

**Trabajo Práctico**

**Análisis de la Asignación Universal por Hijo**

**Guía de Avance II. Elaboración de la narrativa histórica**

Fecha de entrega: 6-10-11

En esta segunda etapa de trabajo se tratará de reconstruir el desarrollo histórico de las actuales políticas en torno a la Asignación Universal por Hijo. Para hacerlo, se tomará como referencia la metodología de análisis propuesta por Oszlak y O'Donnell (1982: 108), quienes definen el estudio de políticas estatales como *“el estudio de la dinámica de las transformaciones sociales siguiendo la trayectoria de una cuestión a partir de su surgimiento, desarrollo y eventual resolución”*.

La elaboración de la narrativa histórica que dé cuenta de lo que los autores denominan el “ciclo vital” (Ibíd.: 109) es un paso intermedio indispensable para reflexionar acerca de la acción del estado, en este caso, el estado nacional, y sus relaciones con otros actores estatales y con diversos actores sociales que toman posiciones y desarrollan acciones que definen y redefinen un problema social y lo que debe hacerse frente a éste. En esta perspectiva de análisis, el ciclo vital de una política estatal se inicia cuando determinados actores toman posición frente a un problema, haciendo que éste se transforme en una cuestión socialmente problematizada. El involucramiento de un conjunto de actores estatales y no estatales en distintos momentos de este ciclo vital produce reformulaciones de la cuestión y culmina en la solución que, como lo plantean los autores, no necesariamente supone una solución sustantiva del problema sino su desaparición de la agenda de cuestiones.

Entonces, elaborar una narrativa histórica supone identificar actores involucrados en diversas etapas de un proceso histórico y caracterizar las posiciones que éstos toman en diversos momentos del desarrollo de una política estatal, prestando atención a los recursos con que cuentan los actores en diversos momentos y a las coyunturas en las que toman posición, reconociendo alianzas, conflictos y cambios de rumbo.

Para elaborar la narrativa histórica del caso que nos ocupa, se cuenta con los materiales provistos y /o sugeridos en la Guía I. Estos materiales brindan información para caracterizar:

1. **Antecedentes históricos y problemas teóricos** relacionados con la problemática del trabajo y su abordaje desde las políticas públicas.
2. **Surgimiento de la cuestión socialmente problematizada**, que supone hacer un recorte temporal que diferencie entre los antecedentes históricos del problema y el momento en que el problema se instala en la agenda de cuestiones vigente. Según la propuesta de los autores, el ciclo de una política estatal se desarrolla en el período que va desde su instalación en la agenda pública hasta la resolución, entendiendo que la resolución es su salida de la agenda, independientemente de las razones por las cuales esta salida se produzca. Oszlak y O'Donnell también nos plantean que puede haber situaciones problemáticas que afecten a sectores o grupos específicos que no se transforman en cuestiones socialmente problematizadas, esto es, no son

problemas públicos que merecen la acción estatal. En otro orden, es importante tener en cuenta que el análisis de políticas estatales propuesto por Oszlak y O'Donnell está destinado a estudiar fenómenos de alcance medio, más que tendencias y aspectos duraderos de la estructura social. Por ejemplo, el estudio histórico del problema de la pobreza y la precariedad laboral requeriría recurrir a otras herramientas metodológicas. Asimismo, aspectos de este problema pueden definirse de diferentes maneras e instalarse como cuestiones socialmente problematizadas diferentes en distintas circunstancias históricas. Finalmente, la problemática de la inclusión puede estar implícita en una cuestión que se define en otros términos. Por ejemplo, distintos actores estatales o no estatales pueden problematizar la cuestión en términos de la garantía de un ingreso ciudadano más o menos abarcador, la incorporación al mercado formal de trabajo, la economía social, los patrones de distribución de la riqueza, la falta de disciplina y ética laboral de los sectores excluidos, entre otros.

El momento de surgimiento de la cuestión socialmente problematizada está estrechamente ligado al análisis del escenario histórico más inmediato, a la forma en que una situación que involucra a determinados grupos y/o actores sociales se define como un problema social, a la instalación de este problema social en la agenda de cuestiones socialmente problematizadas que requieren la acción del estado y a las relaciones de fuerzas y los recursos que ponen en juego diversos actores para que esto suceda.

3. **El desarrollo de la política pública.** Se trata de identificar la primera toma de posición del estado frente a la cuestión y la secuencia de tomas de posición de actores estatales y no estatales en el período que va desde el surgimiento a la resolución de la cuestión, esto es, su desaparición de la agenda de cuestiones socialmente problematizadas. Esta secuencia de tomas de posición supone una definición y redefinición de lo que está en juego en el desarrollo de una política estatal. A la vez, este desarrollo produce cambios en las relaciones de fuerza entre los actores involucrados y en la arquitectura institucional a cargo de distintos aspectos de la política. En otros términos, la sucesión de tomas de posición de actores estatales y no estatales reacomodamientos institucionales y asignaciones de recursos a distintas unidades del aparato estatal.
4. **La 'resolución' de la cuestión.** Se trata de caracterizar los resultados de la política estatal y de identificar cómo, cuándo y por qué la cuestión sale de la agenda de cuestiones socialmente problematizadas, independientemente de su solución en un sentido sustantivo. La secuencia de tomas de posición estatales que van desde el surgimiento hasta la resolución de la cuestión constituye un proceso usualmente conflictivo y contradictorio a partir del cual se puede reconocer la orientación predominante del estado en la materia.

### **Metodología e instrumentos**

El análisis de una política estatal supone, como se mencionó más arriba, un trabajo de reconstrucción histórica de la articulación de tomas de posición de distintos actores. En otros términos, se trata de caracterizar y situar las tomas de posición de estos actores como parte del proceso histórico de surgimiento y resolución de la cuestión socialmente problematizada. Una toma de posición puede expresarse de maneras muy diversas y esta diversidad requiere recurrir a un conjunto diverso de fuentes de información e instrumentos de análisis.

- Información periodística. La información periodística es útil pero no suficiente para elaborar la narrativa histórica. Permite elaborar una cronología y

reconocer actores participantes y principales hechos que marcan el desarrollo de la cuestión y brinda indicios que orientan la búsqueda de información proveniente de otras fuentes.

- Normas de distinta jerarquía emitidas por distintas agencias estatales (leyes, decretos, resoluciones, disposiciones, etc.).
- Planes y documentos institucionales producidos por agencias estatales.
- Dictámenes, pedidos de informe y documentación producida por agencias estatales que ejercen diversas funciones relacionadas con el control de las decisiones y la gestión estatal.
- Asignación y ejecución de recursos presupuestarios.
- Documentos producidos por actores no estatales.
- Entrevistas a actores involucrados publicadas por distintos medios.
- Estadísticas referidas a condiciones de vida. Brindan información útil para caracterizar aspectos de la estructura social relevantes para interpretar la política estatal que se está analizando.

Al revisar normas, planes y diversos tipos de documentos producidos por actores estatales es necesario tener en cuenta que éstos suelen mostrar cristalizaciones particulares de procesos sociales. Por lo tanto, es necesario tener en cuenta que las fuentes de información suelen expresar “la foto final” de un proceso que ha estado signado por posiciones diversas y conflictos (v.g. una asignación presupuestaria no muestra las tensiones en torno de la distribución de recursos pero resulta de ellas). También es importante recordar que las fuentes que presentan tomas de posición de actores, especialmente las de actores estatales (v.g. normas, documentos de proyectos, etc.) formalizan las posiciones de estos actores, sus objetivos y alineamientos, en función de visiones del interés general. Por esto, es necesario interpretar la información a la luz de las claves interpretativas que brinda el contexto en el que se inscriben.

a. Para dar cuenta del surgimiento de una cuestión socialmente problematizada y su ingreso en la agenda de cuestiones socialmente problematizadas se pueden tomar como guía las preguntas formuladas por Oszlak y O'Donnell:

- i. ¿Quién y cómo problematiza un asunto?
- ii. ¿Quién, cómo y cuando logra convertirlo en cuestión?
- iii. ¿Sobre la base de qué recursos y alianzas?
- iv. ¿Con qué oposición?
- v. ¿Cuál es la definición inicial de la cuestión?

A estas preguntas se pueden agregar preguntas que permiten caracterizar las condiciones en que surge una cuestión socialmente problematizada:

- vi. ¿Por qué una situación se define como problemática?
- vii. ¿En qué escenario histórico el problema que afecta a determinado(s) grupo(s) se convierte en un problema social?

b. Identificado el/los actor/es que toman posición, se tratará de caracterizar esta toma de posición atendiendo a<sup>1</sup>:

- i. Las definiciones que el actor hace acerca de los problemas a los que se debe responder y las vías para resolverlos.
- ii. Las definiciones que el actor hace acerca de distintos momentos de desarrollo de la política
- iii. Sus relaciones con otros actores.

---

<sup>1</sup> Es importante aclarar que la siguiente enumeración es orientadora y se ofrece a los efectos de revisar las fuentes de información de manera sistemática. Sin duda, la caracterización de los actores, sus tomas de posición, sus relaciones con otros actores, sus recursos, etc. requiere combinar datos provenientes de distintas fuentes.

iv. La asignación de responsabilidades y recursos que propone/critica

c. Para caracterizar el doble proceso: societal e intraburocrático presente en una política estatal se tomarán en cuenta:

i. para caracterizar el proceso societal

- los actores que intervienen en cada momento, las razones que tienen para involucrarse, las posiciones que toman, las capacidades que tienen de incidir sobre el curso de los acontecimientos y los acuerdos y disputas entre ellos
- las razones explícitas que en cada momento guían las decisiones, intentando establecer las continuidades y cambios de rumbos
- los intereses que aparecen como prevalentes de manera reiterada
- las modalidades de resolución de los conflictos y las instancias de la administración con atribuciones formales y capacidades reales para hacerlo. En este punto, consideramos que pueden resultar "iluminadores" aquellos conflictos que tuvieron amplia repercusión pública y que obligaron a la toma de posición de un amplio conjunto de actores.
- efectos de los reacomodamientos institucionales y burocráticos sobre la dinámica de la relación entre actores estatales y no estatales en cada momento del desarrollo de la política estatal

ii. para caracterizar el proceso intraburocrático:

- procesos de constitución de nuevas unidades burocráticas y posibles reformulaciones de atribuciones y/o líneas de autoridad de unidades existentes, que implica atender a las discusiones previas y las configuraciones institucionales resultantes.
- recursos materiales, técnicos e informativos con que cuentan las agencias estatales
- forma de designación de los funcionarios
- tipo de criterios que se priorizan para el ejercicio de sus tareas (v.g.: técnicos, contables, económicos, jurídicos, comerciales, sociales).
- modalidades de relación con actores no estatales.
- efectos de la dinámica de la relación entre actores estatales y no estatales sobre el proceso intraburocrático en cada momento del desarrollo de la política estatal

Referencias bibliográficas

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, 1, Caracas.