




PROGRAMA DE FORMACIÓN DE DIRIGENTES EN GESTIÓN PÚBLICA Y SOCIAL



MÓDULO 2 SOCIEDAD, ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROCESO DECISORIO

Autor: Dr. Nerio Neirotti (con la colaboración de Aarón Attias Basso y Ezequiel Ivanis)



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE TUCUMÁN



UNSE
Universidad Nacional
de Santiago del Estero



Universidad Nacional
ARTURO JAURETCHÉ



FACULTAD DE
ARTES
Y DISEÑO



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



facultad de ciencias
sociales



UNC
Universidad
Nacional
de Córdoba



Universidad Nacional de Lanús

Rectora

Dra. Ana Jaramillo

Vicerrector

Dr. Nerio Neirotti



Responsable Académico

Lic. Ezequiel Ivanis

Responsable de Comunicación

Nicolás Canosa

Responsable Administrativa

Vanesa Mlot



© Universidad Nacional de Lanús
Campus Virtual UNLa

Dirección Campus Virtual UNLa
Prof. Laura Virginia Garbarini

Diseño gráfico
Equipo del Campus Virtual UNLa

Septiembre 2018

ÍNDICE

Índice de íconos	5
Presentación	6
1. Estado	7
1.1. Definiciones: Estado e Institución	7
1.2. Dos modelos: el Estado (Neo) liberal y el Estado Social	9
2. Estado y Gobierno	14
2.1. Definición	14
2.2. Estado unitario y Estado federal	14
2.3. Autarquía y autonomía	15
2.4. División de Poderes	15
3. Actores de la sociedad y su nexa con el Estado	17
3.1. Organizaciones que fortalecen la representación y la participación política	18
3.2. Sociedad, organizaciones y sujeto	20
4. Políticas públicas	21
4.1. Políticas públicas. Planes, programas, proyectos	21
4.2. Agenda Pública y Agenda de Gobierno	22
4.3. Reconocimiento colectivo y definición de un problema	23
4.4. El Ciclo de políticas públicas	24
5. La provincia de Entre Ríos y el rol de los municipios	26
5.1. Provincia de Entre Ríos	26
5.2. Municipios de la provincia de Entre Ríos	26
5.3. Rol de los municipios	28
5.4. Heterogeneidades como características fundamentales de los municipios	28
6. El rol de la administración pública y la necesidad de formarnos	29

ÍNDICE DE ÍCONOS



Tarea



Foro



Lectura obligatoria



Lectura recomendada



Para ampliar



Importante



Para pensar



Multimedia

MÓDULO 2

SOCIEDAD, ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROCESO DECISORIO

Presentación del módulo

Con este módulo, procuramos dotar a los participantes del Programa Formarnos Interuniversitario Federal 2018 de aquellas herramientas teóricas y dispositivos prácticos que consideramos relevantes para comprender las estructuras de gobierno, los espacios de articulación entre el Estado y la sociedad civil y el proceso de elaboración de las políticas públicas. En otras palabras, el **propósito** es:

- Brindar herramientas para comprender las estructuras gubernamentales y los caminos de participación de la sociedad civil en el desarrollo de las políticas públicas.

CONTENIDOS QUE INTEGRAN EL MÓDULO

Estado y Gobierno. Órganos de gobierno y estructuras organizativas de la Administración Pública. Articulación entre el Estado y la sociedad civil. Organizaciones gremiales, no gubernamentales, comunitarias y asociaciones varias. El proceso de elaboración de políticas públicas. Políticas públicas, planes, programas y proyectos. Gobierno local. Provincia de Entre Ríos y sus municipios.

El tratamiento de estos contenidos se concretará a través de un breve desarrollo conceptual a lo que se sumará una sugerencia de lectura complementaria, además de algunas propuestas de actividades estrechamente conectadas con aquellas situaciones de la realidad que despierten el interés de cada cursante.

Se trata en todo caso, de favorecer el desarrollo de un pensamiento crítico que permita analizar dichas situaciones, de modo de construir conocimientos significativos y de concretar acciones transformadoras frente a las demandas y necesidades que puedan surgir.

MÓDULO 2. SOCIEDAD, ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROCESO DECISORIO

Tal como anticipamos en la presentación, ustedes encontrarán en este material un breve desarrollo de las principales ideas y conceptos que consideramos nucleares para la comprensión de las políticas públicas como acción de gobierno y sus acciones con la sociedad. Se trata de una aproximación a esos temas que luego podrán profundizar y enriquecer con nuevas lecturas.

Para comenzar identificaremos en primer lugar, las estructuras del Estado, las diferentes maneras de dividir y organizar el poder y las diversas instancias de participación popular. A continuación, trabajaremos sobre el ciclo de las políticas públicas y el proceso mediante el cual los problemas y las alternativas de solución son incluidas o excluidas de la agenda nacional, provincial y municipal. Por último, abordaremos las características y complejidades que atraviesan los gobiernos locales en nuestro país, con énfasis en el territorio de la provincia de Entre Ríos.

1. Estado

1.1. Definiciones: Estado e Institución

A pesar que el Estado puede definirse de muchas formas, aquí entenderemos por el mismo:

-
- ↘ un ordenamiento político en base al cual se estructuran las relaciones sociales, que implica un conjunto de instituciones cuyas ordenaciones se aplican sobre un territorio determinado, son de cumplimiento obligatorio, y emanan de la negociación institucional de diversos grupos sociales.
-

En este sentido, los Estados modernos son Estados de derecho, cuyas leyes resguardan la soberanía popular de la arbitrariedad decisional de quien ejerce la autoridad política.

Por otra parte, una **institución** es:

-
- ↘ un orden establecido que regula la interacción entre los sujetos. Una forma de comportarse comúnmente aceptada, que se ha regularizado en el tiempo y que ayuda a encauzar el comportamiento de las personas al fijar una serie de reglas para la interacción, o como suele decirse, cristalizar un conjunto de relaciones sociales.
-

Al hablar de un conjunto de instituciones estatales hacemos referencia a la Presidencia, los Tribunales y el Congreso, pero también a los Ministerios y sus depen-

dencias (las escuelas, los hospitales, las cárceles, etc.), o ámbitos con mayores márgenes de autonomía y regulación especial tales como la Defensoría del Pueblo y la Auditoría General de la Nación, las provincias y los municipios, entre muchos otros.

Estas instituciones tienen a su cargo la toma de decisiones colectivas, que debe hacerse racionalmente a partir de un cuerpo calificado de funcionarios con saberes profesionales.

Las instituciones son históricas. Surgen de la lucha de intereses entre grupos sociales y están en permanente transformación. Que una institución permanezca o sea reemplazada por otra implica consecuencias tanto para los actores que interactúan con ella como para ellas entre sí.

Al afirmar que las normas que emanan de las instituciones del Estado son de cumplimiento obligatorio, queremos significar que nadie puede dejar de cumplirlas y que nadie está por encima de la ley. En este sentido, decir que “emanan de la negociación institucional de diversos grupos” significa que los distintos sectores de la sociedad, que tienen intereses en conflicto, se agrupan en partidos políticos u organizaciones de interés corporativo –como las cámaras empresariales o las centrales de trabajadores– y compiten por la atención del Estado a sus demandas específicas. Esta atención se logra mediante el triunfo en la competencia electoral –en el caso de los partidos políticos– y mediante la influencia en la voluntad de quienes toman las decisiones.

Algunas de las formas de influir políticamente son, entre otras, las iniciativas legislativas populares, los paros, las protestas, las huelgas, las movilizaciones, las presiones mediáticas y el ejercicio de poder de *lobby*. De esta manera, vemos que el Estado puede ser influido tanto por canales institucionales como extra-institucionales. Por ejemplo: un proyecto de ley que nace de una iniciativa popular es un reclamo que corre por una vía institucional, mientras que una presión mediática es una influencia extra-institucional.



El Estado, como toda institución, no es una estructura fija y estable, sino que se encuentra en permanente transformación. Sus límites, deberes y competencias, son ámbitos “en” y “de” disputa. Cuando un gobierno decide que el Estado no debe intervenir sobre un área de la sociedad, está dejando que su regulación corra por manos de agentes

En **1905** se crea el
**DEPARTAMENTO NACIONAL
DEL TRABAJO**

En **1943** se
convierte en



Secretaría de Trabajo y Previsión

"La casa de los trabajadores al servicio
de la justicia social"

Según decreto
del año **2002**,
hoy es...



y

que resta saber, de acuerdo a su implementación, cuál será el espíritu de dicho ministerio.

privados.

Para tomar un ejemplo de cómo una institución se modifica en el tiempo pensemos en el actual **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social**.

En 1905 se promulga la ley que sanciona múltiples reformas en las condiciones laborales y es considerada la primera ley con orientación moderna. Fue el punto de partida de una nueva concepción en materia de legislación laboral. A raíz de ello, dos años más tarde, el presidente José Figueroa Alcorta, crea el **Departamento Nacional del Trabajo (DNT)**.

En 1943 dicho organismo se convierte en la **Secretaría de Trabajo y Previsión**, para elevar su rango de gobierno en 1947 a **Ministerio de Trabajo y Previsión**.

Finalmente en 2002 se dicta el decreto que modifica su nombre por el que conocemos actualmente como **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social**. En la actualidad, el Decreto 174/2018, emitido a principios de marzo, se propone reorganizar el organigrama estatal, por lo

que resta saber, de acuerdo a su implementación, cuál será el espíritu de dicho

ministerio.

1.2. Dos modelos: el Estado (Neo) liberal y el Estado Social



Muchas veces escuchamos hablar del Estado liberal, en referencia al Estado argentino desde su fundación hasta aproximadamente 1930, o del Estado neoliberal respecto al modelo de gobierno de la Argentina desde la última dictadura hasta principios del siglo XXI. Hablar de Estado liberal o neoliberal no es una distinción de fondo sino histórica, por lo que les daremos un uso indiferenciado.

El Estado neoliberal visto desde el aspecto económico, se caracteriza por reducir las capacidades del Estado en todos sus frentes, de modo tal que el mercado tome a su cargo las funciones que antes estaban estatalmente reguladas. Las creencias de fondo que impulsan estas medidas son que el mercado tiene la capacidad de movilizar los recursos de la sociedad para garantizar los derechos individuales y que la presencia del Estado genera obstáculos e ineficiencias. Al mismo tiempo se procura dismantlar el andamiaje económico del Estado para reducirlo al rol de asegurar las condiciones para el funcionamiento libre del mercado. Se procu-

ra subsumir lo estatal a la competencia mercantil, donde la economía se emancipa de la política, dominándola. Concretamente, esto implica:

- abstenerse de aplicar una política fiscal progresiva,
- eliminar las barreras arancelarias que protegen a la producción nacional,
- abandonar o reducir políticas públicas de carácter redistributivo,
- privatizar empresas públicas,
- lograr un marco jurídico flexible para favorecer la inversión extranjera (principalmente la especulativa).



Imágenes de algunas grandes líneas sobre las que operó la transformación neoliberal en nuestro país.

Fuente: www.educ.ar "Consolidación del neoliberalismo (1989-1999)"

Dentro del espacio laboral el Estado neoliberal torna al trabajo más inestable, precario y discontinuo, destruyendo la estructura del empleo, la filiación del trabajador y las protecciones laborales (salud, seguridad y previsión social).

Desde el punto de vista político este modelo contempla como privilegiada forma de mediación entre el Estado y la sociedad a los partidos políticos, relegando el rol de los sindicatos, asociaciones profesionales y movimientos sociales como organizaciones articuladoras de lo social. Esta acción de minimizar el flujo de comunicación entre el Estado y la sociedad es acompañada, incluso, por un debilitamiento político de los partidos, reduciéndolos a meros aparatos electorales.

En cuanto a la participación y la movilización política el liberalismo de fines del siglo XIX apeló al voto calificado e inducido, colocando la política en manos de

minorías privilegiadas. A su vez, **el neoliberalismo de los '90**, provocó la desmovilización de los sectores populares e impulsó una política de carácter tecnocrático, profesional carente de participación popular. Se suma a ello un cambio en la concepción de la política (profundizado en los últimos años), que comienza a ser vista de manera negativa, asimilándola a una actividad sospechosa y turbia.

En términos socio-culturales, se relativiza, menosprecia y estigmatiza a los valores nacionales para privilegiar las ideas y nociones provenientes del hemisferio norte. Se generan estrategias de ocultamiento del pensamiento nacional que, obstaculizan la reflexión desde lo local e impiden la generación de lazos solidarios con el resto de la región. De esta manera, Argentina se distancia de lo latinoamericano, orientando su mirada hacia afuera.

En cuanto a las políticas culturales implementadas se asiste a la privatización de la educación, de los medios audiovisuales y a la desprotección de las industrias culturales en favor del consumo de los bienes culturales de los grandes centros mundiales. Al mismo tiempo se implementa una campaña de desvalorización de la propia producción cultural.



En los siguientes links podrán encontrar una serie de audios con las intervenciones de quienes aplicaron fielmente desde su gestión de gobierno los postulados del neoliberalismo en nuestro país. Entre otras las del:

- Ministro de Economía Erman González acerca de la Reforma del estado en 1990.
- Presidente Menem anunciando nuevas medidas económicas en 1991.
- Ministro Cavallo sobre los aportes jubilatorios en 1994. Link: <http://www.educ.ar/sitios/educar/recursos/ver?id=119326&referente=docentes>
- Ministro de Economía Nicolás Dujovne sobre la Teoría del Derrame. Link: <https://www.youtube.com/watch?v=ahORtK1BKEI>
- Presidente Macri en el bicentenario de la Independencia, estando presente el Rey de España, le afirma que los libertadores se habrían sentido angustiados de independizarse de España. Link: <https://www.youtube.com/watch?v=pf7nHlaAfuQ>
- Prat Gay, Ex ministro de Economía de Macri, pidiendo disculpas en España por "abusos de todo tipo" que recibieron los capitales españoles, en el gobierno anterior. Link: <https://www.youtube.com/watch?v=DAbOb-CJKrw&t=12s>



Lema popular durante la crisis del 2001 en nuestro país. Ilustra en parte las consecuencias de la aplicación de las políticas neoliberales y el debilitamiento en las relaciones entre la sociedad y el Estado.

En síntesis, el neoliberalismo desregula las relaciones sociales favoreciendo la competencia individual entre las personas y la meritocra-

cia (son importantes los méritos individuales sin tomar en cuenta las condiciones sociales e institucionales que los facilitan u obstaculizan).

Al mismo tiempo debilita los lazos sociales que unen y amalgaman a las personas, socavando las instituciones colectivas tales como los partidos políticos, los sindicatos, las cooperativas, los movimientos sociales, entre otros.

Pero antes de presentar el Estado social, vamos a detenernos un momento sobre el concepto de **democracia** muy ligado a él.

↘ La democracia nace con el objetivo de que se efectivicen los derechos civiles y políticos, es decir, que esté garantizada la integridad física individual y que esté asegurado un espacio de libertad para los ciudadanos. Toda organización social necesita, para su constitución y duración, de la existencia de instituciones sociales y la democracia se encuentra históricamente ligada a una serie de instituciones que tienen por función fijar procedimientos para tomar las decisiones y asegurar la representatividad a través de la participación de la sociedad en el gobierno. Algunas de ellas son el voto universal, la libertad de expresión y la organización de los partidos políticos.

Lo que importa resaltar aquí es que si bien estas instituciones son imprescindibles porque ayudan a ejercer los derechos civiles y políticos, no garantizan la democracia. Es por eso que estos últimos tienen como complemento necesario a los derechos sociales, es decir, derecho a la educación, la vivienda, la salud, la seguridad social, la protección de la infancia y la tercera edad, el trabajo digno y el respeto por la diversidad.

En resumen, podemos retomar las palabras de Abraham Lincoln y proclamar que la democracia es el gobierno del Pueblo, por el Pueblo y para el Pueblo.

De este modo es más fácil entender que el **Estado social, también llamado Estado de bienestar**, nace en oposición al Estado liberal y se destaca por la búsqueda del cumplimiento efectivo de todos los derechos de los ciudadanos.

El nombre de Estado social proviene de su objetivo que es: **garantizar el bienestar material mínimo** a todos los individuos, por ser ciudadanos portadores de derechos. Ello implica el conocimiento estatal de que todos los ciudadanos tienen derechos y el Estado debe garantizarlos más allá de sus ingresos, en contraposición al modelo liberal que los reconoce pero no toma medidas para hacerlos efectivos. Reiteramos, el Estado social se encarga de actividades que no tenía en el modelo liberal, de modo que se amplían los derechos y se universaliza su ejercicio.



A modo de ejemplo de la relación “entre la democracia y la inclusión de derechos” en nuestro país, tomemos el caso de la **Constitución Nacional Reformada de 1949**. La Constitución de 1949 se sustentaba sobre tres pilares fundamentales: la inclusión de los derechos de segunda generación, el establecimiento de la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer y la intervención del Estado. Rigió hasta ser derogada por el gobierno de facto surgido luego del golpe de Estado de 1955.

El Estado social profundiza la democracia pasando de lo formal a lo sustantivo, pues no sólo garantiza derechos sino que avanza en la redistribución de la riqueza para asegurar a todos los habitantes condiciones de vida dignas. Algunas de sus características son:

- Llevar adelante una fuerte intervención en la economía a partir de una política fiscal activa que busca **regular el mercado** y corregir sus fallas, reapareciendo la economía política como forma de neutralizar y colocar bajo el control político al sistema económico.
- Promover el **desarrollo de la industria** y de la infraestructura nacional, y llevar a cabo una transferencia de ingresos del sector agropecuario al sector industrial, para así reducir al mínimo la tasa de desempleo.
- Poner el énfasis en la **justicia social** mediante la redistribución de las riquezas para el desarrollo integral del país.
- En referencia a la cultura, se observa una valorización de la **producción nacional** y la adopción de medidas para su desarrollo, así como un fuerte énfasis puesto en la educación pública y gratuita, en todos los niveles.

En términos políticos tenemos un Estado presente, sustentado por actores políticos con amplia convocatoria, de los que el gobierno obtiene la legitimidad y la fuerza necesaria para llevar adelante transformaciones en la relación capital-trabajo. Estos actores son los partidos políticos, las organizaciones y los movimientos sociales.

En lo que respecta a lo social, el Estado busca garantizar el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales, mediante medidas concretas de desarrollo social y mediante la regulación de las relaciones laborales a favor del trabajador.

Conclusión: tenemos dos modelos que se contraponen respecto del lugar que le asignan al Estado: el modelo (neo) liberal y el modelo social. La experiencia histórica nos muestra que el mercado desregulado no ayuda al ejercicio de los derechos ni mejora las condiciones de vida de la población, sino que los derechos solo están garantizados cuando hay una estructura social que hace posible que todos los ciudadanos puedan ejercerlos. La desigualdad de la estructura social no es corregida por el mercado, sino que se perpetúa y profundiza mediante la ausencia de regulaciones que lleven a una mayor equidad.

Desde nuestra perspectiva, sólo incluyendo a todos es posible hablar de derechos, y el modelo de Estado que mejor lleva adelante su cumplimiento es el Estado

social.



Actividad de reflexión

Antes de continuar con el desarrollo de otros conceptos, les sugerimos que profundicen la caracterización de los modelos de Estado presentados (neoliberal y social). Para eso pueden analizar de qué modo aparecen las ideas que representan a cada uno de ellos, en los discursos políticos o en las noticias periodísticas que ustedes mismos seleccionen.



Ahora, si prefieren un relato vivo sobre las profundas transformaciones políticas y culturales que trajo el neoliberalismo en el universo del trabajo y los grandes centros urbanos, en contraposición a un Estado con inclusión social y ampliación de derechos, recurran a un video que fuera emitido por Canal Encuentro.

Lo encontrarán en:

http://www.encuentro.gov.ar/sitios/encuentro/programas/ver?rec_id=100387

2. Estado y Gobierno

2.1. Definición

En este punto precisaremos la diferencia conceptual entre Estado y Gobierno. Definimos al **Estado como un conjunto de instituciones, mientras que el Gobierno es un conjunto de personas y organizaciones políticamente articuladas, que conducen dichas instituciones, ejerciendo el poder político mediante la toma de decisiones colectivas**. El Gobierno cambia con las elecciones, el Estado permanece. En este sentido, los gobernantes son titulares del poder pero no les pertenece, sino que actualizan la soberanía popular a través de la representación.



Argentina - Estado Federal. Nuevo mapa bicontinental de la República Argentina que muestra a la Antártida Argentina en su real proporción respecto al sector continental e insular. Se dispone su uso por la Ley N° 26.651 del año 2010.

2.2. Estado unitario y Estado federal

Los Estados pueden dividirse en dos grupos: **unitarios y federales**, según sea la forma en

la que distribuyan el poder en el territorio. En un **Estado unitario** el poder se centraliza en el gobierno nacional y las divisiones son administrativas, es decir que la gran mayoría de las decisiones que afectan al conjunto de la población son tomadas por el gobierno central. Con esto nos referimos a la legislación, las decisiones presupuestarias, las relaciones internacionales, etc. Las regiones no tienen autonomía legislativa ni político-administrativa. Ejemplos de Estados unitarios son Colombia, Francia y Chile.

Por el contrario, un **Estado federal**, como el de la Argentina, se caracteriza por ser un conjunto de provincias, regiones o estados, que conservan autonomía administrativa, política y legislativa, y se encuentran unidos por una Constitución Nacional. Además de nuestro país, algunos ejemplos de Estados federales son Brasil, Estados Unidos, Rusia e India.

2.3. Autarquía y autonomía

Debemos diferenciar dos conceptos claves: la autarquía y la autonomía. Autárquico es el ente que tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, de acuerdo a una norma que le es impuesta, pues no tiene conferidos poderes para dictar dicha ley. En cambio la **autonomía** implica que un ente tiene poder propio y originario para darse su propia ley y regirse por ella, como es el caso de las provincias argentinas, pues nuestra Constitución Nacional estipula que pueden darse su propia Constitución y leyes. Es decir, **la autarquía supone un poder delegado para administrar**, como es el caso histórico de nuestros municipios, mientras que **la autonomía supone un poder originario para legislar, además de administrar**.

Los actores de lo local, sean personas, grupos sociales, fuerzas políticas, esferas del Estado u organizaciones solidarias, pueden construir formas especiales e innovadoras de acción política y social a través del desarrollo de nuevos flujos informativos, pues la cercanía y las relaciones cara a cara entre los diversos actores permiten entablar otro tipo de compromiso, con mayor presencia de emociones y sentimientos.

Si bien los municipios argentinos deben ser entendidos como generadores del desarrollo local, no es posible pensarlos como un espacio local autosuficiente que prescinde de conexiones con las instancias espaciales más abarcadoras como las provincias o la Nación.

2.4. División de Poderes

Como ya vimos, todo Estado implica como elemento imprescindible al poder, el cual puede dividirse y administrarse de diversas maneras. **La forma de gobierno adoptada por la Argentina en la Constitución Nacional es representativa y republicana**. Que sea representativa implica que el pueblo gobierna a través de sus representantes y que sea republicana implica, entre otras cosas, que el poder debe estar dividido entre

distintas ramas que se controlen entre sí. En una democracia republicana el poder está dividido en tres ramas de gobierno: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

El **Poder Ejecutivo** dirige políticamente al Estado, lo administra y ejecuta las leyes. Está compuesto por un un solo cargo, el Presidente, por lo que es unipersonal. Los ministros son elegidos por éste y refrendan con su firma los actos de gobierno. En nuestro país, los representantes son elegidos por un período de cuatro años con posibilidad de ser reelegidos una vez consecutiva.

El **Poder Legislativo** tiene como función formular las leyes que se aplican en el territorio. El Congreso Nacional reúne en su seno tanto al oficialismo como a la oposición, y está dividido en dos cámaras: la de Diputados –que representa a los habitantes de cada provincia y, por lo tanto, la cantidad de diputados de cada provincia se encuentra en proporción a su población– y la de Senadores –que representa a los intereses de cada provincia, y está conformada por tres senadores por cada provincia más tres por Capital.

El **Poder Judicial** tiene como función el control e interpretación de las leyes formuladas por el Poder Legislativo. Su órgano más importante es la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La división de poderes busca asegurar un sistema de controles y contrapesos, de modo que el poder político no se concentre en pocas manos. Tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial cumplen la función de controlar al Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo controla al Poder Legislativo mediante el veto aplicado a proyectos de ley aprobados por el Congreso. El Poder Judicial controla a los otros dos, supeditando la constitucionalidad de los actos de gobierno.



Casa Rosada en Plaza de Mayo, Buenos Aires



Edificio del Congreso, Buenos Aires



Palacio de Tribunales, Buenos Aires

3. Actores de la sociedad y su nexa con el Estado

El **concepto de representación**, central para la democracia moderna, gira en torno a la idea de que un grupo de personas son elegidas por la mayoría para que representen sus intereses. Esto implica que los dirigentes están obligados a rendir cuentas por sus acciones ya que no actúan libremente sino que lo hacen de acuerdo con un mandato popular que deben obedecer.

Para que exista representación **es necesaria la presencia de mecanismos institucionales que hagan posible el nexa entre representantes y representados**, lo que significa una transmisión de soberanía del pueblo a los representantes. En la democracia, la principal instancia de representación y mediación entre el Estado y la sociedad es el **partido político**, que tiene como función articular demandas e intereses de diversos grupos y actores de la sociedad, generando propuestas –programas– de carácter universal, es decir, que se pretende que atiendan al interés de toda la Nación. Sin embargo no es la única forma de representación y participación sino que **también colaboran en esta tarea los sindicatos, las organizaciones empresariales, las organizaciones profesionales, los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y las organizaciones comunitarias territoriales, entre otras**. Cabe destacar que todas ellas, a diferencia de los partidos políticos, representan intereses específicos de grupo, es decir, intereses particulares.

Mediante estas instituciones se hace posible la participación de la comunidad en diversos niveles, de tal modo que la ciudadanía tenga capacidad de controlar al poder político y asegurarse de que esté trabajando para los fines para los que fueron elegidos sus representantes. Acciones de este tipo son:

- la deliberación, la movilización y organización para peticionar, hacerse escuchar, ganar visibilidad, problematizar una demanda y presionar,
- la elevación de demandas y propuestas de acción,
- la fiscalización de los actos de gobierno,
- las acciones relacionadas a las instancias de planificación de las políticas públicas, la cogestión en las mismas e incluso, las tareas de evaluación, también son especialmente importantes.



Debemos tener en cuenta que las políticas públicas no poseen un flujo direccional único, es decir, las decisiones que dan curso a las políticas públicas no son aplicadas sólo desde arriba hacia abajo, ni desde abajo hacia arriba. Adherimos a una perspectiva combinada. Concebimos la política pública como una mixtura entre la búsqueda de experiencias innovadoras que emergen desde los propios actores pero que, a la vez, requiere que desde la cúspide se generen condiciones favorables, proveyendo regulación, coordinación, orientación, financiamiento, asistencia técnica y equilibrio entre las partes.

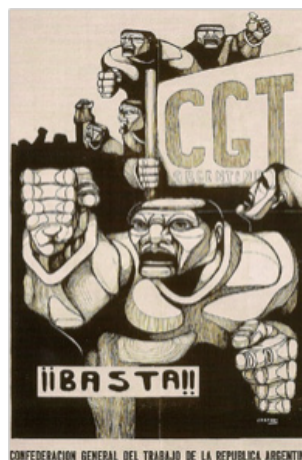
3.1. Organizaciones que fortalecen la representación y la participación política

Partidos Políticos

Podemos definir un partido político como una agrupación que busca llegar al gobierno mediante elecciones (solo o conformando frentes, alianzas o coaliciones con otros), que cuenta con una estructura organizativa estable, objetivos e intereses en común, y se basa en un programa y una visión del mundo compartida por sus integrantes.

Sindicatos

Los sindicatos son organizaciones de trabajadores que se encuentran generalmente constituidas por rama de actividad para defender sus intereses y representarlos frente a los empleadores. Las centrales obreras (federaciones y confederaciones) agrupan, fortalecen y dotan de cohesión al movimiento obrero como un todo. Los sindicatos se encuentran en permanente comunicación con el Estado y establecen un nexo imprescindible entre éste y los trabajadores.



Afiche del artista Ricardo Carpani (1930-1997).

Organizaciones Empresariales

Las organizaciones empresariales reúnen a empresas o empresarios que tienen como principal objetivo defender sus intereses, a la vez que intentan adecuar el marco legislativo, social y económico para el desarrollo de las empresas representadas.

Movimientos Sociales

Los movimientos sociales nacen y se desarrollan en la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días, a partir de un supuesto agotamiento de las formas tradicionales de acción política. Los movimientos sociales sirven como marco para enfrentar problemas comunes mediante la construcción de una identidad social colectiva que trascienda los moldes tradicionales. Es decir que buscan movilizar la opinión pública pero no necesariamente intentando ocupar las instituciones del Estado. Son movimientos que reivindican las identidades que los caracterizan e incluso algunos resguardan su autonomía respecto del poder político y las fuerzas políticas que ejercen el gobierno.

Organizaciones No Gubernamentales

Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) son organizaciones sin fines de lucro, independientes del Estado y los partidos políticos, que agrupan a personas que trabajan por una causa específica, por ejemplo la defensa del ambiente o la efectivización de los derechos humanos. Muchas veces complementan el accionar estatal proveyendo asistencia técnica, relaciones institucionales e incluso financiamiento.



Organizaciones Religiosas

Son organizaciones que agrupan a personas que comparten creencias y prácticas religiosas incluyendo la celebración de su culto. Además de estas prácticas, muchas de ellas intervienen en la realidad social mediante obras de caridad, promoción social e incorporando a la educación y comunicación popular como modo de elaboración de un espacio educativo social y cultural para la comunidad.



Basta! de Carlos Terribili. Afiche que recuerda a las Madres de Plaza de Mayo. Museo del Bicentenario.

Organizaciones Vecinales y Barriales

Las organizaciones vecinales agrupan a personas que comparten un territorio, ya sea porque residen o porque trabajan allí, y se organizan para promover el logro de objetivos que pueden dar respuestas a las problemáticas comunes, ya sea de modo integral o sectorialmente (salud, educación, infraestructura barrial, vivienda, deportes, cultura, etc.).

Organizaciones de la Economía Social

Las organizaciones de la economía social tienen como propósito producir y acumular valor como cualquier empresa de mercado, pero en el marco de una economía solidaria donde las decisiones se toman en base a valores de equidad y las ganancias se reparten en parte iguales. Estas organizaciones –cooperativas, mutuales– surgen, en su mayoría, como formas de enfrentar las consecuencias negativas del capitalismo, a la vez que, intentan proveer a los más excluidos, del acceso a los bienes y servicio esenciales.



Fotografía del 2º Encuentro Latinoamericano de la Economía Popular Social y Solidaria, en la Universidad Nacional de Lanús

Asociaciones Profesionales

Las asociaciones profesionales son organizaciones sin ánimo de lucro, establecidas con el objetivo de hacer progresar una determinada profesión y salvaguardar el correcto ejercicio de la misma. Como asociaciones organizadas para defender los intereses profesionales de sus afiliados, se proponen tender al constante mejoramiento de las normas que regulan las distintas carreras y escalafones de los profesionales, a la vez que procuran el estricto cumplimiento de las que se encuentran en vigencia y elevar la calidad de la práctica profesional.



En la Argentina en 1973 se crea la Confederación General de Profesionales de la República Argentina (C.G.P.) integrada por las Confederaciones y Federaciones Nacionales representativas de cada profesión y por las Federaciones interprofesionales provinciales y de la Capital Federal

3.2. Sociedad, organizaciones y sujeto

No está de más aclarar que las organizaciones de la sociedad se encuentran en permanente interacción. Sea porque comparten al Estado como interlocutor, porque es común que una persona participe en más de una organización, o porque pueden establecer instancias de coordinación y así reforzar sus estrategias, resulta difícil que no haya puntos de interacción entre las organizaciones. Una persona puede militar en un partido político, ser delegado gremial, celebrar su culto en una organización religiosa y participar del trabajo en la organización vecinal del barrio en el que vive. En este caso hipotético tenemos, en una sola persona, cuatro organizaciones que están en interacción, sirviendo de nexo entre ella y el Estado, así como con otras esferas de la vida social. Asimismo, un partido político que esté en el gobierno, puede necesitar de la interacción de un colegio profesional, una asociación vecinal y un sindicato para llevar adelante correctamente una política pública.



Actividad de reflexión

Aquí hacemos un alto, para sugerirles que vayan pensando individualmente o en grupo en alguna organización que conozcan donde se estén concretando experiencias innovadoras de valor político y social. Traten de reconocer y describir las interacciones entre sus miembros, con otras organizaciones sociales y con el Estado. Consideren además qué tipos de lazos se han construido para facilitar el logro de los fines propuestos.

4. Políticas públicas

Hasta ahora hemos visto que el espacio en el que se toman decisiones públicas es el Estado; que quienes las toman forman parte del gobierno, y que a su vez también participan de diversos modos las diferentes organizaciones y actores de la sociedad.

A continuación nos centraremos en las políticas públicas y analizaremos los procesos de toma de decisiones y qué producen.

4.1. Políticas públicas. Planes, programas, proyectos

Las políticas públicas son procesos de decisiones y acciones –también omisiones e inacciones– socialmente construidos, orientados por objetivos con diferentes grados de explicitación y estructuración y guiados por el interés general. Es por esta razón que, aunque no incluyan necesariamente al Estado como único actor, lo cuentan como un involucrado imprescindible.

Las políticas públicas se relacionan con la transformación o la conservación del orden social e involucran a muchos actores que por lo general tienen grados de poder muy diferentes entre sí.

La orientación y fuerza de las políticas públicas depende de la capacidad de los actores que las impulsan para imponerlas y de la capacidad de los actores que las resisten. Toda política pública es, entonces, el resultado de la contienda de poder entre actores diversos.

Las políticas públicas adquieren un carácter operativo a través de planes, programas, proyectos u otras formas de organización de la acción.

Los **planes** son las unidades más generales de organización de procesos de decisión y acción. Desde la perspectiva de la planificación estratégica, los planes contienen los fines, objetivos, estrategias y sectores de intervención, esbozados en grandes líneas, de modo tal de permitir la elaboración de versiones –interpretaciones, adecuaciones, recreaciones– específicas a las distintas áreas, sectores, regiones o localidades involucradas por el plan.

Los **programas** adquieren un nivel de mayor especificidad que los planes (aunque no necesariamente tienen que depender de un plan). A su vez están conformados por componentes (o puede ser también por proyectos) que constituyen partes relacionadas entre sí funcionalmente. Es decir, los componentes o proyectos cumplen funciones que colaboran con el logro de los objetivos del programa y tienen entre sí una relación de tipo sistémico. Los programas suelen ser continuados o tener períodos de duración no claramente delimitados puesto que finalizan cuando dejan de subsistir los problemas que les dieron origen.

Los **proyectos** tienen un nivel de especificidad mayor que los programas y pueden ser parte de estos. Son la unidad más elemental de asignación de recursos. Los proyectos tienen un período y un fin claramente delimitados y sus productos son obras, o bienes y servicios que generan mejoras.

Al igual que la relación entre programa y plan, la relación entre proyecto y programa es de inclusión y parte. Sin embargo, los proyectos no necesariamente deben estar incluidos en un programa, puesto que es muy común encontrar proyectos que existen de modo independiente.

4.2. Agenda pública y agenda de gobierno

Las políticas públicas son, como ya vimos, una respuesta institucional a las necesidades de la comunidad, la cual debe movilizarse para conseguir sus objetivos. Para que esta respuesta se produzca, los actores que tienen una necesidad tienen que haber sido capaces de instalarlo en la agenda de gobierno.

Una manera de llegar a la agenda de gobierno, es a través de la agenda pública.

La agenda pública es un conjunto de temas que se considera relevante para la mayoría de las personas y se debate en el ámbito público y los medios de comunicación.

Los temas de esta agenda pueden surgir de los mismos medios de comunicación o de “la realidad” cotidiana y luego ser comunicados a través de los medios. La agenda pública, como espacio donde un tema se convierte en problema y se prioriza, es también una arena de intereses y por eso mismo, se construye en el marco de la contienda del poder.

El rol de los medios es expresar un punto de vista acerca de los acontecimientos y hacer llegar esa lectura a un público que busca información. Desde este enfoque, los problemas se construyen y priorizan a partir de los distintos puntos de vista e intereses de diferentes actores. Ahora bien, para que esta función se cumpla es indispensable que haya una diversidad de medios que den cuenta del pluralismo de ideas que existe en la sociedad. Una sociedad con una democracia comunicacional, es una sociedad en la que cada sector social tiene una voz en el debate y capacidades similares para influir sobre la agenda pública.

La agenda de gobierno es un conjunto de problemas que el gobierno electo considera prioritarios y para los cuales elabora políticas que se orientan a su solución. Esta agenda puede surgir tanto de la voluntad de los actores políticos como de los actores de la sociedad, que se agrupan para orientar la atención y los recursos estatales a la resolución de sus problemas. Al igual que con la agenda pública, la definición de la agenda de gobierno es un proceso complejo y en constante actualización que requiere de la participación permanente de todos los actores involucrados hasta que el problema se resuelva.

Aclaremos que no son necesariamente los problemas más importantes de la agenda pública los que entran en la agenda de gobierno, sino aquellos que mejor han

sido promovidos para que sean incorporados en ella, por los actores interesados en su resolución. Hay muchos temas de importancia que no entran dentro de la agenda pública porque no hay quienes busquen incluirlos o porque no se cuenta con la fuerza política y social para lograrlo (aunque también existen quienes se encargan de que no sean incluidos).

Cada agenda refleja mecanismos diferentes para incorporar y excluir temas. Son mecanismos que responden a intereses distintos y a grupos de poder que compiten entre sí. De la capacidad de iniciativa y adhesión popular de un gobierno depende su fuerza para llevar a la agenda pública un problema que no ha sido anteriormente incorporado.

En resumen, **las políticas públicas se construyen en el tiempo**, no surgen de cerebros iluminados e individuales, sino que **son construcciones históricas que van tomando sustancia y significado diversos**.

4.3. Reconocimiento colectivo y definición de un problema

Al hablar de políticas públicas, como cada vez que hablamos de lo público, nos estamos refiriendo a algo que involucra a una colectividad e implica tanto el reconocimiento de la importancia que el problema tiene para el total de la sociedad, como la intervención del Estado.

Pero todo problema es, en algún punto, un problema privado. La necesidad de cloacas es una necesidad de un barrio determinado, no de toda la Nación. Sin embargo, elaborar una política pública para un barrio en particular es reconocer que ese problema individual es en realidad un problema colectivo.

Repasemos entonces: toda Política Pública nace de una necesidad, de una demanda o de una oportunidad y toda demanda es particular, pues no implica a la totalidad de la población. Es decir que para acceder al Estado, a que sus recursos y sus capacidades organizativas y de decisión se dediquen a resolver esa demanda particular, se requiere de una militancia social y política. Con estas acciones se busca que quienes deciden, reconozcan la importancia de la respuesta a la necesidad particular y la articulen con el conjunto de necesidades específicas en el marco de un propuesta global.

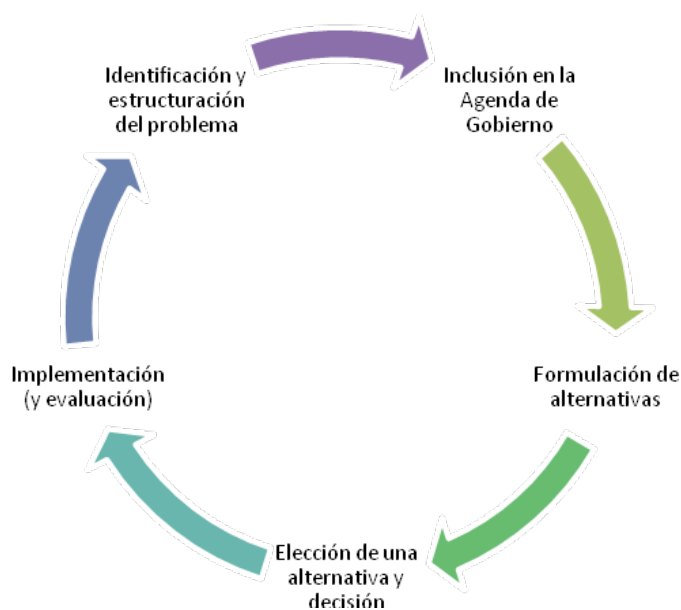
Una vez que dicho reconocimiento se produce, es importante “aclarar” el problema: delimitarlo, nombrarlo, diagnosticarlo y buscar una serie de respuestas alternativas. En este sentido, **la política pública nace desde el momento de la definición del problema y la búsqueda de reconocimiento colectivo pero se desarrolla a medida que se estructuran y eligen las vías de solución y también durante la implementación. Toda política está en permanente proceso de desarrollo.**

Todo problema se estructura subjetivamente, es decir, la mirada sobre el mismo, su delimitación, la identificación de soluciones posibles, la relación con otros pro-

blemas y soluciones, el lugar de prioridad que se le da en la agenda, todo esto, depende del punto de vista, intereses y explicaciones de la realidad que tienen los diferentes actores. En definitiva, **el problema estructurado es el resultado de un entramado de subjetividades.**

4.4. El Ciclo de Políticas Públicas

Las políticas públicas se desarrollan a lo largo de un ciclo que recorren desde que se identifica un problema hasta que se evalúa la respuesta que se le ha dado desde el Estado. Ese **ciclo de políticas públicas** está integrado por las siguientes fases:



1. Identificación y estructuración del problema

Los actores sociales y políticos definen una situación como problemática que forma parte de la agenda pública, para la cual se busca inscribir el tema en la agenda gubernamental. Implica definir claramente el problema, sus límites, sus causas, a quienes afecta –y de qué modo– y a quienes –y de qué modo– podría afectar si no se da una respuesta.

2. Inclusión del tema en la Agenda de Gobierno

La inclusión o exclusión de un tema en la agenda gubernamental es un asunto crucial porque depende de la capacidad política (poder) de los impulsores. Implica el uso de los recursos (deliberación, movilización, organización, presión) y la existencia de interlocutores legítimos del Estado.

3. Formulación de alternativas para abordar el problema

Una vez que el problema quedó incorporado a la agenda gubernamental, debemos formular explícitamente las distintas alternativas; los objetivos y las distintas maneras de alcanzarlos. En esta etapa se evalúan los costos y beneficios de cada alternativa.

4. Elección de una alternativa y decisión

En esta etapa los actores políticos eligen la alternativa considerada más conveniente para la resolución del problema. Además, se da carácter formal a través del dictado de la norma, se distribuyen las responsabilidades y se asignan los recursos para la futura implementación de la política pública.

5. Implementación y evaluación de la política pública elegida

Con la implementación de la política elegida se trata de gestionar los recursos, eficaz y eficientemente, para dar respuesta a la problemática que inició el ciclo. **En esta fase, la decisión política se transforma en un hecho político.**

La información acerca de la eficiencia y eficacia en la implementación y en la obtención o no de los resultados esperados, surge de la evaluación. La evaluación se puede realizar durante el proceso en el que se desarrolla o después –por este motivo, en el gráfico figura entre paréntesis–.

En el Estado social, la evaluación, debe estar al servicio de la efectivización de los derechos, analizando y proponiendo los mejores caminos. En esta etapa puede recomenzar el proceso, con reformulaciones y ajustes a la política, o dar cierre a las acciones (ya sea porque los problemas han sido resueltos o porque aparecen mejores vías de solución).

Desde luego que este esquema es una simplificación de lo que efectivamente ocurre en la práctica. En la realidad estas fases implican procesos de complejidad, se rozan entre sí y pueden estar llenas de contradicciones internas que, en algunos casos, provocan retrocesos. Sin embargo, **el ciclo de políticas públicas es un modelo que nos ayuda a ordenar lógicamente procesos complejos de la vida real. Se trata de un instrumento que da cuenta del cruce entre las demandas y el comportamiento de los actores políticos (incluido el Estado) respecto de las maneras de responder a dichas demandas.**

