenes de bienestar se han dado y se dan en el nivel territorial específico- y ahora estamos abarcando también un nivel local. Estamos haciendo una investigación que compara cinco localidades españolas: Sevilla, Madrid, Bilbao, Murcia y Barcelona. En cada localidad miramos dos barrios y una serie de *target groups*, intentando analizarlas políticas que existen en ese tema en relación con el diagnóstico de desigualdad que encontramos y ver hasta qué punto se configuran regímenes locales de bienestar que respondan, por tradiciones locales distintas y efectos territoriales, en relación a la exis-

tencia o no de capital social en esas ciudades y por tanto trabajamos también los distintos niveles de gobierno en estos temas...

**D. W.** Decía Carlos La Serna, en el inicio del Coloquio, que el intercambio y el diálogo sirven en la medida en que aceptamos que la mirada del otro también nos defina. Por eso quisiera que nos digas cómo ven ustedes, desde una nueva fase de gestión del PSOE, desde la circunstancia europea, la realidad de nuestros pueblos sudamericanos, especialmente en lo que respecta a la relación entre el conocimiento y la política, que no deja de ser un tema muy interesante, ¿no?

**J. S. Bueno**, tampoco conozco tanto el panorama académico de este país como para hablar abiertamente del tema. Mis referencias se circunscriben por ahora a Carlos La Serna, José Luis Coraggio, Juan Carlos Torre, Oscar Oszlak. Por razones diversas he ido teniendo colaboraciones con ellos y sólo tengo una idea que me dice que la propia conceptualización y análisis de políticas públicas han ido avanzando bastante bien. Lo que sí aparece más claro e interesante es que la propia complejidad y especificidad de los problemas argentinos y aún latinoamericanos en general, cada vez más demuestran a la gente que, como tú y como nosotros trabajamos en políticas públicas, la necesidad de buscar construcciones específicas vuestras. En España hemos sido deudores de la tradición norteamericana porque fue pionera. Ha habido y hay en este momento relecturas importantes desde países europeos en este tema y hay esfuerzos significativos para “europeizar” todo el análisis de políticas desde hace años, tanto en Francia como en Italia, España y toda Europa del sur concretamente. Yo creo que en América Latina ese proceso o se está dando o debería darse. El aprender de experiencias de otros países y de las academias está muy bien, pero buscando “aterrizaje” en la realidad de esos instrumentos analíticos y porqué no, crear instrumentos propios. Porque además pienso que tenéis mucho que enseñar al resto del mundo, en el sentido de que en vez de imaginaros que estáis en un caso un poco extraño de crisis del modelo de producción económica clásica. En el fondo tal vez sois más precedentes de lo que podéis imaginar que puede ocurrir en Europa, en el sentido de que es posible que estemos en procesos de convergencia de Europa hacia América Latina y no al revés. Tal vez lo que estamos teniendo en Europa son procesos de amortiguamiento que aquí no han tenido, han sido caídas mucho más bruscas, pero las dinámicas en las que estamos metidos, las derivas económicas, sociales, políticas en las que estamos metidos en Europa no prometen nada bueno, sino más bien erosiones significativas de las conquistas sociales conseguidas, procesos crecientes de individualización, informalidad económica importante en muchos sectores. En este sentido, yo creo que repensar muchas de las categorías analíticas desde la especificidad de los problemas de América Latina no sólo les ayudaría sobremedida a vosotros sino también a nosotros, en el sentido de imaginar escenarios en los cuales paulatinamente nos estamos metiendo. El mismo hecho de imaginar la posibilidad del desarrollo de la economía social, para nosotros es muy importante porque, aún sin las dimensiones que tienen esos problemas aquí, empieza a haber en España y otros países europeos problemas que requerirían abordajes de este tipo. En este sentido, gobiernos como el de José Luis Rodríguez Zapatero tienen dificultades importantes, dado que les resulta mucho más fácil operar y hacer innovación en el terreno más simbólico de las políticas, como la moral, la participación, el talante democrático, que ser capaz realmente de hacer cambios significativos en políticas económicas o donde las capacidades de autonomía de los gobiernos nacionales son muy restrictivas.

**D. W.** Te agradezco mucho tu tiempo y disposición.

**Joan Subirats Humet:** Académico catalán, Doctor en Ciencias Económicas y Catedrático en Ciencia Política en el Departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona. En la actualidad se desempeña como Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas – IGOP- y coordina tres proyectos de investigación que abordan la temática de las políticas de inclusión en un Sistema Multinivel de Gobierno.

Recibido: 14/05/05

Evaluado: 01/06/05