



PROGRAMA DE FORMACIÓN DE DIRIGENTES EN GESTIÓN PÚBLICA Y SOCIAL

MÓDULO 5 ANÁLISIS DE PROBLEMAS, TOMA DE DECISIONES Y FORMULACIÓN DE PROYECTOS Y PROGRAMAS

Texto realizado en base a los aportes de
Mg. María del Carmen Tamargo, Matías Mattalini y Marcelo Koenig.



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE TUCUMÁN



UNSE

Universidad Nacional
de Santiago del Estero



RÍO NEGRO
UNIVERSIDAD
NACIONAL



Universidad Nacional
ARTURO JAURETCHÉ



faa 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
MÓDULO 5: ANÁLISIS DE PROBLEMAS, TOMA DE DECISIONES Y FORMULACIÓN DE PROYECTOS Y PROGRAMAS	6
Presentación	6
PARTE 1: ANÁLISIS DE PROBLEMAS Y TOMA DE DECISIONES	8
1. ¿De qué hablamos cuando hablamos de problemas?	8
1.1. ¿De quién son los problemas?	9
1.2. Los problemas complejos	10
1.3. ¿Problemas técnicos o problemas políticos?	11
2. Análisis y diagnóstico	11
2.1. Análisis de actores	12
2.2. Análisis de problemas	13
2.3. Análisis de objetivos	15
2.4. Análisis de alternativas	16
Caso de Los jóvenes del barrio de los Chorrillos	18
PARTE 2: FORMULACIÓN DE PROYECTOS Y PROGRAMAS	21
Introducción	21
1. Planificación estratégica y políticas públicas	22
1.1. Nociones conceptuales: políticas públicas y planificación	22
1.2. Niveles de planificación	23
1.3. Articulación entre lo estratégico y lo programático. Ciclo de un programa / proyecto: sus etapas	24
1.4. Planificación tradicional vs. Planificación Estratégica Situacional	25

2. Formulación de un programa y/o proyecto social	27
2.1. Utilidad de la Matriz del Marco Lógico en la planificación	28
2.2. Organización financiera e institucional	35
2.3. Evaluación de programas y proyectos en el marco de las políticas públicas	38
2.4. Reflexiones finales: Planificar y Evaluar desde un enfoque de derecho	40
PARTE 3: ANÁLISIS POLÍTICO	42
1. Formación y análisis político	42
1.1. La formación política	42
1.2. Análisis, formación y dinámica política	54
1.3. La política como herramienta transformadora	57
1.4. Análisis político, formación y politización de un colectivo	60
Parte 2. Análisis político e ideología	63

ÍNDICE DE ÍCONOS



Tarea



Foro



Lectura obligatoria



Lectura recomendada



Para ampliar



Importante



Para pensar



Multimedia

MÓDULO 5

ANÁLISIS DE PROBLEMAS, TOMA DE DECISIONES Y FORMULACIÓN DE PROYECTOS Y PROGRAMAS

Presentación

Este es un nuevo módulo del Programa Formarnos Interuniversitario Federal 2018. En él se define la noción de **problema** desde una perspectiva socio-política y se caracterizan algunas de las herramientas que permiten analizar y comprender parte de los problemas que pueden afectar a una comunidad para, posteriormente, tomar las decisiones necesarias que tiendan a superarlos. También se trabaja la formulación de proyectos y programas, entendidos como dispositivos imprescindibles para atender parte de aquellas demandas de grupos y organizaciones sociales y políticas, que requieren cambios y transformaciones en ciertos aspectos de la vida comunitaria. Por último, como entendemos que la realidad no está escindida de lo político, introduciremos cuestiones relativas a los actores, contextos y dimensiones requeridas para la producción de un buen análisis situacional.

En este sentido el **propósito** del presente módulo es:

- ↗ Reconocer la formación política como una instancia clave para avanzar en el nivel de conciencia crítica y organizar acciones capaces de transformar la realidad.

Respecto a los **contenidos** que configuran el módulo, se han seleccionado los siguientes:

-
- 1. Problema:** su conceptualización. Perspectivas para definirlo. Dimensión técnica y dimensión política. Diagnóstico: el contexto y los actores. Elaboración de un mapa de actores. Niveles de poder. Análisis y Árbol de problemas. Análisis y Árbol de objetivos. Alternativas: su selección.
 - 2. Planificación estratégica y políticas públicas:** Conceptos: Niveles de planificación. Articulación entre planes, programas y proyectos. Ciclo de un programa / proyecto: sus etapas. Planificación tradicional vs. Planificación Estratégica Situacional
-

3. Formulación de un programa y/o proyecto social: Utilidad de la Matriz del Marco Lógico en la planificación. Organización financiera e Institucional. Cronograma de actividades, recursos necesarios y presupuesto. Estructura organizativa de un proyecto. Evaluación de programas y proyectos en el marco de las políticas públicas. Planificar y Evaluar desde un enfoque de derechos.

4. Formación y análisis político. Dimensión colectiva del análisis político: agonal y dialéctico. Conceptos específicos: su definición. Análisis, formación y dinámica política. La política como herramienta transformadora.

Su tratamiento se concreta a través de un desarrollo conceptual a lo que se podrá sumar, si corresponde, 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 y/o configuren su ámbito de intervención.

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.

PARTE 1.

ANÁLISIS DE PROBLEMAS Y TOMA DE DECISIONES

En primer lugar vamos a recordar que con este módulo nos proponemos que ustedes puedan contar con herramientas para el diagnóstico y el análisis de los problemas que surgen en la práctica territorial, como así también elaborar alternativas para solucionarlos y es con esta finalidad que abrimos el desarrollo de los temas a partir de una pregunta básica.

1. ¿De qué hablamos cuando hablamos de problemas?

Comenzamos diciendo algo que a primera vista puede resultar contradictorio: **los problemas no existen, sino que se construyen**. ¿Por qué decimos esto? Porque no podemos pensar en los problemas como si fueran hechos que todo el mundo reconoce. Lo que es un problema para unos, no lo es para otros. Lo que para una persona es un problema social, para otra resulta un problema individual. No es lo mismo el problema de la delincuencia para los ricos que para los pobres; son problemas completamente distintos porque los afectan de manera desigual, involucra a diferentes actores y demanda de soluciones diametralmente opuestas. Es decir que lo que resulta un problema depende del punto de vista desde el cual lo enfocamos, y este enfoque depende a su vez, de una serie de factores que estructuran la mirada que tenemos sobre la realidad.

Como ya dijimos en el módulo dedicado a las políticas públicas, **todo problema se estructura subjetivamente**. En otras palabras, la mirada sobre el mismo, su delimitación, la identificación de soluciones posibles, la relación con otros problemas y soluciones, el lugar de prioridad que se le da en la agenda pública y en la agenda de gobierno, todo esto, depende del punto de vista, los intereses y las explicaciones de la realidad que tienen los actores.

Entonces, a la hora de hablar de un problema tenemos que poder responder a una serie de preguntas:

- ¿Por qué es un problema?
- ¿Quiénes son los actores involucrados?
- ¿Cuáles son las alternativas de solución?
- ¿Qué recursos necesitamos para cada una de estas diferentes soluciones?

Veamos a continuación una explicación más detallada que nos acerque a las respuestas.

1.1. ¿De quién son los problemas?



La mayoría de los problemas no afectan a la totalidad de la población de una localidad, menos aún de un país entero. Supongamos que en nuestro barrio hay un problema de inundaciones, lo que debemos lograr es que ese problema, que afecta a nuestra comunidad, sea reconocido por la mayoría de la población como un problema colectivo, es decir, como un problema que nos afecta a todos. ¿Por qué debemos lograr este reconocimiento? Porque es una manera de que el Estado intervenga para su resolución, dedicando los recursos y la capacidad organizativa que se sostienen por todos los habitantes de nuestro municipio.

Para que un problema ingrese en la agenda de gobierno, la cual es siempre limitada, es central que los actores interesados en su resolución hayan militado para su incorporación. De otro modo, los únicos problemas que serán resueltos son los de los grupos sociales que tienen el poder

(económico) y la influencia (política) para presionar al Estado y lograr que se ocupe de su agenda.

∨ Las políticas públicas nacen de problemas definidos, delimitados (estructurados) y reconocidos colectivamente. Sin una definición de los problemas en estos términos, es imposible llevar a cabo una planificación que sirva de eje para un proyecto de país. Este proceso comienza desde abajo, desde los problemas más cotidianos hacia los problemas nacionales.

Siguiendo con el ejemplo que estamos presentando –que el Estado municipal resuelva los problemas de inundación de nuestro barrio– para lograr este objetivo tenemos muchos **caminos posibles**:



- pedir una audiencia con el intendente,
- vincularnos con una universidad para investigar las causas hídricas que impiden la buena circulación del agua,
- juntar firmas para que se incluya dentro del presupuesto participativo,



- contactar al miembro del Consejo Deliberante que nos representa y pedirle que eleve nuestra propuesta,
- organizar manifestaciones en la vía pública que sean cubiertas por los medios de comunicación locales, entre muchas otras.

↘ Elegir entre estas estrategias es lo que llamamos seleccionar una **alternativa de resolución**.

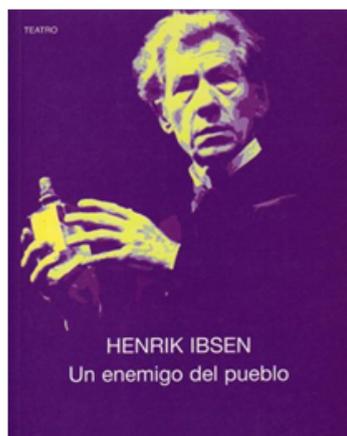
Ahora bien, este recuento de alternativas se encuentra desordenado, lo que deberíamos lograr es vislumbrar cómo se relacionan entre sí las causas del problema, tener en claro cuáles son los actores involucrados y qué alternativas tenemos. Con toda esta información podremos planificar nuestra estrategia. Esto es lo que haremos al armar un **árbol de problemas** y un **árbol de objetivos**. Por otro lado, podemos definir los problemas por su grado de complejidad, tal como explicamos en los párrafos siguientes.

1.2. Los problemas complejos

Hay problemas de la vida cotidiana en los que tenemos dos alternativas, una de las cuales es mejor que otra. Pero **la mayoría de los problemas sociales son problemas complejos**, en donde **las alternativas de solución son muchas y no siempre una es mejor que otra en términos absolutos**, sino que tenemos que preguntarnos a quiénes beneficia y a quiénes perjudica, qué efectos tiene nuestra respuesta sobre los distintos actores involucrados y qué efectos tiene en el corto, mediano y largo plazo.



Para ejemplificar a qué nos referimos con que los problemas y las decisiones políticas son complejos, podemos pensar en la obra de teatro llamada *Un enemigo del pueblo*. En ella el protagonista es un científico que descubre que el agua del balneario de la ciudad –principal fuente de ingresos– está contaminada, lo que implica un golpe fuerte a la economía de la ciudad. Una respuesta es informar a las autoridades sanitarias y clausurar el balneario, pero si este dato es revelado es posible que suba el desempleo y baje el presupuesto municipal, lo que podría llevar a reducir la protección social cuando más necesaria resulta, entre tantos otros efectos negativos. Si el protagonista no alerta a las autoridades de la contaminación, es posible que haya más gente enferma, lo que no solo erosiona la salud de la población y sino que también eleva los gastos del hospital de la ciudad.



Con este breve ejemplo queremos mostrar que **las decisiones políticas son complejas y por lo tanto deben analizarse sistemática y detenidamente**, porque siempre van a beneficiar a algunos grupos de la población y no a otros. En cuestiones políticas por lo general no se trata de elegir entre el bien y el mal como en una película de superhéroes, sino entre qué bienes vamos a establecer una prioridad: ¿dedicamos los recursos a las cloacas o a los espectáculos públicos? ¿al agua potable o las salas de salud?

En definitiva, dado que los problemas son infinitos, al administrar los recursos casi todos tenemos una “sábana corta”: si nos tapamos la cabeza se destapan los pies y viceversa. Pero esta afirmación amerita una aclaración respecto a: **la división entre problemas técnicos y problemas políticos.**

1.3. ¿Problemas técnicos o problemas políticos?

Muchas veces escuchamos frases tales como:



Nuestra postura es que **todo problema implica a la vez una dimensión técnica y una dimensión política**. Quienes hablan de problemas estrictamente técnicos, generalmente están ocultando el costado político del mismo porque perjudica sus intereses.

Pero sigamos con el ejemplo de inundación de nuestro barrio: la obra necesaria para mejorar el desagüe tendrá que ser diseñada por ingenieros y especialistas, pero las decisiones respecto del lugar en el que emplazaremos dicha obra, el presupuesto que dedicaremos a la misma, las obras que dejaremos de hacer para destinar recursos a ésta, así como tantas otras decisiones, hacen a la dimensión política.



Las decisiones políticas no pueden reducirse a cuestiones técnicas ya que implican posicionamientos y tienen que ver con el uso de los recursos públicos. **Cada vez que tomamos una decisión estamos beneficiando a algunos en detrimento de otros.**

2. Análisis y diagnóstico

A la hora de planificar nuestra acción en el territorio, es preciso que hagamos un **análisis de la situación**. Este análisis lo haremos desde cuatro dimensiones:

- Los actores sociales,
- Los problemas,
- Los objetivos,
- Las alternativas de solución.

Pasemos ahora a la descripción de cada uno de ellos.

2.1. Análisis de actores

Lo primero que debemos hacer a la hora de analizar la situación para resolver un problema es identificar todos aquellos actores sociales que pueden estar involucrados (directa o indirectamente) en el problema. Esto es lo que llamaremos **hacer un mapa de actores**.

Hacer un mapa de actores no supone solamente saber quiénes son sino, sobre todo, analizar su poder relativo, sus intereses y expectativas, determinar en qué medida éstos son opuestos o complementarios con los objetivos de nuestra propuesta de intervención, de qué modo se pueden aprovechar los recursos de cada actor, identificar su posicionamiento ya sea de cooperación o conflicto frente al problema y/o al proyecto, las relaciones entre actores y con el gobierno local, diseñar estrategias con relación a dichos conflictos y definir cómo pueden ser incorporados en el diseño.

Los actores sociales o grupos a considerar son aquellos que están directa o indirectamente involucrados o afectados por el problema identificado y sus posibles soluciones. Entre ellos encontraremos los siguientes:

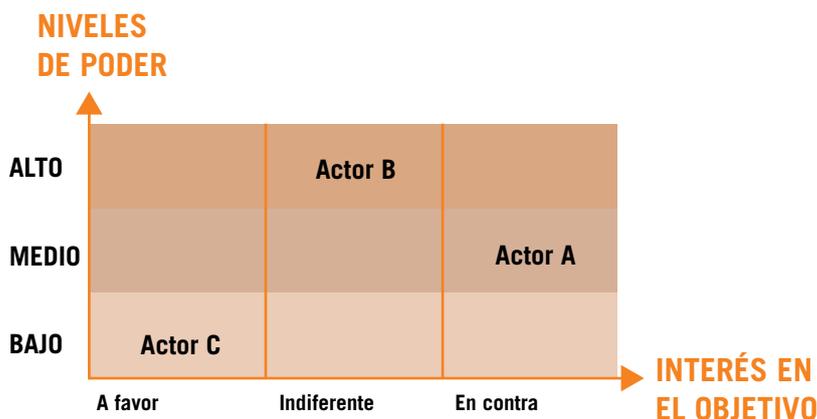
- Grupos de la población, de acuerdo con sus niveles de ingreso, su género, su edad, etc.
- Organizaciones gubernamentales, tales como ministerios, provincias y municipios.
- Organizaciones del sector privado, tales como empresas, bancos, comercios, y asociaciones empresarias.
- Organizaciones de la sociedad civil, tales como ONGs, colegios profesionales y sindicatos.
- Agrupaciones políticas, tales como partidos y grupos de *lobby*.
- Organizaciones de cooperación y financiamiento internacional, tales como agencias bilaterales y organismos internacionales.

Para trabajar ordenadamente el análisis de involucrados se recomienda:

- registrar los grupos, personas e instituciones importantes relacionadas con el proyecto o los que se encuentran en su ámbito de influencia;
- definir categorías de los mismos, tales como afectados, beneficiarios, cooperantes, oponentes, afectados, perjudicados, etc., para luego
- caracterizarlos y analizarlos. Por último,
- identificar y analizar las consecuencias que nuestra respuesta tendrá para los actores.

2.1.1. Mapa de actores

Al momento de sentarse a reflexionar sobre todos estos temas, puede resultar útil elaborar un **Mapa de actores**. Para ello será necesario **agruparlos en base a dos dimensiones que se consideren esenciales**. Por ejemplo, “el poder” que tienen y el “interés” en que la propuesta de solución resulte exitosa. Esto servirá para “conocer el paño”, es decir, tener un panorama visual de las posiciones de los actores y orientar la estrategia en consecuencia, tal como se muestra en el siguiente gráfico:



El gráfico que se toma como ejemplo está extraído del documento electrónico *Mapeo de actores sociales* de Pozo Solís Antonio en <http://preval.org/documentos/ma0018.doc> (consultado en marzo/15)

2.2. Análisis de problemas

Como dijimos antes, los problemas no existen sino que se construyen. **Existe un problema cuando un actor social (individual o colectivo) siente insatisfacción con un hecho o circunstancia que está viviendo**. Es decir que un problema existe cuando hay una brecha entre cómo queremos o deseamos que la realidad se comporte y cómo la realidad se presenta.

Por lo tanto, cuando nos sentamos a identificar y definir un problema, intervienen en ella aspectos valorativos, culturales, materiales –condiciones de vida– que determinan y condicionan un modo de ver y percibir el mundo por parte de cada actor.

A partir de este hecho cobra más importancia aún, apelar a diversos mecanismos que permitan consensuar alrededor de los problemas relevantes en una comunidad, para que, de esa manera, las acciones políticas estén direccionadas hacia ellos. *Los problemas no son hipótesis abstractas, por el contrario, afectan a la población, a grupos sociales y/o a instituciones* por eso, **en forma previa al análisis de problemas, todos los grupos afectados y sus intereses correspondientes deben ser tomados en cuenta.** Esto corresponde a lo que denominamos el **análisis de la participación.**

Para analizar los problemas de manera sistemática **proponemos una técnica** que permite visualizar la *red de relaciones entre el problema central y los problemas asociados*: **el Árbol de Problemas**, que se constituye en una imagen completa de la situación negativa existente. Para su construcción pueden seguirse algunas pautas orientadoras:

-
1. Identificar el **problema** seleccionado y colocarlo en el centro de una pizarra.

 2. Identificar otros problemas percibidos por los actores involucrados, que son **causas directas** del problema bajo consideración, y escribirlos en tarjetas que se colocarán “debajo” del problema principal seleccionado. Al estar cercanos se está indicando que son causas directas.

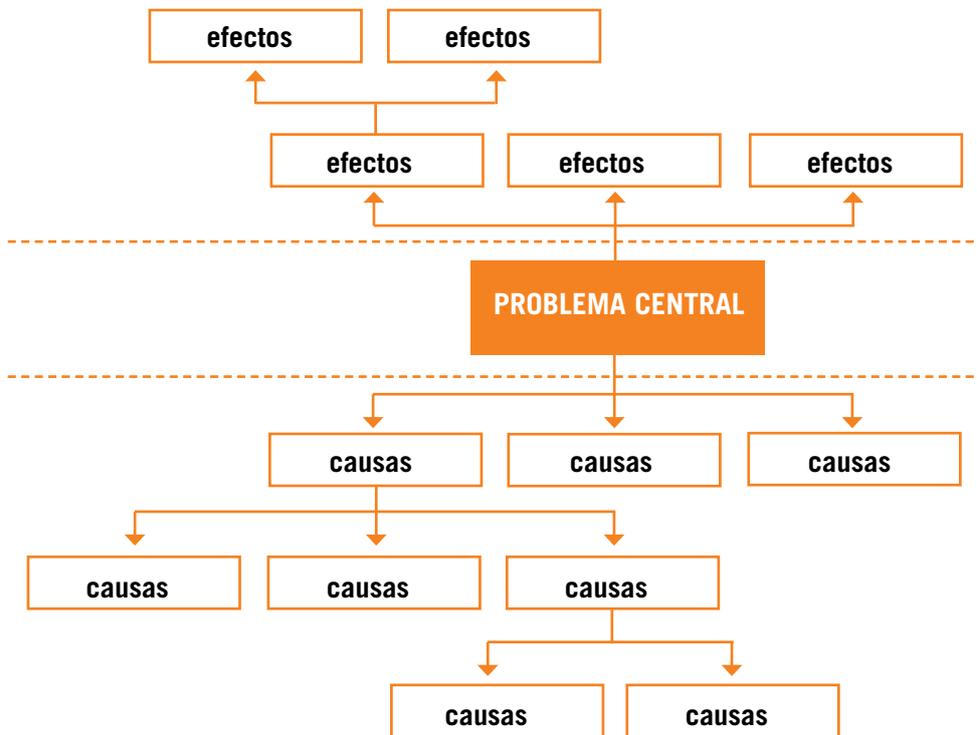
 3. Continuar identificando problemas que se asocian o son causa del problema principal y sus relaciones entre sí, hasta llegar a las “raíces”. Éstos son considerados **causas más estructurales**, por lo tanto se colocan en el gráfico “más lejos” del problema, en la base del árbol.

 4. Identificar otros problemas que se originan en el problema bajo consideración y que son sus **efectos o consecuencias**, éstos se colocan “por encima” del problema seleccionado.

 5. Completar con “flechas orientadas” desde las causas a los efectos y revisar que el diagrama tenga sentido.
-

Una vez construido el árbol se revisa la definición del problema central y se comprueba que sus relaciones de causa-efecto estén correctamente asignadas. Este análisis y la construcción del árbol de problemas es más rico si se trabaja en equipo o con la participación de los actores involucrados, por ejemplo, en una dinámica de trabajo en taller.

2.2.1. El árbol de problemas



2.3. Análisis de objetivos

Una vez que analizamos el problema e identificamos los actores que involucra, es preciso que avancemos en el proceso de toma de decisiones. Para ello debemos clarificar nuestros objetivos.

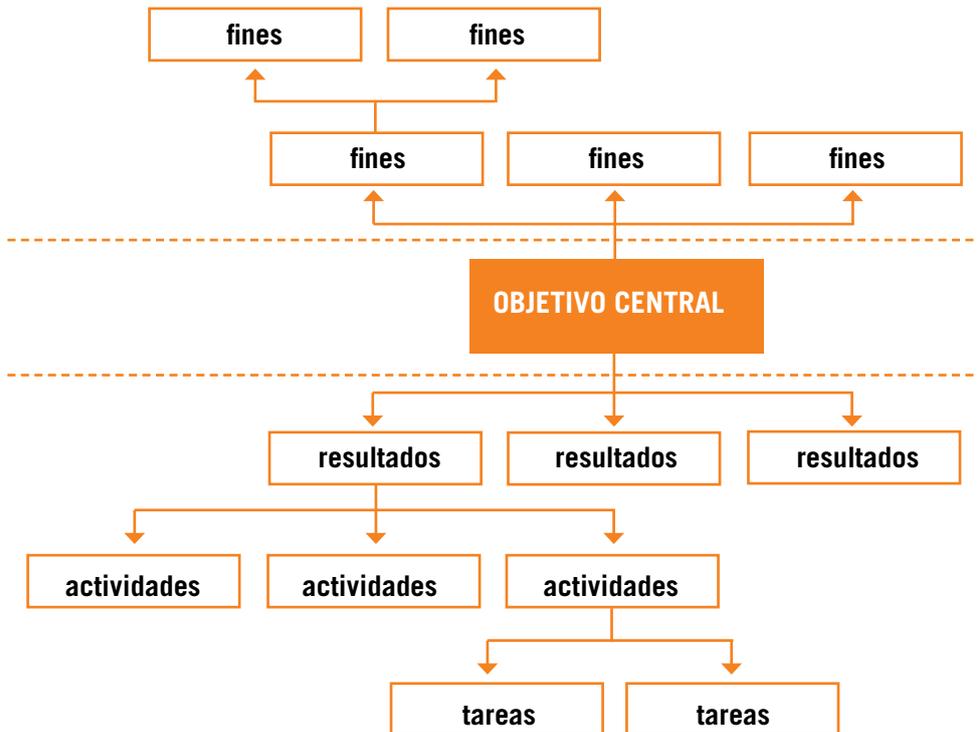
▮ **Definimos un objetivo como una situación futura a la que se desea llegar una vez que se han resuelto los problemas**, es decir que cuando hablamos de objetivos estamos imaginando cómo queremos estar. El análisis de estos objetivos nos muestra una visión global de la situación deseada.

Al expresarse en forma de objetivos **se convierte el estado negativo del** Árbol de Problemas **en soluciones**. Es decir que el diagrama se traduce en un lenguaje positivo, en el cual cabe también, construir una red de medios y fines.

En síntesis, el análisis de objetivos es útil para describir una situación que podrá existir después de resolver los problemas e identificar las relaciones entre medios y fines, entre objetivos. En cuanto a la construcción del diagrama, permitirá visualizar fácilmente esas relaciones. Para organizar el árbol de objetivos se recomienda entonces: formular todas las condiciones negativas del Árbol de Problemas en forma de condiciones positivas, deseadas y realizables en la práctica; examinar las relaciones "medios-fines" establecidas para garantizar la lógica y la integridad del

esquema. Si fuera necesario, deberíamos modificar las frases existentes y/o añadir frases nuevas en el contexto de las relaciones "medios - fines", eliminar los objetivos que no sean efectivos o posibles.

2.3.1. El árbol de objetivos



2.4. Análisis de alternativas

Ahora que analizamos los objetivos es necesario centrarnos en las distintas alternativas que tenemos para avanzar en la resolución del problema. Al visualizar el Árbol de Objetivos puede decirse que **las actividades son los medios que permiten alcanzar los resultados, los que a su vez conducen al logro de los fines.**

Las actividades prioritarias son aquellas que actúan sobre las causas del problema –las raíces del árbol– **y sobre los nudos críticos** –la red causal entre problemas asociados– que explican en mayor medida la ocurrencia, características y envergadura del problema.

El **supuesto subyacente** es que si actuamos sobre las causas más profundas estaremos en mejores condiciones de eliminar o resolver el problema. Con el Árbol de Objetivos se trata de identificar entre las diferentes estrategias o alternativas de acción, la que resulte más adecuada, y/o potente, y/o eficaz y/o viable y escoger aquella –o aquellas– que al ser ejecutada puede contribuir a promover el cambio de la situación actual a la situación futura deseada.

Para seleccionar una alternativa se evalúan y comparan las que fueron identificadas como posibles soluciones del problema, para elegir no sólo la más factible en términos económicos, técnicos, legales y ambientales, sino también a aquella que sea más pertinente, eficiente y eficaz.

Indudablemente **la decisión y elección de la mejor alternativa depende de un conjunto de variables** que deben ser puestas en consideración, tales como:

- Las capacidades de nuestra organización para abordar las alternativas previstas.
- La revisión de estudios económicos, financieros, sociales, institucionales y ambientales existentes.
- La disponibilidad de los recursos necesarios.
- La probabilidad de alcanzar los objetivos a partir de la alternativa seleccionada.
- La factibilidad política de implementar esa alternativa.
- La relación costo-beneficio que dicha alternativa implica.
- Los riesgos sociales.
- La sostenibilidad futura de la misma, entre otras.

Por lo tanto **para realizar la elección de la alternativa** se sugiere:

- Identificar distintos conjuntos de objetivos del Árbol, que podrían ser estrategias potenciales de un proyecto.
- Considerar las alternativas a la luz de los recursos disponibles, la viabilidad política y los intereses de los beneficiarios, de las entidades ejecutoras y las fuentes de financiamiento.
- Realizar los estudios pertinentes: económico, financiero, social, ambiental, viabilidad política, etc.
- Tomar una decisión sobre la estrategia o combinación de estrategias –alternativas– más apropiadas para el proyecto.

Según la complejidad del problema y de las alternativas propuestas *la o las estrategias seleccionadas pueden operacionalizarse a través de un proyecto*, o bien de un programa más complejo compuesto de varios proyectos. Esto puede verse en profundidad en el apartado sobre *Formulación de proyectos y programas*.

LOS JÓVENES DEL BARRIO DE LOS CHORRILLOS

Un problema observado en el barrio de Los Chorrillos es el del incremento de la delincuencia juvenil. Esto ha provocado malestar social, un aumento de la presencia policial en la zona y un número significativo de muertos, heridos y damnificados.

Se trata de un área degradada de la ciudad, habitada mayoritariamente por inmigrantes de origen rural. Los porcentajes de población juvenil son muy elevados y se calcula que en torno a un 25% de los habitantes tienen entre 15 y 24 años.

Se ha constatado que los jóvenes apenas están integrados en la vida comunitaria. Los canales para la participación se encuentran bloqueados o son inexistentes, las organizaciones juveniles locales son débiles y existen prejuicios sociales que impiden la integración de este grupo de edad.

La mayoría de los jóvenes del barrio cuentan con ingresos escasísimos o carecen de ellos. Las empresas de la zona no muestran un interés en contratarlos, alegando su falta de experiencia y seriedad. Además, muchos de ellos apenas tienen información sobre el mercado laboral y desconocen sus posibilidades de contratación.

Por último, debe señalarse que la deficiente capacitación laboral del colectivo juvenil provoca el subempleo o el paro. Esta escasa capacitación puede deberse a la ausencia de una formación laboral específica pero, también, a los muy bajos niveles de escolaridad.

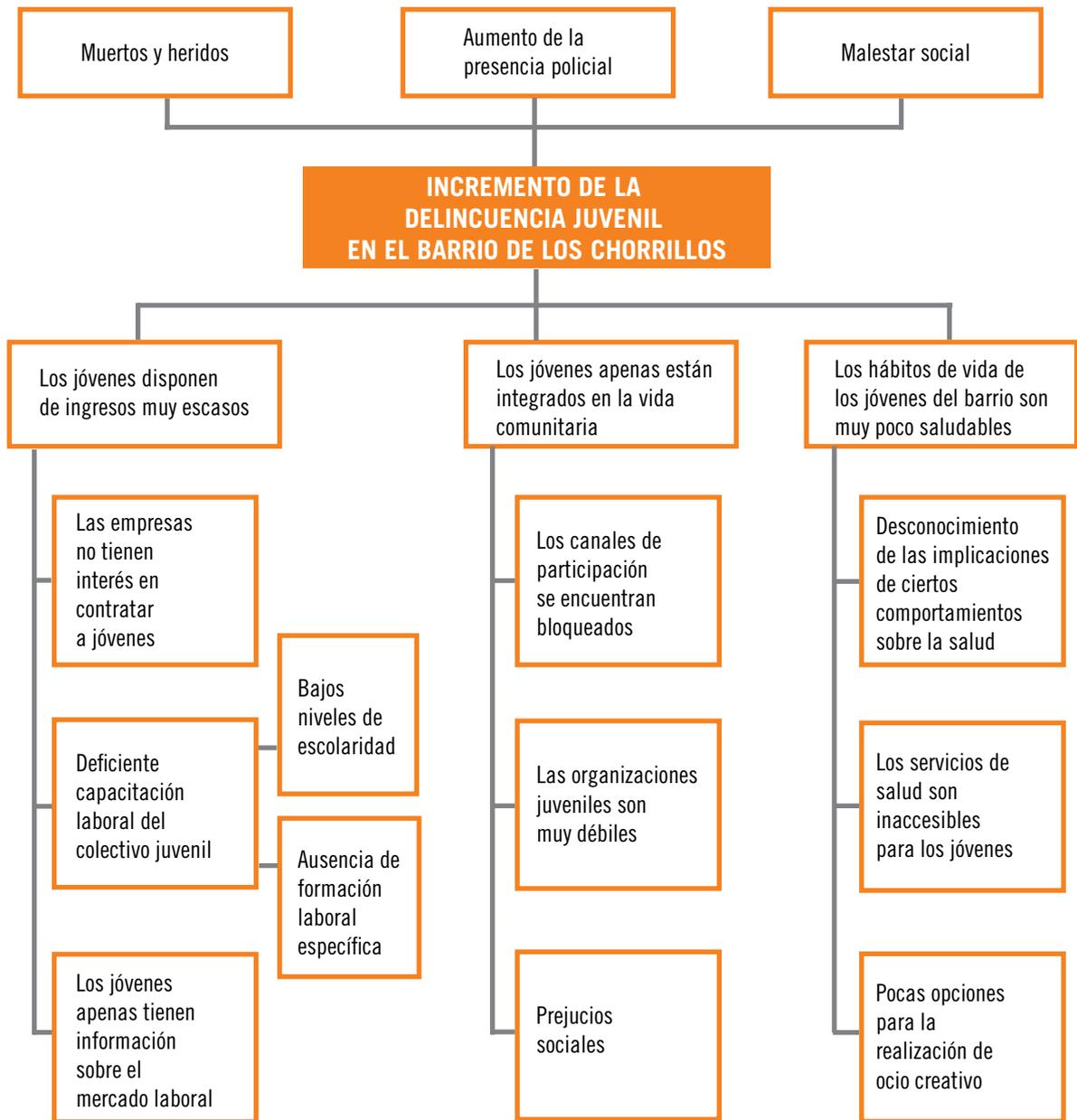
El estudio muestra que parte de los hábitos de vida de los jóvenes son poco saludables y que el consumo de drogas, el alcoholismo o las relaciones sexuales de riesgo son mucho más comunes de lo que se suponía. Los jóvenes entrevistados manifestaron desconocimiento acerca de las implicaciones que esos comportamientos tienen para su salud. Esta ignorancia va unida a la práctica inexistencia de servicios de salud accesibles a los jóvenes. Además, no hay en el barrio ningún equipamiento deportivo ni de ningún otro tipo que permita la realización de ocio creativo.

Explicación

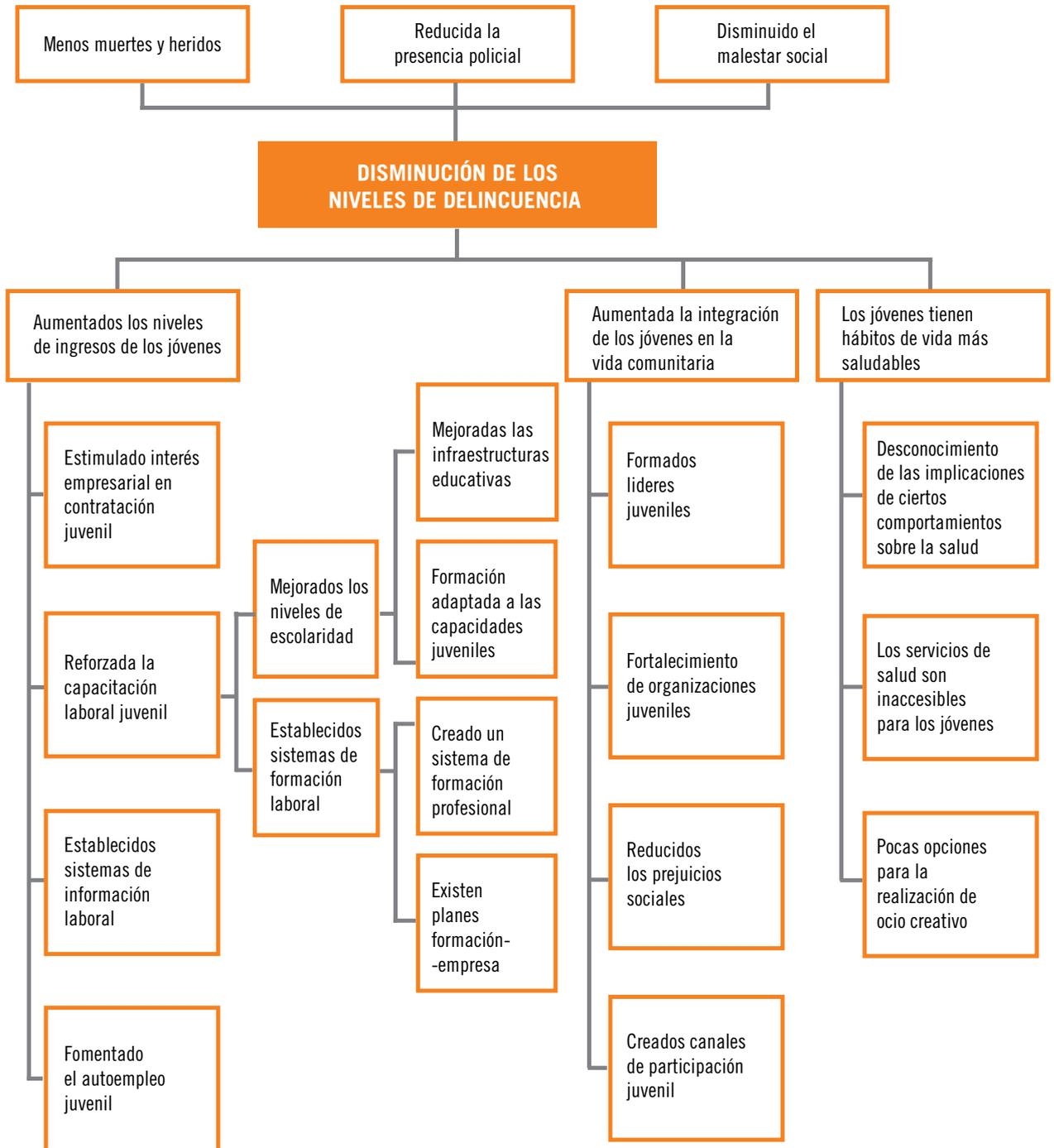
En este caso se presenta una muy escasa información sobre los diferentes grupos o agentes sociales del área de intervención: En principio, queda claro que el colectivo juvenil es el directamente beneficiario, aunque sería deseable disponer de más información al respecto. Los familiares de esos jóvenes, las organizaciones juveniles locales y las empresas de la zona serían hipotéticos beneficiarios indirectos. Como excluidos u oponentes aparecerían los traficantes de drogas y los vendedores de alcohol.

Para ejemplificar a través de un caso real podemos tomar como problema el incremento de la delincuencia juvenil en determinado barrio. A continuación encontrarán cómo quedaría el Árbol de problemas y el Árbol de objetivos.

Árbol de problemas



Árbol de objetivos



PARTE 2.

FORMULACIÓN DE PROYECTOS Y PROGRAMAS

Introducción

Ahora, en continuidad con ese marco explicativo, vamos a presentar una serie de herramientas específicas para la planificación, deteniéndonos en primer lugar, en algunas “ideas clave” que resaltan el sentido y la importancia de formular un plan o programa de intervención. Son ideas en las que se afirman cuestiones básicas para lograr los cambios que se propone un grupo o una institución y que se irán ampliando no solamente con nuevas conceptualizaciones, sino a la vez, con la reflexión compartida y los aportes que cada uno de ustedes puede brindar.

Las siguientes son esas “**ideas clave**” a considerar en este punto de partida:

- Toda acción que pretenda alcanzar un objetivo y lograr un efecto sobre la realidad requiere de un esfuerzo de organización y racionalidad, es decir que no puede quedar librada a la total espontaneidad de quien o quienes la realizan.
- La planificación, la programación y el diseño y formulación de proyectos se presentan como un conjunto de herramientas conceptuales y metodológicas destinadas a brindar ese marco de organización y racionalidad a la acción.
- La apropiación y manejo de estas herramientas genera una mayor capacidad de gobierno, es decir, que desarrolla y/o mejora las capacidades para la gestión.
- Hay variedad de herramientas destinadas a este mismo fin, aunque la opción para este material ha sido presentar la Matriz del Marco Lógico.

Comenzamos con el desarrollo de los contenidos que se organizaron de acuerdo a dos bloques temáticos. El primero, de carácter más conceptual sobre la Planificación estratégica y el segundo, más operativo porque presenta algunas herramientas específicas para la planificación y la evaluación de programas y proyectos.

1. Planificación estratégica y políticas públicas

1.1. Nociones conceptuales: políticas públicas y planificación

Entendemos a las **políticas públicas** como procesos de decisión y acción que se construyen socialmente y son impulsados por el Estado, aunque no como único actor, en función de resolver problemas de orden público a partir de un determinado marco institucional.

Lahera las define como *“aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”*¹. Las políticas públicas tienen sentido, en tanto intentan responder a las necesidades y demandas de una comunidad específica, constituyéndose en un método aplicable para la solución de problemas comunes.

Ahora bien, toda acción que pretenda alcanzar un objetivo y lograr un efecto sobre la realidad requiere de un esfuerzo de organización y racionalidad para ser llevada a cabo, es decir que *“no puede quedar librada a la total espontaneidad de quien o quienes la realizan”* (Ander-Egg, 2005)². Esta idea de superar la mera espontaneidad remite a pensar en la **noción de planificación**.

A lo largo del tiempo se han producido y difundido diversas definiciones sobre este término, pero en general puede decirse que es una herramienta conceptual y metodológica que orienta las decisiones sobre el futuro –deseado– y analiza y actúa sobre el presente, a partir de un aprendizaje con base en la reflexión crítica del pasado.

La planificación es la herramienta que requiere para su uso: capacidad de análisis, de identificación de alternativas de acción y operacionalización. Tanto la planificación, como la programación y el diseño y formulación de proyectos se presentan como un conjunto de herramientas conceptuales y metodológicas, destinadas a brindar ese marco de organización y racionalidad a la acción de gobierno. Es decir que la apropiación y el manejo de estas herramientas generan y mejoran las capacidades para la gestión pública nacional, provincial y local.

Esa idea, según el experto en planificación Carlos Matus, se relaciona con el desarrollo de un nivel técnico-político que pueda apoyar y acompañar a otros niveles de decisión política, para proponer modalidades de intervención innovadoras y para optimizar y/o generar recursos que den respuestas a las necesidades y demandas de la población. Matus se refiere justamente, a la necesidad de incre-

1 Lahera, Eugenio: “Encuentro y desencuentros entre política y políticas públicas” en Franco, R. y Lanzaro, J.: *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2006. p. 83.

2 Ander Egg, Ezequiel y María José, Aguilar Idáñez, *Cómo elaborar un proyecto. Guía para diseñar proyectos sociales y culturales*, Buenos Aires, Lumen / Humanitas, 2000.

mentar la capacidad de gobernar, entendiendo por ella, la capacidad de resolver los problemas actuales y/o potenciales de la sociedad.



↗ Carlos Tulio Matus Romo (1931-1998) fue un economista chileno, experto en planificación y creador del método de Planificación Estratégica Situacional (PES), que integró el gobierno de Salvador Allende en Chile. Para Matus: *“Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas (...) La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro”*³.

Matus define la planificación como un cálculo que precede y preside la acción; la concibe además, como una herramienta que **se pone en juego en contextos sociales conflictivos, de disputa de intereses y de tensiones**. Le otorga un sentido eminentemente práctico y flexible, pues **está lejos de “cristalizar” un plan**. ¿Por qué? porque para que dicha planificación sea pertinente y eficaz tiene que actualizar el plan permanentemente para analizar la realidad, replanificar y reorientar recursos y acciones, en función no solo de aquello que realizan otros actores relevantes, sino además, de la dinámica de la propia realidad social.

1.2. Niveles de planificación

Todo gobierno, tanto nacional, provincial como local debería aspirar a la mejora continua de las relaciones con los ciudadanos y las ciudadanas, sobre la base de contribuir a elevar las condiciones de vida de su población y promover el desarrollo con inclusión.

Si centramos nuestra atención sobre el gobierno local podemos afirmar que se enfrentan, al menos, a **tres desafíos** explícitos:

1. Establecer la coherencia entre la visión estratégica, el plan y el proceso de programación y de toma de decisiones cotidianas. Es decir, minimizar las brechas que muchas veces se advierten entre estos niveles de la planificación.
2. Articular con sentido estratégico, las políticas y los planes y programas/proyectos de los distintos niveles jurisdiccionales que convergen en el ámbito de la jurisdicción.

³ De su obra *Planificar para gobernar: El método PES*. (2007) editada en Buenos Aires por la Universidad de La Matanza, en la que Matus sintetiza su pensamiento.

3. Articular la planificación estatal involucrando y considerando la mayor cantidad de actores sociales que forman parte del territorio.

Una de las claves para que la planificación sea eficaz, en el sentido de dar respuestas efectivas a los problemas y demandas de la comunidad, reside en la **necesaria articulación entre la planificación directiva y la planificación operativa**.

La **planificación directiva** corresponde habitualmente a los niveles de conducción política y se centra en la reflexión y definición acerca de la visión y objetivos estratégicos de la acción de gobierno, de modo tal que **es una planificación orientada al largo plazo**.

La **planificación operativa** se refiere al espacio del “hacer”, a través del cual se logra cumplir con la visión y los objetivos estratégicos, pero en horizontes temporales diferentes: el mediano y corto plazo. **Es lo que habitualmente se denomina programación**.



Podemos afirmar que tanto la planificación directiva como la planificación operativa constituyen una **instancia creativa**. En ellas se generan conocimientos y se diseñan acciones y modalidades de intervención para transformar la realidad y producir determinados resultados que, a su vez, legitimarán la acción de gobierno.

1.3. Articulación entre lo estratégico y lo programático. Ciclo de un programa / proyecto: sus etapas

La **programación** puede ser definida como “el proceso por el cual se prevén y se determinan los pasos necesarios, las acciones a desplegar y los diversos recursos requeridos para modificar una situación actual que se presenta como problemática o provoca disconformidades, de modo de poder arribar a una situación deseable en el futuro” (Nirenberg, 2003).

En otras palabras, es el proceso en el cual los lineamientos estratégicos del plan de gobierno se traducen o expresan en programas y/o proyectos diseñados y formulados para dar respuesta a los problemas priorizados en la planificación estratégica y directiva.

El proceso de programación es continuo y dinámico, busca incorporar diferentes actores así como articular, desde una lógica participativa, diferentes ámbitos e instituciones públicas.

La programación incluye pensar de qué manera se van a evaluar los procesos y las acciones que se llevan a cabo en la aplicación de una política determinada. En este sentido podemos decir que **la planificación y la evaluación son dos caras de una misma moneda y que no pueden ser pensadas sino en permanente estado de retroalimentación.**

En el marco de la programación, otro concepto habitualmente utilizado es el que refiere al del **“ciclo de la política, programa o proyecto”** que vimos en el módulo denominado *Sociedad, Gobierno y Políticas Públicas* y que podemos resumir en los siguientes puntos:

- Identificación y análisis de problemas (teniendo en cuenta que los problemas se construyen).
- Identificación de actores.
- Identificación de estrategias de acción y de recursos.
- Priorización y selección de las estrategias de acción o alternativas.
- Diseño del programa y/o proyecto para dar respuesta.
- Identificación y asignación de recursos.
- Elaboración del plan operativo para la implementación de programas y /o proyectos (cronograma de actividades y tareas necesarias).
- Implementación de las acciones y actividades previstas en el programa y /o proyecto.
- Monitoreo y producción de información sobre la ejecución.
- Evaluación del cumplimiento de metas, resultados y objetivos del programa/proyecto y del alcance de los derechos garantizados.
- Elaboración de recomendaciones y retroalimentación de la planificación/programación.

1.4. Planificación tradicional vs. Planificación Estratégica Situacional

En este momento de “retorno del Estado” donde la sociedad latinoamericana y, sobre todo Argentina, vive momentos de participación política y social muy significativos, cabe preguntarse ¿qué planificación necesitamos? En este sentido queremos diferenciar la planificación tradicional de la planificación estratégica situacional. Esta última es la que, a nuestro entender, ha de estar presente en la política pública actual.

La planificación tradicional, tuvo su etapa de apogeo en la Argentina entre los años 1966 y 1968 bajo la dictadura militar del general Onganía. Dicho estilo de planificación supone que el plan es una tarea técnica que realizan los expertos al servicio de los políticos.

Afirma Ossorio que *“para la postura tradicional, el ejercicio del planeamiento, remite a un acto acotado en el tiempo, en el que se redacta el plan y que culmina en un documento prescriptivo. El ámbito de lo planificado aparece limitado a lo económico”*⁴.

En este tipo de planificación no se contempla la diversidad de situaciones y posiciones de los distintos actores sociales que intervienen pasiva o activamente en una política. Se trata de una “ceguera perceptiva” que considera al Estado como el único actor que puede planificar. En esta línea solo son consideradas las ideas, los intereses y la interpretación de la realidad que establece el propio Estado. El producto principal de esta modalidad de planificación es el “plan libro”. **El “plan libro” contiene un diagnóstico, un pronóstico y una propuesta normativa: el “deber ser”**.

Por el contrario, **la planificación estratégica situacional** no sólo incorpora la diversidad de percepciones e interpretaciones de la realidad que tienen los diferentes actores intervinientes, sino que las analiza y recrea articulaciones y consensos posibles así como también prevé los conflictos y el modo de afrontarlos.

*“En la concepción estratégica del planeamiento el plan no es el ejercicio de poder exclusivo y excluyente del Estado sino el resultado del despliegue de fuerza de los diferentes actores sociales. Estos actores sociales desarrollan su capacidad de producir cambios situacionales para obtener sus objetivos, en un juego de tensión dinámica en la que se entrecruzan e interactúan entre sí múltiples vectores de fuerza”*⁵.

Este estilo de planificación nos obliga a tener que lidiar con la “incertidumbre”, pues no resulta predecible obtener certezas respecto del comportamiento del otro. En este sentido, Matus nos habla de la **necesidad de considerar un “cálculo interactivo” permanente** para conocer los avances, retrocesos y desplazamientos producidos por la “fricción” de la propia y las demás intencionalidades en el marco de la situación⁶.

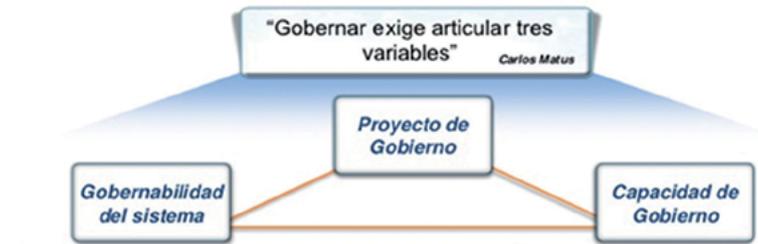
Otro aspecto importante lo aporta Matus cuando señala que la acción de gobierno se articula en **tres vértices de un sistema complejo**. Se trata del **triángulo de gobierno** y está constituido por el proyecto de gobierno, la gobernabilidad y la capacidad de gobierno. Es una estructura conceptual que permite establecer un sistema de correlaciones entre estas tres variables.

4 Ossorio, Alfredo: *Planeamiento estratégico*, Buenos Aires, coedición Oficina Nacional de Innovación de Gestión e Instituto Nacional de la Administración Pública, 2003, Tema 2: Enfoques de planeamiento.

5 *Ibíd.*

6 *Ibíd.*

Triángulo de Gobierno



- El **proyecto de gobierno** define los objetivos, identifica los problemas, selecciona el conjunto de operaciones para su resolución y arbitra los recursos necesarios para su ejecución.
- La **governabilidad del sistema** se refiere al peso de las variables relevantes y pertinentes al proyecto de gobierno que controla un actor, con relación a uno o varios actores. Cuanta mayor influencia o control tenga el actor sobre esas variables mayor será la gobernabilidad del sistema. Por el contrario, cuanto menor decisión tenga el actor sobre las distintas variables, menor será su grado de libertad.
- La **capacidad de gobierno** reside en la facultad de liderazgo basado en la experiencia y en los conocimientos en ciencias y técnicas de gobierno. Dicho de otra manera, es la capacidad de conducción o dirección acumulada en la persona que lidera, en su equipo de gobierno y en la organización que gobierna⁷.

Las tres variables mencionadas en este triángulo se requieren mutuamente. Si hay proyecto pero hay una baja capacidad de gobierno, difícilmente se podrán llevar a cabo los objetivos estratégicos. Lo mismo ocurre ante la ausencia de cualquiera de las otras variables del triángulo.

2. Formulación de un programa y/o proyecto social



Luego de introducirnos en los principales conceptos de la planificación estratégica de políticas públicas, nos corresponde ahora, brindar herramientas para el diseño y la evaluación de programas y proyectos centrándonos en la **Matriz del Marco Lógico**. Para ello es indispensable tener presente lo trabajado en el módulo “Análisis de problemas y toma de decisiones”, sobre todo haciendo hincapié en la construcción del “árbol de problemas” y el “árbol de objetivos”. Dichas herramientas preceden a la construcción de la Matriz que exponemos a continuación.

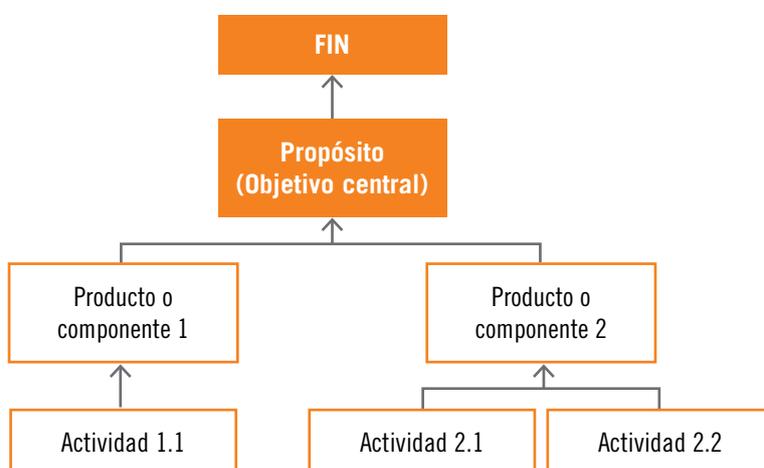
7 Ibíd.

2.1. Utilidad de la Matriz del Marco Lógico en la planificación

El Marco Lógico es una herramienta analítica que tiene el poder de comunicar de forma clara y comprensible un proyecto complejo en una simple hoja de papel porque, como veremos más adelante, permite sintetizar los elementos esenciales de un proyecto o programa.

Para elaborar la matriz del Marco Lógico, lo primero es confeccionar la **Estructura Analítica de un Proyecto (EAP)**, porque grafica de manera general la alternativa de solución más viable; resume la intervención propuesta; da un elemento de síntesis para la elaboración de la Matriz de Marco Lógico del Proyecto/Programa.

La EAP se estructura del siguiente modo:



Como dijimos anteriormente, en el módulo sobre *Análisis de problemas y toma de decisiones* explicamos cómo construir un árbol de problemas y un árbol de objetivos, cómo hacer un análisis de los actores y definir las alternativas que dan lugar a la selección de un problema y de una estrategia de acción. Ahora es el momento de elaborar la EAP, recién definida, para luego construir **la Matriz de Planificación o Matriz de Marco lógico (MML)**.

Dicha **Matriz es la guía ordenadora para la elaboración de la estructura propositiva del proyecto / programa**. En ella se relacionan los recursos humanos, materiales, etc., que se constituyen en **insumos básicos para la realización de las actividades a través de las cuales se obtienen ciertos productos**, también llamados “componentes” del proyecto. Los productos tienen un efecto predecible sobre los destinatarios directos y sobre la sociedad en general, bajo ciertas condiciones del entorno que se denominan “supuestos”. Todo esto se expresa tanto en la enunciación del objetivo general como en la finalidad del proyecto.

La MML presenta en forma sintética los aspectos clave de un proyecto o programa y se organiza en:

- **cuatro filas** en las que se indican: el fin, el propósito, los productos y las actividades,
- **cuatro columnas** en las que se definen: el resumen narrativo de objetivos, los indicadores, los medios de verificación y supuestos.

Relación entre EAP y MML



Vamos ahora a describir los contenidos de cada fila y de cada columna.

A) FILAS DE LA MML

Comenzamos por **las cuatro filas de la Matriz que corresponden a la explicitación de los objetivos jerarquizados**, es decir que aportan información acerca de los objetivos, desagregándolos en cuatro niveles de objetivos del proyecto/programa: fin, propósito, componentes y actividades.

Fin o finalidad

El **fin**, también llamado **“objetivo de desarrollo”**, indica los efectos o impactos de más largo plazo a los que el proyecto puede contribuir y debe estar alineado con los objetivos estratégicos que se hayan establecido en el plan de política de desarrollo más amplia, de una jurisdicción o de un municipio.

Propósito

El **propósito**, también denominado **“objetivo inmediato”**, es aquello que se logrará cuando el proyecto/programa haya sido ejecutado. Es el propósito el que determina en definitiva, la magnitud del proyecto/programa, tanto en términos de recursos económicos como de recursos humanos y de organización para su implementación. El objetivo inmediato o propósito es una responsabilidad primaria del equipo encargado de llevarlo a cabo o, en otros términos, de “la gerencia del proyecto/programa”.

Productos o Componentes

Los **productos o componentes**, también denominados “**resultados**” son aquellos bienes, servicios, obras, etc. que son entregados por el proyecto/programa en el transcurso de su ejecución. El logro del propósito u objetivo inmediato presupone que el proyecto produce una serie de productos a lo largo de su implementación.

La **diferencia entre los componentes/productos y los objetivos** radica en que el logro de los primeros está bajo el poder de quien gestiona o gerencia el proyecto, suponiendo que los recursos necesarios –económicos, humanos, físicos y de organización– estén disponibles. El objetivo inmediato es el efecto que esperamos conseguir como resultado del proyecto. Los componentes o productos son los bienes, servicios, obras, etc. que se producen en el marco del proyecto para lograr dichos resultados y efectos.

Actividades

Una actividad es una acción que debe transformar los insumos dados en productos/componentes planificados, en un período de tiempo determinado. Son las tareas requeridas para producir o hacer posible la entrega de los componentes del proyecto/programa.

Es aconsejable que cada actividad se vincule o relacione con un componente, de modo tal que puede asignarse más de una actividad o tarea para la realización de un componente, es decir que por cada producto, puede haber una o más actividades.

Ejemplo de enunciación de Actividades

COMPONENTE 1: Campaña de sensibilización e información realizada	<ul style="list-style-type: none">- Diseño de los contenidos comunicacionales.- Diseño de afiches.- Impresión de afiches.- Distribución de afiches.
COMPONENTE 2: Operativo de inscripción realizado en las escuelas de la Jurisdicción XXXX	<ul style="list-style-type: none">- Comunicación y difusión de las fechas de inscripción en la comunidad.- Capacitación de auxiliares docentes para dar apoyo a los docentes en la inscripción.- Facilitación de trámites a los destinatarios, para la gestión de documentos necesarios para la inscripción.- Instalación de las mesas de inscripción en las escuelas.- Registro y sistematización informatizada de los registros de inscripción.
COMPONENTE 3: Becas entregadas para la asistencia y permanencia en el sistema educativo	<ul style="list-style-type: none">- Elaboración de un padrón informatizado de niños/niñas y adolescentes en situación de pobreza inscriptos en las escuelas.- Identificación de los datos del adulto responsable de cada niño/niña y/o adolescente en situación de pobreza.- Asignación de la beca.- Información y comunicación al destinatario de la asignación de la beca.- Pago de la beca.- Control de la asistencia a la escuela de cada beneficiario para el pago de la beca.

Corresponde que pasemos ahora a detallar **contenidos y especificidades de las columnas de la Matriz de Marco Lógico**.

B) COLUMNAS

Recordemos que cada una de esas columnas corresponde, respectivamente, al resumen narrativo de los objetivos y de las actividades, los indicadores, los medios de verificación y los supuestos.

Resumen narrativo de los objetivos y las actividades

Este resumen narrativo de los objetivos y actividades **enuncia el Fin del proyecto/programa, el Propósito, los Componentes y las Actividades** que son conceptos ya descritos.

Indicadores

Es la segunda columna de la matriz y refiere a los aspectos del proyecto/programa que van a ser observados y registrados a modo de “resultados específicos a alcanzar” en cada uno de los objetivos jerarquizados del proyecto/programa. Es decir que en la MML, **los indicadores definen operacionalmente lo escrito en la columna del Resumen Narrativo de Objetivos**.

La definición de los indicadores se realiza para cada nivel jerárquico y se refieren al resultado esperado al entregarse un Componente, lograr el Propósito o realizar una contribución significativa al Fin del proyecto. Para el caso de las actividades, la columna de indicadores expresa el presupuesto de cada actividad.

Dado que **los indicadores expresan metas a ir cumpliendo a lo largo del desarrollo del proyecto/programa** es importante que éstos sean definidos y acordados con todos los actores involucrados.

Se recomiendan algunos **atributos deseables para construir buenos indicadores** o lo que se denomina, indicadores inteligentes:

- Que sea **específico**: que corresponda a información particular respecto al objetivo que se quiere observar y que permita al observador verificar que el proyecto ha cumplido o no con el objetivo.
- Que sea **realizable**: se refiere a la probabilidad de considerar el indicador en todos sus aspectos. Es bueno preguntarse, ¿por qué no es realizable en muchas ocasiones?
- Que sea **medible**: en cuanto a que el indicador pueda ser medido objetivamente, por ejemplo el caso de dos personas que al analizar los datos

puedan llegar a la misma conclusión, y que además, sea fácil de recopilar, se trate de su medición cualitativa o cuantitativa⁸.

- Que sea **relevante**: algunos indicadores son más apropiados que otros para medir un objetivo específico.
- Que **esté enmarcado en el tiempo**: el indicador debe expresar plazos de tiempo respecto del cumplimiento de las metas.
- Que sea **independiente**: no puede haber relación de causa-efecto entre el indicador y el objetivo. Un error común es usar un indicador de Componentes para el Propósito, o Actividades como indicadores de Componentes.

Medios de Verificación

Es la tercera columna en la cual se indican las fuentes de información y las técnicas de relevamiento que se utilizarán para generar los datos y la información necesaria para poder hacer, tanto una lectura pertinente del desempeño de cada indicador, como alguna interpretación respecto del grado en que los resultados y objetivos del proyecto/programa se cumplen. Como sucede con los indicadores, **los medios de verificación deben ser prácticos y económicos pues ambos proporcionan la base para monitorear y evaluar el proyecto.**

Ejemplo de Indicador y Medio de Verificación

Indicador	- 1345 niños/niñas y adolescentes en edad escolar en situación de pobreza se incorporan a la escuela primaria durante los años 2011 y 2012.
Medio de verificación	<ul style="list-style-type: none"> - Registro de inscripciones de las escuelas primarias de la jurisdicción de XXXX de los años 2011 y 2010. - Matrícula final de cada escuela primaria de la jurisdicción XXXX de los años 2011 y 2012.

⁸ **Cuantitativo** se refiere a una medición basada en números, tales como: tamaño, frecuencia, porcentajes, etc. Lo **cualitativo** se refiere a atributos o características, opiniones, percepciones, etc. Los indicadores cuantitativos se relevan a través de la revisión de registros estadísticos o bien de estudios muestrales. Los indicadores cualitativos en general se relevan a través de entrevistas, grupos focales, observación directa, etc.

Supuestos

Es la cuarta columna de la matriz. En general, los programas y/o proyectos se ejecutan en zonas conflictivas en los que los factores externos pueden afectar o retrasar significativamente la entrega de los Componentes y el logro del Propósito y el Fin.

Los supuestos se refieren a los factores externos al proyecto/programa que pueden implicar riesgos para la realización del mismo. Son aquellos factores del entorno que están fuera de la gobernabilidad del equipo responsable del proyecto/programa pero que lo condicionan y/o determinan su implementación. Son factores críticos e implican riesgo, pues su ocurrencia afectará las probabilidades de éxito de un programa/proyecto. Los supuestos reconocen que existe incertidumbre en el proyecto, por lo que su especificación tiene gran importancia en su diseño y en la ejecución.

↗ Un ejemplo de supuesto

“El Parlamento Provincial aprueba la partida presupuestaria necesaria para la realización de la campaña de inscripción en tiempo y forma.

El sindicato acepta los términos y condiciones para el nombramiento de nuevos docentes para atender el incremento de la matrícula”.

En síntesis, esta MML permite realizar en forma clara y precisa una síntesis de la relación entre medios y fines, y objetivos y supuestos.

	Resumen narrativo de objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
↑	Fin			
	Propósito			
	Componentes			
	Actividades			

Para **determinar la coherencia y consistencia de la MML** es importante recorrerla de abajo hacia arriba chequeando:

- Las Actividades seleccionadas para cada Componente: son necesarias para producir cada Componente.
- Cada Componente es necesario para lograr el Propósito: es la hipótesis central del proyecto.
- No falta ninguno de los Componentes necesarios para que el Propósito se pueda cumplir.
- Si se logra el Propósito se contribuirá a lograr el Fin.
- Se indican claramente el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades.
- El Fin es una respuesta a uno de los problemas más relevantes del sector, grupo poblacional, región, etc.

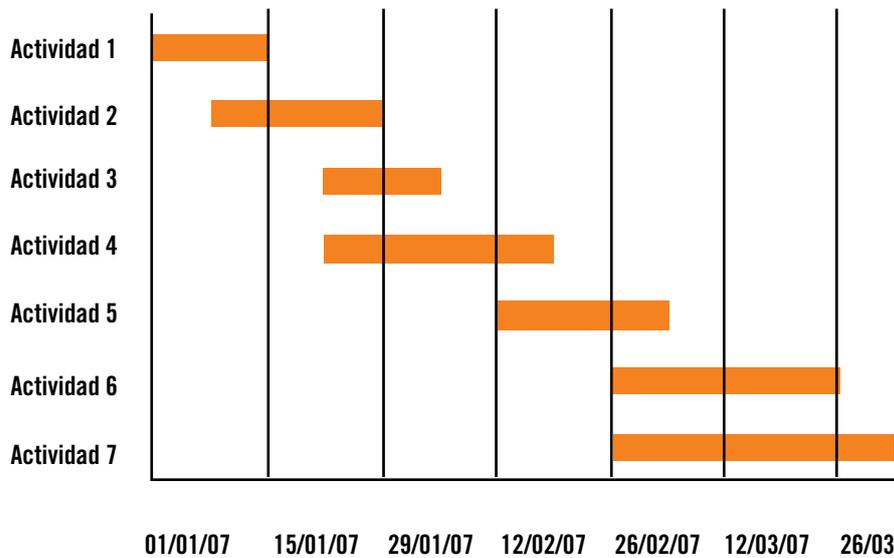
Otro modo de verificar la **relación entre medios-fines de la MML** es asumir que:

- Si los Insumos están disponibles, las Actividades se llevarán a cabo.
- Si las Actividades se llevan a cabo, se obtendrán los Productos.
- Si se obtienen los Productos, se alcanzará el Objetivo Inmediato.
- A largo plazo esto contribuirá a la consecución del Objetivo de Desarrollo.

2.2. Organización financiera e institucional

2.2.1. Cronograma de actividades, recursos necesarios y definición del presupuesto

Una vez construida la Matriz de Planificación queda **encarar la organización temporal de las actividades a llevar a cabo para implementar el programa/proyecto**. Para ello existen diferentes técnicas gráficas de apoyo, que permiten distribuir en el tiempo las distintas actividades y hacen posible una captación rápida y global de la secuencia operativa. El más simple y conocido es el **Diagrama de Gantt**, que ejemplificamos a continuación:



Ahora bien, para construir el cronograma de actividades es preciso considerar los recursos con los que se cuenta a la hora de la ejecución y el presupuesto que se requiere. En este sentido Ander Egg⁹ distingue **cuatro tipos de recursos: humanos, materiales, técnicos y financieros.**

TIPOS DE RECURSOS	
Humanos	Constituido por las personas adecuadas y capacitadas para realizar las tareas previstas
Materiales	Indica las herramientas, equipos, instrumentos, infraestructura física, etc., necesarios para llevar a cabo el proyecto
Técnicos	Refiere a las alternativas técnicas y a las tecnologías a utilizar
Financieros	Se corresponden con la estimación de los fondos que se necesitan y la indicación de las diferentes fuentes con las que se podrá contar: presupuesto propio, subvenciones, ingresos o beneficios, créditos (externos e internos), etc. Con ello se podrá establecer la estructura financiera del proyecto (quién o qué financia qué)

⁹ Ander Egg, Ezequiel y María José, Aguilar Idáñez: ob.cit.

A su vez, Ander Egg define el presupuesto como **“presentación sistemática del costo y el beneficio de un proyecto en unidades monetarias”**. El mismo comprende:

- **Costo de personal:** se calcula sobre la base del número de personas que participan en forma remunerada en la realización del proyecto, especificando el tipo de cualificación y la dedicación que se requiere en cada caso.
- **Viáticos:** incluye los gastos por desplazamiento del personal (transporte, alojamiento y alimentación), comunicaciones, etc., necesarios para realizar actividades fuera del lugar habitual de residencia.
- **Locales:** en este rubro la diferenciación principal está entre:
 - construcción de una localización,
 - compra y reacondicionamiento de un local,
 - alquiler de un local.
- **Material y equipos:** costo de material, gastos de transporte e instalación. Mobiliario de oficina, archivos, máquinas de escribir, calcular, fotocopidora, etc.
- **Gastos de funcionamiento:** electricidad, agua, gas. Gastos de oficina (papelería, teléfono, comunicaciones, etc.), limpieza y conservación. Seguros, contribuciones e impuestos. Adquisición de libros, revistas, etc.
- **Imprevistos:** en todo proyecto hay que prever una cierta cantidad de dinero para gastos imprevistos. Esta suma se suele calcular sobre la base del 5% del total del presupuesto de gastos.

“La función del presupuesto es la de ‘asignar recursos’, determinar la fuente u origen de los mismos, y asegurar el desarrollo normal del proyecto y funcionamiento de los servicios. De ahí que exista una notoria interdependencia entre presupuesto y actividades. Quien elabora un proyecto debe articular coherentemente estos dos aspectos, de modo tal que no se llegue nunca a la situación de haber establecido qué cosas hacer y no saber o tener asegurado con qué hacerlo. O de tener recursos y no asignarlos adecuadamente a la realización de las actividades que mejor contribuyen al logro de los objetivos propuestos” ¹⁰.

2.2.2. Estructura organizativa de un proyecto

Hay algunos puntos sobre los cuales se apoya la elaboración de la estructura organizativa o de gestión de un programa / proyecto:

- **organigrama**, donde debe aparecer claramente señalado el proyecto dentro de la organización existente y cómo se inserta en dicha organización,

¹⁰ Aguilar Idañez, María José: *Trabajo social concepto y metodología*. Ediciones Paraninfo s/f

- **funciones del personal del proyecto**, para determinar **quién** es responsable y de qué parte del trabajo lo es,
- **relaciones** e interacciones del personal, para determinar los niveles de autoridad y jerarquía, relaciones de comunicación e información, relaciones de consulta y asesoría,
- **mecanismos** de control, coordinación, supervisor,
- **sistemas de evaluación interna y seguimiento**, en cuanto a responsabilidades y funciones,
- **canales de información**: a quién hay que enviar informes, qué tipo de informes y con qué objeto.



Es necesario tener en cuenta que se puede tratar de un proyecto que involucre varias organizaciones estatales y/o de la sociedad civil. En este caso habrá que especificar la responsabilidad que asume cada una de ellas, así como el tipo de relación o vinculación que se establece a los efectos de la ejecución del proyecto. En esta línea, también hay que dejar en claro quiénes serán los responsables de las relaciones de coordinación inter-institucional y cuáles serán sus atribuciones.

2.3. Evaluación de programas y proyectos en el marco de las políticas públicas

Hacemos notar que las bases de la evaluación quedaron asentadas, cuando en la MML se construyeron los indicadores que medirán y darán cuenta de la implementación y de los resultados del programa/proyecto, en relación con los objetivos propuestos.

Aun así, siguiendo a Neirotti (2007), presentamos como una herramienta significativa para los propósitos de este módulo, algunas nociones centrales sobre la evaluación de las políticas públicas y de los programas/proyectos que las conforman¹¹.

2.3.1. Concepto de evaluación

Vamos a mencionar seis aspectos centrales del concepto de evaluación:

- **Proceso**: No se trata de una actividad estática que se realiza de una vez para siempre, sino que está en continuo desenvolvimiento.

11 Neirotti, Nerio (2007) "Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales" publicado por IIFE en Buenos Aires en 2005.

- **Indagación sistemática:** Se busca generar conocimiento y para ello se utilizan los recursos y métodos propios de la investigación.
- **Valoración:** Evaluar significa “valorar”, asignar valor, y esta actividad se desarrolla en función de las preferencias y prioridades sociales que definen los involucrados, en el proceso evaluativo.
- **Aprendizaje:** En contraposición a una visión arcaica sobre la evaluación que considera que su función es el control o la fiscalización, aquí se hace hincapié en el aprendizaje, como instrumento para mejorar la gestión y las políticas.
- **Toma de decisión:** El conocimiento producido por la evaluación no tiene fines académicos sino que está al servicio de la acción y por lo tanto, de la toma de decisiones.
- **Transparencia:** El conocimiento que resulta de la evaluación tiene que ser un instrumento de utilidad para todos aquéllos a los que les concierne la acción evaluada.

En síntesis, definimos la evaluación del siguiente modo:

➤ ***La evaluación es un proceso de indagación sistemático, valorativo, cuyo propósito es generar aprendizaje sobre la intervención de un programa o política con el fin de mejorar la toma de decisiones y de otorgarle mayor transparencia a la gestión*** ¹².

Neirotti destaca algunos aportes explícitos que permite la evaluación:

- mejorar la eficacia, eficiencia y efectividad de los programas,
- producir conocimiento sobre las distintas experiencias,
- diseminar y difundir las lecciones aprendidas a partir de modelos en marcha,
- fortalecer lazos y entendimiento entre los diversos actores involucrados.

2.3.2. Pasos para llevar a cabo una evaluación

Se cuente o no con un sistema de evaluación, recomendamos seguir los siguientes pasos:

- **Planteamiento de la evaluación y toma de decisiones:** A partir de una necesidad/problema que el decisor de la evaluación plantee, se estructura la demanda en diálogo con los actores a los fines de aclarar los aspectos a evaluar, los propósitos de la evaluación y los recursos con los que se cuenta. En función de ello se elabora luego un diseño apropiado de evaluación.

¹² *Ibíd.*

- **Diseño de la evaluación:** Está compuesto por los siguientes elementos metodológicos: objetivos y preguntas clave que guiarán la evaluación; marco teórico que sustenta conceptualmente el abordaje del problema; una hipótesis que se sostiene desde un comienzo y que bien puede ser confirmada o refutada; dimensiones, variables, indicadores, fuentes de información, técnicas de recolección de la información.

- **Recolección de información y procesamiento:** Se aplican las técnicas de recolección según los instrumentos que se hayan seleccionado, realizando un trabajo de campo en un tiempo estipulado. Una vez que se ha recogido la información se procede al volcado en carpetas físicas y/o virtuales ordenadas por variables.

- **Análisis de la información:** Al hacer el análisis de la información se debe volver a los propósitos iniciales de la evaluación y responder a las preguntas que dieron lugar a las hipótesis de la investigación.

- **Comunicación de los resultados:** El último paso es la comunicación de la evaluación y la disseminación de los resultados con el objeto de que quienes de manera inmediata puedan beneficiarse de esto, tengan una adecuada apropiación del conocimiento.

2.4. Reflexiones finales: Planificar y Evaluar desde un enfoque de derecho

En el contexto latinoamericano y argentino del siglo XXI de repolitización y de fuerte participación social, Nerio Neirotti señala que es indispensable pensar la planificación y la evaluación de las políticas públicas como dos caras de una misma moneda.

El Estado Nacional hasta el 2015 ha revalorizado la planificación aunque desde una perspectiva estratégica, superadora de la planificación normativa propia de la época de Onganía. Se presentan en este sentido, oportunidades y desafíos para la evaluación de políticas públicas, entendida como recurso para la mejora de la gestión pública y como instrumento para el fortalecimiento y la profundización de la democracia.

Emergen así, algunos caminos posibles y estrategias innovadoras que perfilan un abordaje intersectorial y participativo además de una más clara relación con la toma de decisiones.

Desde esta perspectiva aparece la necesidad de formar dirigentes en los distintos gobiernos - Nacional, Provincial y Local- como también a los y las dirigentes comunitarios que intervienen desde distintas organizaciones e instituciones en los procesos de implementación de las políticas públicas.

En este marco, esperamos que las herramientas que brindamos en este módulo contribuyan al desarrollo de capacidades que solidifiquen el cambio de rumbo político y la perspectiva estratégica y de derechos que han tenido lugar durante la primera década del milenio, en América Latina y en especial en Argentina.

PARTE 3.

ANÁLISIS POLÍTICO

1. Formación y análisis político

1.1. La formación política

La formación política es la que nos clarifica el panorama de las relaciones de poder en la sociedad, que inevitablemente busca naturalizar la relación mando - obediencia. Gracias a esta formación, podemos identificar a los verdaderos factores de poder, o sea, los poderes fácticos de la sociedad y desentrañar por qué unos mandan y otros obedecen; por qué unos son incluidos y otros excluidos; por qué unos pocos son ricos y poderosos; por qué la gran mayoría son explotados y desempoderados. Y sobre todo conocer la base sobre la cual podemos ser capaces de trazar y transitar una estrategia para revertir las injusticias.

El estudio de la política nos proporciona herramientas claves para avanzar en nuestro nivel de conciencia crítica y política, organizarnos coherentemente y tener la capacidad de lucha para transformar la realidad. Pero la formación política se completa cuando, en la vida y en el quehacer de los dirigentes, se desarrolla una visión estratégica, que es aquella que permite construir un poder propio, pues quienes carecen de poder propio, viven a la sombra de un poder ajeno. La **visión estratégica** implica además, el aprendizaje permanente de la delicada y decisiva tarea de **“confrontar y negociar”**. **Toda lucha política, sindical y social se nutre de la dialéctica de confrontación y negociación.**

La existencia de intereses encontrados y de valores discrepantes como generadora de conflictos, la persistencia de estructuras opresivas y represivas y, al mismo tiempo, la existencia de proyectos alternativos para reordenar la realidad nacional e internacional, configuran un **escenario complejo y contradictorio** que debe ser analizado y sistematizado en sus datos y conclusiones.

Esa sistematización no está pensada como una mera acumulación de datos recopilados en algún libro o manual, sino reiteramos, es más bien un proceso complejo que **articula una serie de elementos.**

Uno de ellos es **el desarrollo de una práctica concreta**, es decir insertarse y ser protagonista de las cuestiones y los problemas que existen en nuestros ámbitos de socialización: nuestro lugar de trabajo, el barrio, la escuela, la universidad etc. La

práctica permite construir identidad y también herramientas para intervenir en esa realidad, siempre y cuando vaya acompañada de la reflexión.

Otro aspecto es **el carácter colectivo de la formación**. Las experiencias o los problemas que surgen en nuestros ámbitos de militancia deben ser compartidos por los compañeros, al igual que las herramientas que utilizamos para analizarlos, que pueden ser muy diversas.

Esto último nos introduce en el tercer elemento: **la formación debe ser creativa**, en cuanto a la capacidad de procesar la información y de dar respuestas a realidades que son cambiantes. Por lo tanto, debemos saber que una película, la letra de una canción, una foto sirven tanto, como el artículo de un periódico político.

Estos tres elementos siempre están anudados, con el fin de avanzar en el único **objetivo** que debe tener la formación: **el crecimiento en la construcción política colectiva**.

1.1.1. Análisis político como un aspecto de la formación política

El análisis político es la parte de la formación que aporta los elementos para determinar el escenario sobre el cual tienen que darse las decisiones políticas. Si entendemos la política como una disputa de intereses, podemos arribar fácilmente a la siguiente conclusión: sin un análisis político todas las decisiones en ese campo, carecen de profundidad y de potencia.

Sin embargo, muchas veces **la función de la discusión y el análisis político** son minimizados en su importancia. Existe en ciertos ámbitos de la militancia una idea peyorativa acerca de la discusión política. Sea porque existe una falsa sobrevaloración de la práctica o bien porque esa discusión se ejerce incorrectamente, como si estuviéramos en una maratón de reuniones de café.

En este sentido es necesario considerar: en primer lugar, que la **práctica social y política** cuando se encuentra bien entendida y no es un raptó de la voluntad ni un producto de iluminación individual, es el claro equilibrio entre la iniciativa individual y la elaboración colectiva que parte del análisis político. En segundo lugar, que en toda discusión política se debe alcanzar una síntesis para llevarla a la práctica, de lo contrario esa “incapacidad de síntesis” genera un «reunionismo» paralizante. La **síntesis colectiva** la definimos como la capacidad de ordenar colectivamente el análisis político alcanzando niveles de definición que expresen el producto del intercambio.

1.1.2. Dimensión colectiva del análisis político

El análisis político entendido como una dimensión necesariamente colectiva tiene **dos planos**. El primero al que llamaremos “**agonal**” es consecuencia de entender

que la política, como producto de la disputa de intereses que hay que identificar correctamente. El segundo plano es el que llamaremos **“dialéctico”**, y parte de la apreciación de que la realidad es dinámica y que se va construyendo a partir de las decisiones y la acción política.

Análisis político agonal

Es claro que no basta con la lectura de los diarios o escuchar a los periodistas radiales o televisivos, para entender lo que está ocurriendo políticamente. Dentro del volumen inmenso de información que circula todos los días es necesario identificar los ingredientes, actores e intereses en juego. Podemos poner como ejemplo, lo que sucede en una gran cocina que dispone de todos los elementos para cocinar cualquier cosa, sin embargo el cocinero necesita una receta para orientarse y decidir qué ingredientes elige, a partir de la especificidad del plato que quiere preparar.

Naturalmente, de modo cotidiano hacemos análisis de coyuntura, conscientes o no de ello. Por ejemplo: cuando decidimos salir de nuestra casa, salir del trabajo, entrar en un partido político, participar en una situación de conflicto o social o político. Podemos afirmar que siempre lo hacemos basados en una mirada de la realidad, aunque esta no sea sistematizada.

En estas decisiones tomamos en cuenta los datos que tenemos, buscamos mayor información, evaluamos las posibilidades, planteamos ciertas hipótesis sobre el desarrollo de los hechos, de las reacciones posibles de las personas o de los grupos, medimos la «fuerza» de nuestros eventuales «adversarios » y/o los «riesgos». Es a partir de ese conjunto de conocimientos, informaciones y evaluaciones que tomamos nuestras decisiones.

El análisis de la coyuntura es una lectura de la realidad, que se hace en función de alguna necesidad o interés. En este sentido no hay análisis de coyuntura neutro, desinteresado. Puede contener todos los elementos o no, pero estará siempre relacionado con una determinada visión del sentido y del rumbo de los acontecimientos.

El análisis político no sólo es parte del arte de la política, sino que es en sí mismo un acto político. El que hace política, hace análisis político aun sin saberlo o bien acepta y adopta el que hizo otro. Pero el análisis de la coyuntura para que sea realmente útil a los objetivos que uno se traza es una tarea compleja, difícil, exige un conocimiento detallado de todos los elementos importantes y disponibles de una situación determinada, y también capacidad para percibir, comprender, descubrir sentidos, relaciones y tendencias a partir de los datos y las informaciones.

El primer paso para hacer un análisis político es distinguir entre **tres categorías temporales que nos permiten abordar la realidad política.**

El concepto de **proceso histórico** proviene del campo científico de la historia, como herramienta para periodizar la historia. Sin quedar sujetos a la periodización cerrada

que nos ofrece la academia, cuando aludimos a un proceso histórico que se abre y que es objeto de análisis, nos referimos al tiempo histórico en que se desarrollan transformaciones estructurales en la dinámica política, económica, social y cultural de nuestra Nación.

En una entrevista al expresidente de Ecuador Rafael Correa, al ser interrogado acerca de este nuevo tiempo en América del Sur, le sugirieron que estábamos frente a una “época de cambios”, Correa, sutilmente, respondió que en realidad estábamos en presencia de “un cambio de época”. En rigor, nuestra América durante el comienzo del siglo XXI había comenzado un largo camino de transformaciones estructurales que posibilitaban desarraigar las condiciones de dependencia que nos arrastraban hacia un concepto de “Patria chica”, como diría Arturo Jauretche. Estas transformaciones estructurales en las relaciones de fuerza que anidan en la sociedad, este cambio profundo en la realidad económica, política, social y cultural, abre un nuevo proceso histórico en la región.

Al referirnos a la **etapa**, generalmente hacemos mención a **un intervalo de tiempo más breve, caracterizado por algunos cambios en determinadas estructuras sociales dentro del mismo proceso histórico**. Lo que se definen en ella son las variables tácticas y/o estratégicas (de tiempo restringido) que distintos actores de la realidad social y política pueden encontrar para modificar las relaciones de fuerza existentes en ese proceso.

Un ejemplo reciente es la nueva etapa que se abrió en nuestra Patria tras la sublevación de las patronales sojeras por la 125, puesto que los actores sociales comenzaron un proceso de polarización creciente que empujó a modificar drásticamente las relaciones de fuerza existentes en la sociedad.

La **coyuntura se puede definir como el análisis de acontecimientos dentro de una etapa que manifiesta la disputa de intereses en un espacio y tiempo determinados**. La coyuntura permite revelar el grado de contradicciones, relaciones de fuerza y tácticas y estrategias que asumen los actores sociales y políticos en el marco de la defensa de sus intereses concretos e inmediatos.

Para hacer un análisis político agonal debemos tener en cuenta una serie de **elementos** que nos van a configurar un panorama concreto en determinada coyuntura.

Estos son:

- a) acontecimientos
- b) escenarios
- c) actores

d) relación de fuerzas

e) articulación (relación entre estructura, actores políticos y coyuntura)

a) Acontecimientos

Debemos **distinguir un hecho de un acontecimiento**. En la vida real ocurren millares de hechos todos los días en todas partes, pero solamente algunos de esos hechos son considerados como acontecimientos: aquellos que adquieren un sentido especial para un país, una clase social, un grupo social o una persona.

Alguien puede caerse de un caballo y eso constituir un hecho sin importancia, pero si el que se cayó del caballo es el presidente de un país, eso será un acontecimiento para esa Nación; el nacimiento del hijo de un trabajador es un acontecimiento para la familia. Un beso puede ser un hecho común pero el beso de Judas fue un acontecimiento.

Existen hechos que se constituyen en acontecimientos, tales como huelgas generales, elecciones presidenciales, golpes militares, catástrofes, descubrimientos científicos de gran alcance. Estos hechos por su dimensión afectan al destino y la vida de millones de personas de la sociedad en su conjunto.

En el análisis de coyuntura lo importante es analizar los acontecimientos, sabiendo distinguir, primero, los hechos de los acontecimientos y, después, los acontecimientos según su importancia.

La importancia y el peso de un acontecimiento son siempre relativos. Dependen de la óptica de quien analiza la coyuntura, porque una coyuntura puede ser buena para alguien y pésima para otro. Un ladrón que llega a un lugar muy vigilado por la policía va a verificar que la coyuntura es mala para él; la madre que llega a la plaza con su hijo va a pensar lo contrario.

La importancia del análisis de los acontecimientos es que ellos indican siempre ciertos «sentidos» y revelan también la percepción que una sociedad, grupo social o clase tienen de la realidad y de sí mismos.

Identificar los principales acontecimientos en un determinado momento o período de tiempo es un paso fundamental para caracterizar y analizar determinada coyuntura.

b) Escenarios

Las acciones de la trama social y política se desenvuelven en determinados espacios que pueden ser considerados como escenarios. Siempre oímos hablar de los

escenarios de la guerra, de la lucha. El escenario de un conflicto puede trasladarse de acuerdo con el desarrollo de la lucha: pasar de las calles y plazas al parlamento, de allí a los gabinetes municipales y de allí hacia atrás de los bastidores.

Cada escenario presenta particularidades que influyen en el desarrollo de la lucha y, muchas veces, el simple hecho de **cambiar de escenario es una indicación importante de una variación en el proceso**. La capacidad de **definir los escenarios** donde se darán las luchas es un factor de ventaja importante. Cuando un gobierno consiga trasladar la lucha de las plazas hacia los gabinetes ya está, de alguna forma, trasladando las fuerzas en conflicto hacia un campo donde su poder es mayor. De allí, **la importancia de identificar los escenarios** donde las luchas se desarrollan y las **particularidades** de los diferentes escenarios.

En una dictadura militar los escenarios del poder y de la lucha contra ese poder serán necesariamente diferentes de los escenarios en una sociedad democrática. En la primera, tal vez el cuartel; en la segunda el parlamento, las calles y las plazas.

c) Actores

El actor es alguien que representa, encarna un papel dentro de una trama de realizaciones. Un determinado individuo es un **actor social** cuando él representa algo para la sociedad -para el grupo, la clase, el país- y encarna una idea, una reivindicación, un proyecto, una promesa, una denuncia. Una clase social, una categoría social, un grupo pueden ser actores sociales, pero **la idea de «actor» no se limita solamente a personas o grupos sociales: las instituciones también pueden ser actores sociales**, un sindicato, partidos políticos, periódicos, radios, emisoras de T.V., la Iglesia, etc.

d) Relación de fuerzas

Los actores, sectores y clases sociales, los grupos políticos, los diferentes protagonistas locales están en relación unos con otros. Esas relaciones pueden ser de enfrentamiento, de coexistencia, de cooperación y estarán siempre revelando una relación de fuerza, de dominio, de igualdad o de subordinación. Encontrar formas de **verificar la relación de fuerzas**, tener una idea más clara de esa relación, es decisivo si se quiere extraer consecuencias prácticas del análisis de la coyuntura. Algunas veces, esa relación de fuerzas se revela a través de **indicadores cuantitativos**, como es el caso de una elección: el número de votos indicará la relación de fuerzas entre partidos, grupos, clases sociales.

Otras veces debemos buscar formas de verificación menos «visibles». ¿Cuál es la fuerza de un movimiento social o político emergente? ¿Cómo medir lo nuevo, aquello que no tiene registros cuantitativos?

Otra idea importante es que la relación de fuerzas no es un dato inmutable, instalado de una vez y para siempre. **La relación de fuerzas sufre cambios permanentes**

y por eso la política está llena de sorpresas. Muchas veces, un candidato, un empresario o un partido político pueden pensar que tienen una posición ventajosa y, sin embargo, cuando tienen que demostrar su «fuerza», perciben que la relación cambió y que deben dedicarse a explicar la derrota.

e) Análisis de acontecimientos: articulación (relación entre estructura, actores políticos y coyuntura)

La cuestión aquí es que los acontecimientos, las acciones desarrolladas por los actores sociales que generan una situación y definen una coyuntura, no se dan en el vacío: ellos **tienen relación con la historia, con el pasado, con relaciones sociales, económicas y políticas establecidas a lo largo de un proceso más prolongado.**

Una huelga general marca una coyuntura, es un acontecimiento nuevo que puede provocar modificaciones más profundas, pero no cae del cielo, es el resultado de un proceso más largo y está situada en una determinada estructura industrial que define sus características básicas, sus alcances o límites. Un cuadro de desocupación puede marcar una coyuntura productiva que, de alguna manera, interfiere en la forma en que la desocupación afecta a determinados sectores de la población, a quiénes afecta y cómo. A eso denominamos relacionar la coyuntura (los datos, los acontecimientos, los actores) con la estructura económica pero también cultural y política.

Es fundamental percibir el conjunto de fuerzas y problemas que se encuentran detrás de los acontecimientos. Tan importante como aprender el sentido de un acontecimiento es percibir cuáles son las fuerzas, los movimientos, las contradicciones, las condiciones que lo generan.

Si bien el acontecimiento aparece claro delante de nuestros ojos, el telón de fondo que lo produce suele ser más complejo. Un esfuerzo y un cuidado mayor deben, entonces, emplearse para situar los acontecimientos y extraer de ellos sus posibles sentidos. Esforzarse también por ver las señales de nacimiento de lo nuevo, lo no ocurrido, lo inédito.



Tan importante como entender lo que ocurre es estar atento a las señales de los fenómenos nuevos que comienzan a manifestarse. Buscar el hilo conductor de los acontecimientos.

No se puede afirmar a priori que todos los acontecimientos ocurren dentro de una lógica determinada, siguiendo una trama predeterminada. En la realidad los procesos están subordinados a determinaciones lógicas. Esto no nos impide buscar, investigar el encadenamiento, la lógica, las articulaciones, el sentido común de los acontecimientos.

Cuando somos capaces de percibir la lógica interna de una determinada política económica es más fácil entender el sentido de los decretos, de las acciones e

incluso de las visitas de los ministros de Economía. Existen **dos lecturas posibles de los acontecimientos, o dos modos de leer la coyuntura:**

- 1) a partir de la situación y del punto de vista del poder dominante (lógica del poder);
- 2) a partir de la situación y del punto de vista del movimiento popular, de las clases oprimidas, de los que confrontan al poder dominante. Independientemente de que se sitúen en el gobierno o en la oposición, porque gobierno y poder son dos cosas distintas.

En general los análisis de la coyuntura son conservadores. Su finalidad es reordenar los elementos de la realidad, de la situación dominante, para mantener el funcionamiento del sistema o del régimen. Es un análisis que tiene como presupuesto una corrección de ruta, pero no de la dirección fundamental. Este tipo de análisis parte del punto de vista del poder dominante y en cierta forma, determinará no solamente la selección de los acontecimientos y actores que serán analizados, sino atribuirá a estos acontecimientos un sentido acorde con los intereses de las clases dominantes.

Todo acontecimiento es una realidad con un sentido atribuido, no es meramente un hecho, sino un hecho leído por intereses específicos.

Partir del punto de vista del movimiento popular no es, obviamente, inventar situaciones, acontecimientos y correlaciones de fuerzas que benefician al campo popular al nivel de la fantasía y de la imaginación de los analistas interesados. Es partir de los acontecimientos sociales e históricamente determinados, de existencia concreta, pero percibirlos y analizarlos bajo la óptica de los intereses de las clases oprimidas, dado que todo análisis de coyuntura solo adquiere sentido cuando es utilizado como elemento de transformación de la realidad.

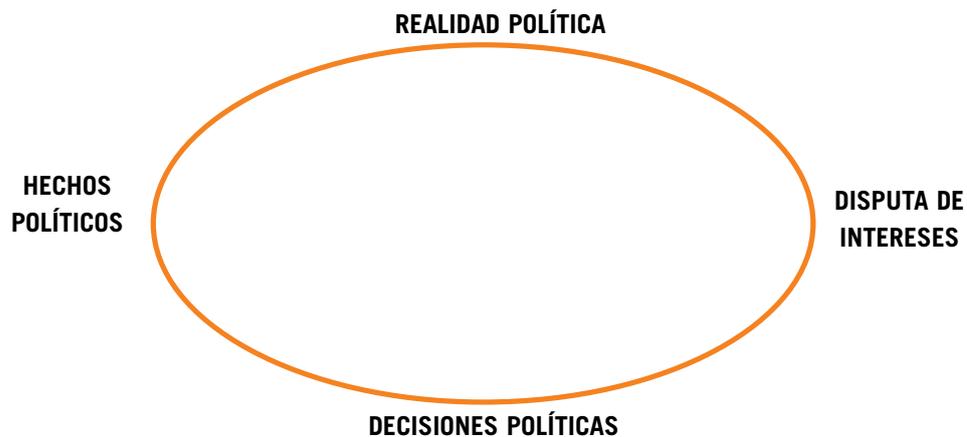
El análisis de coyuntura debe tomar en cuenta las articulaciones y dimensiones locales, regionales, nacionales e internacionales de los fenómenos, de los acontecimientos, de los actores y de las fuerzas sociales. La importancia de los elementos en el análisis de la coyuntura depende de cada situación, de su relación o su posición en un contexto más amplio y permanente.

El análisis de coyuntura de un modo general es un análisis interesado en producir un tipo de intervención en la política. Es un elemento fundamental en la organización de la política, en la definición de las estrategias y tácticas de las diversas fuerzas sociales en lucha.

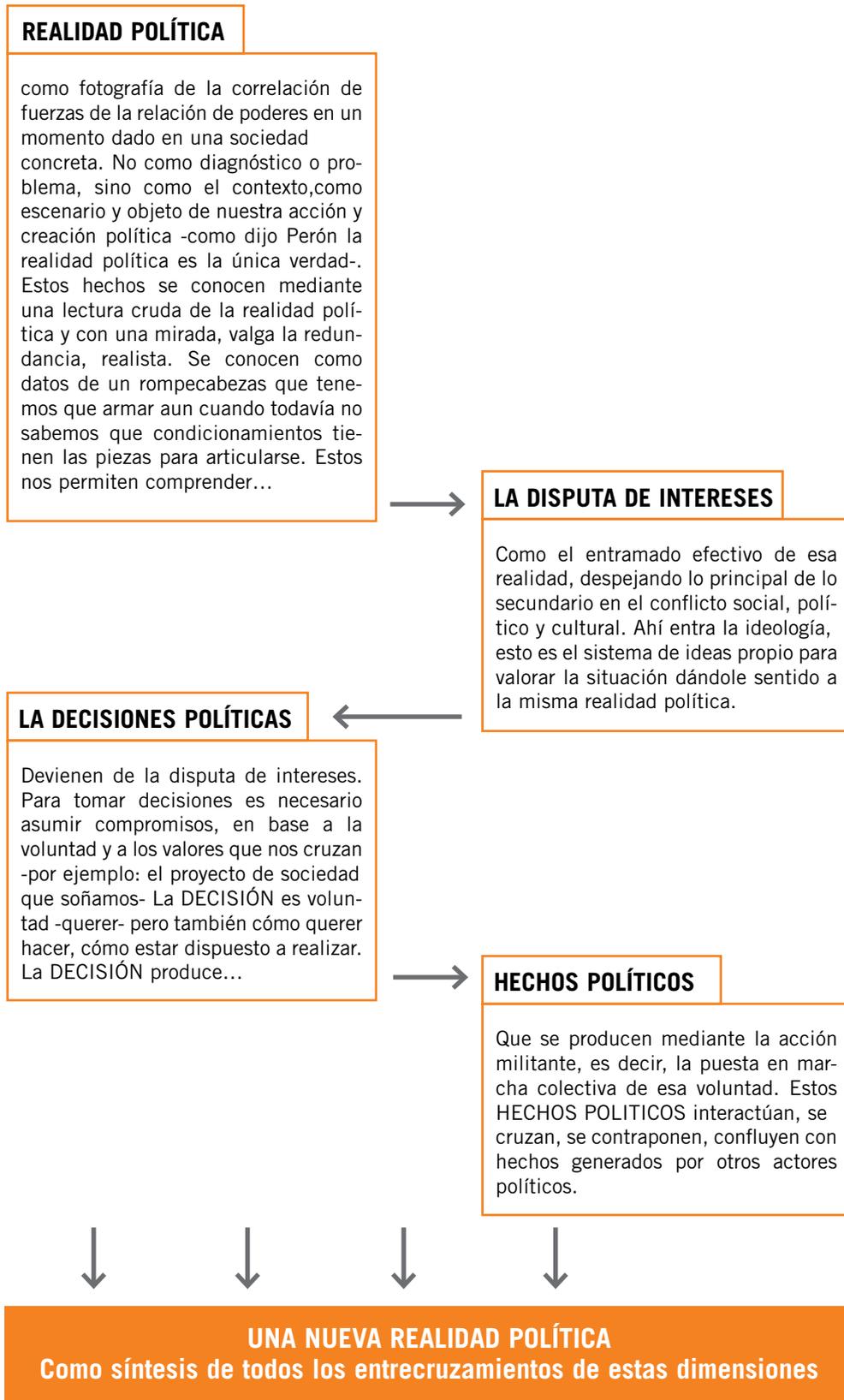
Análisis político dialéctico

La realidad nunca es una fotografía (como podría indicarlo un análisis estático de la coyuntura) sino que es una película en constante movimiento. Lo que determina las escenas de esta película es precisamente la acción de los actores sociales y políticos que intentan conservarla o transformarla.

Para entender esta dinámica proponemos un **esquema de cuatro momentos, que en la realidad conforman un ciclo único en la dinámica política.**



En palabras podríamos decir que el punto de partida es la:



Este esquema, aun con la simplificación que implica dividir en momentos, procesos que en la realidad se dan mezclados y con interferencias, permite fundamentalmente pensarnos como sujetos. No como personas que hablan de política, es decir, de algo que le es ajeno, sino **pensarnos como sujetos políticos que construyen (en interacción con otros) la realidad política**. Así también nos hacemos responsables de nuestro propio destino, que en gran medida es producto de nuestras decisiones y nuestra capacidad para leer correctamente la realidad.

Veamos un ejemplo de análisis político dialéctico, a través del caso: La LEY de MEDIOS

La Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, conocida popularmente como Ley de Medios, es una ley que establece las normas para regir el funcionamiento y la distribución de licencias de los medios radiales y televisivos en la República Argentina. Tras su aprobación por el Congreso de la Nación (146 votos afirmativos, 3 negativos y 3 abstenciones en la Cámara de Diputados; 44 votos afirmativos contra 24 negativos y ninguna abstención en el Senado), esta legislación fue promulgada el 10 de octubre de 2009 por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y reemplazó a la Ley de Radiodifusión 22.285, que había sido instituida en 1980 por la dictadura cívico-militar autodenominada Proceso de Reorganización Nacional y que se mantenía vigente en el país desde entonces.

a) Realidad política

La anterior legislación sobre medios de comunicación -un decreto mal llamado ley Nacional de Radiodifusión n° 22.285 fue promulgada el 15 de septiembre de 1980, durante la última dictadura cívico militar y llevaba las firmas de Videla y Martínez de Hoz.

La ley 22.285 contemplaba en su artículo 7 una limitación al derecho a la libertad de expresión al anteponer a la misma, las llamadas «necesidades de la seguridad nacional»: “Los servicios de radiodifusión deberán difundir la información y prestar la colaboración que les sea requerida, para satisfacer las necesidades de la seguridad nacional. A esos efectos el Poder Ejecutivo Nacional podrá establecer restricciones temporales al uso y a la prestación de todos los servicios previstos por esta Ley”.

b) Disputa de intereses

La ley estableció, en su artículo 45, que sólo podían ser titulares de licencias personas individuales o sociedades comerciales, exceptuando a las empresas periódicas (inciso E). No se permitía que las organizaciones sin fines de lucro (religiosas, sindicales, culturales, cooperativas, etc.) pudieran ser titulares de radios o canales de televisión. Tampoco a las universidades se les permitía tener radio o televisión, con excepción de las que ya las tuvieran instaladas. Éstas a su vez,

tenían severas restricciones en materia de publicidad (artículo 107). Con respecto a las provincias y municipios, la ley solo les permitía tener un servicio de radio y sin publicidad (artículo 107). El objetivo de la ley era tener un sistema de medios de comunicación comercial, controlados por las Fuerzas Armadas bajo la Doctrina de la Seguridad Nacional. Para ello ordenó la privatización masiva de las señales en un plazo de tres años (artículo 106). Dicha ley había sido modificada solo en unos pocos artículos en los años 90 durante el gobierno de Menem, con el único objetivo de permitir la concentración de medios, funcional a las políticas neoliberales.

c) Decisiones políticas

La Coalición por una Radiodifusión Democrática fue un grupo de más de 300 organizaciones sociales, comunitarias, de derechos humanos, sindicales y de pequeñas y medianas empresas que, tras meses de trabajo en conjunto, propusieron el día 27 de agosto de 2004 una lista de 21 puntos básicos que, según su criterio, debía tener la nueva ley de radiodifusión que reemplazara a la sancionada por la última dictadura militar.

El 27 de agosto de 2004, la Coalición por una Radiodifusión Democrática elaboró la «Iniciativa ciudadana por una ley de radiodifusión para la democracia» o «Veintiún puntos básicos por el derecho a la comunicación», conocida como «los 21 puntos». Estos se establecieron con el fin de precisar una serie de pautas fundamentales para conformar un sistema de medios de comunicación compatibles y promotores de la democracia.

d) Hechos políticos

El 18 de marzo de 2009, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner presentó en el Teatro Argentino de La Plata un ante-proyecto de ley elaborado en torno a los "21 puntos para una ley de radiodifusión democrática", que la Coalición por una Radiodifusión Democrática -un espacio que logró nuclear a más de 300 organizaciones sociales- elaboró en 2004. Tras la presentación, el texto se puso a consideración de toda la sociedad.

Entre marzo y julio de ese año se realizaron 24 foros participativos en diversas partes del país, en los que todo aquel que quisiera expresarse sobre el tema -empresarios, particulares, representantes de organizaciones, etc.- contaba con siete minutos para hacerlo.

La sanción de una nueva ley de radiodifusión fue uno de los puntos que figuraban en la plataforma electoral presentada por el Frente para la Victoria para las elecciones presidenciales de 2007.

En 2009, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner impulsó un proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual para reemplazar a la legislación entonces vigente. Según sus impulsores, el propósito de la misma era desconcentrar el mercado de la radiodifusión y facilitar la entrada al mismo de nuevos inversores, medios comunitarios y asociaciones sin fines de lucro —entonces imposibilitadas de hacerlo— y también contemplar nuevas tecnologías como la digitalización. El 16/9 y el 9/10 de 2009 se consumó la aprobación de la ley en el Congreso Nacional.

a) Nueva realidad política

La sanción de la nueva ley estableció un nuevo punto de partida para una comunicación democrática en nuestro país. Pero los grupos económicos dueños de medios tomaron esta nueva coyuntura para hacer valer su poder, resistiéndose a la aplicación de la ley por todas las formas posibles.

En la actualidad, luego de años de medidas cautelares e interposiciones judiciales, la ley, sobre todo en sus aspectos de desmonopolización, no pudo ser aplicada en su totalidad.

Hoy, esa Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual ha perdido todo su espíritu ya que fue modificada por un Decreto de Necesidad y Urgencia emitido por el presidente Mauricio Macri en 2016. De esta forma, toda la acumulación política, social, de debate, de necesidades, de cambio, de intercambio parlamentario que traía la nueva ley fue suprimido a través de un decreto presidencial.



A esta altura, es conveniente que realicen una nueva lectura de los temas desarrollados, asociándolos en lo posible con algunos acontecimientos destacados en el contexto económico-social de nuestro país: el conflicto suscitado a partir de la Resolución 125 o el juicio entablado por los Fondos Buitres.



Esta revisión les permitirá a la vez, plantearse interrogantes y elaborar conclusiones que a partir de los intercambios con otros, favorecen la comprensión.

1.2. Análisis, formación y dinámica política

La formación política es encuadramiento porque no hay acción política individual, pero fundamentalmente, es lo que permite el tránsito de un momento a otro del esquema de la dinámica política que estamos proponiendo.

En otras palabras, la formación política que tenga un actor político es lo que le permite leer la realidad para dirimir las contradicciones principales de las secundarias,

para enmarcar la disputa central de los intereses de la sociedad, y a su vez, es también el sistema de valores o ideología que nos permite tomar las decisiones políticas.

Por otra parte, también implica la capacidad (basada en el conocimiento y también en la intuición) para traducir la voluntad en acción militante colectiva, o sea, el ejercicio concreto de la conducción política; la capacidad de interactuar con otros actores sociales con el objetivo de la transformación concreta de la sociedad.

En este sentido, **formarse políticamente** no es escuchar o leer a otros que hablan de política, **sino es dar forma a la idea política (ideología) que como pueblo tenemos**. Es crecer en la comprensión de la naturaleza de los conflictos y fundamentalmente es “meterse”, ser parte del cambio, involucrarse en lo colectivo, y en el hacer.

El camino completo de todo el esquema –Realidad, Disputa, Decisión, Hechos políticos– implica una reflexión sobre el conjunto de la formación política en sus distintos aspectos. Recorrerlo es un ejercicio siempre necesario para pensar la política.

Siempre debemos preguntarnos por nuestro contexto, como está conformado y como se relaciona con el todo más amplio. El camino a recorrer, implica una reflexión sobre cómo puede tomar política, cómo asumir la política, cómo hacer un proceso de formación política concebido como el acompañamiento de un camino de politización; un proceso de formación vivido como un momento de apoyo a la propia politización individual y colectiva y no como un ilustrarse sobre la cuestión política.

En esto hay que centrar la atención, se trata de darle forma a nuestra concepción política, encontrarla en el contexto: En definitiva encontrarnos a nosotros, nuestra identidad, también contrastándola con otras formas políticas.

La realidad social y política difícilmente se pueda ver como una ciencia exacta donde es posible diseccionarla con precisión poniendo cada cosa en un casillero. Los hombres y mujeres que son protagonistas de la política están sometidos permanentemente al ejercicio de su libertad, a la determinación de sus intereses, a la influencia de los otros, etc. Por eso decimos que no se trata de hacer un diagnóstico objetivo de la realidad. Porque cuando se hacen diagnósticos se tiene la vana pretensión de pararse por afuera de un objeto (la sociedad) de la que somos parte. **Reconocernos como parte de la realidad es un paso indispensable.**

Cuando se hacen diagnósticos objetivos se habla de problemas (que siempre son de otro) y cosas negativas que hay que eliminar (que generalmente dependen de los otros). Por eso, **desde una primera mirada de la realidad**, como una fotografía de la correlación de fuerzas, tenemos que **transitar hacia la comprensión de los conflictos reales**, las disputas de intereses concretos que se dan en la sociedad. Dirimiendo a su vez los principales de los secundarios.

La existencia de un proyecto nacional y popular nos da la oportunidad histórica de pensarnos en colectivo, lo que antes se hacía en términos de resistencia, ahora lo podemos realizar en términos de avance popular. Y debido a este gran desafío histórico es que debemos tener en cuenta para formar nuestro sistema de ideas, que muchas veces se van a nutrir no solo de la experiencia y el conocimiento propios, sino del largo camino trazado por nuestro pueblo en su proceso de liberación.

Cada realidad y coyuntura en el escenario puede verse desde esta perspectiva. La educación pública, la Asignación Universal por Hijo o recuperación de YPF, el Progresar o el Procrear, no son datos de la naturaleza o “paisaje” del contexto, sino luchas encarnadas en el pasado o presente, de decisiones políticas que se concretan en hechos políticos, frente a conflictos que se reconocieron en el escenario.

Lo mismo sucede con las cuestiones faltantes, con lo que aún no hay y puede haber, con lo que se reclama. Son aspectos que se pueden entender desde el esquema: realidad, disputa, decisiones, hechos, y nueva realidad.

El contexto no es paisaje, no es natural, es un punto que expresa ciclos históricos, etapas y coyunturas políticas, de batallas, de peleas y de nuevas cuestiones a ser politizadas. La realidad política es fruto de acción política así construida.

De este modo, las organizaciones político-sociales de cualquier tipo (sindicatos, cooperativas, movimientos, fuerzas políticas etc.) son mediadoras para poder comprometernos con el conflicto. Son herramientas de construcción colectiva para comprometerse, que en su seno poseen compromisos específicos y que se desprenden de otro compromiso que surge de la disputa de un interés más general. **La decisión política no es la opinión sobre como quisiéramos que sean las cosas, es compromiso político si interviene en la disputa de intereses.**

No se trata de la bondad o justicia de una causa, se trata de poner a rodar intereses propios que se contraponen con los de otros. Y ahí ya hay conflictos. Pero solo cuando uno forma parte de un espacio de construcción colectiva, puede intervenir en los conflictos con la posibilidad de cambiar la realidad. Opinando desde enfrente del televisor o la computadora, sin intervenir colectivamente, el cambio de la realidad aparece como imposible. Lo mismo sucede cuando se pone la responsabilidad en otros y se cree que es tan fácil, que los otros no lo hacen por mala voluntad o por ignorancia.

No estamos diciendo que el solo hecho de pertenecer a un colectivo político es de por sí suficiente para transformar la realidad política. Puede suceder que en algunas organizaciones, los compromisos y decisiones políticas que la constituyen no estén bien enlazados con los conflictos que están viviendo. Es el caso de organizaciones que “envejecen”, que se desconectan del conflicto actual, o que se vuelven reaccionarias, porque leen otros conflictos que quizás son los de su momento fundacional, pero no pueden

adaptarse a los conflictos actuales. Por otro lado, el riesgo en organizaciones más recientes es poner mucho énfasis en los conflictos actuales pero no enlazarlos con compromisos más básicos, de larga data, o más profundos (riesgo de superficialidad o hiperactivismo).

En cuanto a las disputas de interés, podemos caer en dos inconvenientes: el de caracterizarlo “lleno” de problemas, pero sin “actores” es decir sin conflicto, y otras, llevarlo a cuestiones personalistas y esté poblado de actores, pero sin ver las cuestiones estructurales y los problemas.

Esta situación nos deja a medias o afuera de la política; de nuestra propia capacidad de decidir y crear política. La lectura de la realidad como conflicto de intereses nos exime de la versión maniquea de actores reducidos a “víctimas” y “malos”, pero también de considerar que cualquier decisión de un actor político está solamente atravesada por sus propias determinaciones individuales.

La construcción de la mirada que tenemos de la realidad no es individual sin el producto del circuito (realidad, disputa de intereses, decisiones, hechos) que fuimos transitando. Existen asimismo en el seno de una sociedad, instituciones, organizaciones, que funcionan como condicionantes de la mirada que construimos sobre la política misma o bien como límite a la acción para transformarla.

Es importante pensar críticamente esos espacios de politización. Todos ellos tienen su historia, provienen de cierto posicionamiento de actores en situaciones conflictivas y son sustentados por diferentes instituciones u organizaciones, que reproducen, producen y proveen una forma de entender la política. Éstas forman parte de la lucha política misma, pues como construcciones en el seno de la sociedad, también se encuentran en disputa.

1.3. La política como herramienta transformadora

Nuestra historia reciente está signada por la tragedia política de la dictadura genocida que se inició el 24 de marzo de 1976. La instauración del neoliberalismo y la consagración de la victoria de las minorías trajeron aparejadas la anulación de la participación popular y la aniquilación planificada de la militancia política. El terror instaurado en lo más profundo de nuestra sociedad fue capitalizado durante décadas, para sostener el statu quo, que llevaron, a los gobiernos democráticos que sucedieron a la dictadura, a sostener el mismo programa de gobierno.

La profundización del neoliberalismo y el pensamiento único vinieron acompañados de la traición a la voluntad popular que expresara el gobierno a cargo de Carlos Menem en la década del 90.

Durante muchos años se intentó inculcar la idea de que la política es patrimonio exclusivo de una clase dirigente, que la política es algo asimilable a una profesión que sólo pueden ejercerla quienes la asumen como una carrera de consagración individual. En este sentido, la política fue arrebatada a nuestro pueblo como derecho y ejercicio cotidiano.

Un sector, autodenominado profesional de la política, se siente el único con derecho a opinar y a decidir. Se ha llegado a hablar de «la clase política» porque de hecho, este grupo de personas se ha ido separando de los intereses generales de la población y se fue profesionalizando en el ejercicio de la política y en su discurso.

El grado creciente de exclusión política y la traición sucesiva a la voluntad popular fueron algunos de los disparadores de la pueblada del 20 de diciembre de 2001. Allí comenzó a escribirse el testimonio de este tiempo, signado por el fin del neoliberalismo, el renacimiento del protagonismo popular y la participación política.

John William Cooke, una de las figuras claves de la resistencia peronista, señaló que *“La teoría política no es una ciencia enigmática cuya jerarquía cabalística manejan unos pocos iniciados, sino un instrumento de las masas para desatar la tremenda potencia contenida en ellas. No les llega como un conjunto de mandamientos dictados desde las alturas, sino por un proceso de su propia conciencia hacia la comprensión del mundo que han de transformar”*.

La decisión sobre la práctica y la práctica de decidir, cotidianamente nos ponen dentro de la política, nos construyen como sujetos políticos. Esa política que siempre está –pero la hacen parecer lejana y ajena– nos atraviesa y se presenta desafiándonos a ser parte, a participar y a tomar partido en los conflictos, a cambiar la realidad, en nuestro barrio, ciudad, país y región. «Lo político» nos atraviesa y configura la realidad. Pero eso no quiere decir que la política sea algo «ya dado» o en lo que simplemente «ya estamos». Hay política cuando hay invención y voluntad efectiva de hacer algo con eso que somos. Cuando se construyen voz y capacidad de intervenir en las disputas que definen los intereses de las mayorías.

Los procesos populares en América Latina y en particular en nuestra Argentina, tuvieron como característica principal consagrar los derechos de las mayorías a partir de arrebatárselas el protagonismo y la decisión política a las élites gobernantes y transferírselas al pueblo.

Un nuevo paradigma democrático se empieza a erigir sobre la sólida base de la participación popular. Aun así, debe destacarse que **la participación no es un concepto único, estable y referido sólo a lo político. Es una dinámica mediante la cual los ciudadanos se involucran en forma consciente y voluntaria en todos los procesos que les afectan directa o indirectamente.**

Se habla de participación cuando la gente:

- a) asiste a reuniones,
- b) sale a la calle a manifestarse a favor o en contra de algo,
- c) de manera pacífica se niega pública y notoriamente a comprar, hacer o decir algo que la mayoría considera correcto,
- d) vota en los procesos electorales,
- e) ejecuta determinadas tareas: campañas de alfabetización, de vacunación, etcétera,
- f) hace sentir su voz en una reunión.



Todas estas son, sin duda, formas de participación, pero, a nuestro entender, la principal forma es la participación en la toma de decisiones que le afecten e involucren a otros y en el control de la ejecución y mantenimiento en el tiempo de las medidas adoptadas.

En ese sentido, la participación se convierte en una herramienta de organización general para derrotar la exclusión política. Al ejercer plenamente su ciudadanía, el pueblo recupera el verdadero sentido de la democracia, poder para el pueblo y del pueblo.

1.3.1. Algunas reflexiones en torno a la participación y su puesta en práctica



Siguiendo el eje de lo que venimos analizando en cuanto a la participación como herramienta de organización hay un aspecto sobre el que resulta indispensable detenernos.

Tiene que ver con **preguntarnos en todo espacio de construcción colectiva, cuánto hemos avanzado en nuestra mirada y en nuestra posición respecto a la política**. Desde una perspectiva temporal podríamos descubrir miradas de procesos, conflictos y relaciones de poder que seguramente serán de diferente escala y profundidad. A la vez, sería posible analizar el crecimiento en la formación política y el cambio en la mirada sobre “lo político”. El siguiente recurso puede ajustarse a esta finalidad:

Escala de tiempo para el análisis

¿A qué *distancia de la política* estaba cada uno hace **10 años** y a qué distancia está hoy?

¿A qué *distancia de la política* estaba cada uno hace **5 años** y a qué distancia está hoy?

¿A qué *distancia de la política* estaba cada uno hace **2 años** y a qué distancia está hoy?

¿A qué *distancia de la política* estaba cada uno **hoy y dentro de 1 año**?

Por otra parte, en la política, **hay un elemento clave que es lo conversacional, el debate en el colectivo.**

Sobre este punto es conveniente saber que **resulta necesario salir de la repetición, hay palabras que no son nuestras y siempre debemos darle un nuevo significado**, para que formen parte de lo que nosotros somos, de nuestra forma de ver el mundo. Y por sobre todo no condenarnos a repetir lo que otros dicen sin este proceso de reelaboración.

Un recurso para poner práctica debates que permitan la expresión de ideas en el marco de lo conversacional puede ser el siguiente:

CUESTIONES EN TORNO A LAS CONVERSACIONES

NOSOTROS - ELLOS

En las conversaciones que mantenemos, ¿a quiénes nombramos como nosotros y a quiénes nombramos como ellos?

YO - NOSOTROS

¿De qué está hecho el yo en el nosotros?

¿Cómo qué me considero?

¿Ciudadano? ¿Productor? ¿Militante? ¿Dirigente? ¿Votante?
¿Militante social? ¿Peronista? ¿Radical? ¿Kirchnerista?

LOS BORDES Y LAS PUERTAS

QUÉ ES LO QUE ACERCA,
QUÉ ES LO QUE ALEJA

¿Qué hay en el borde entre "estar adentro" y "estar afuera" e la política? ¿Cómo es ese terreno? ¿Cómo son las puertas que abren o cierran?

1.4. Análisis político, formación y politización de un colectivo

La política está marcada por el hecho de que tomamos conciencia de que va creciendo, de que tiene un tiempo limitado, compartido y que en ese tiempo limitado hay algo que nos convoca e involucra como tarea-responsabilidad.

El tiempo se vuelve historia cuando en el tiempo aparece la exigencia de tomar decisiones. Cuando esto sucede, ocurre el encuentro de generaciones.

Uno se apropia del presente viendo el recorrido de la historia a lo largo del tiempo. La conciencia de que tenemos un tiempo que nos implica y que estamos llamados a decidir: reconocer el presente como fruto, también, de decisiones de otros.

La responsabilidad es poder responder. Hay un reconocimiento y una reflexión de momentos críticos para dar respuestas.

¿Qué ejemplos tomar de esos momentos de inflexión y crisis del pasado reciente? El primer peronismo, la revolución libertadora, el proceso militar, la hiperinflación, el 2001, la 125, entre otras. En cada uno de esos momentos, lo que podemos reconocer personal y colectivamente, es el haber dado respuestas, cuando hacía falta, a exigencias, a oportunidades, a llamados a la batalla.

La política es siempre una gran batalla contra el miedo, por demostrar que no nos han vencido. Porque las clases dominantes, por distintos medios, y a lo largo de nuestra historia, han tratado de calar en los huesos el miedo a la participación política para poder mantener el statu quo.

Una de las tareas de la formación política y de la politización en general es darle batalla al miedo que persiste y se reproduce.

Una historia del miedo es también, una historia política. Es una historia del control, de la dominación y del disciplinamiento de los sectores populares. Lo comprobamos a través de un breve recorrido y algunos ejemplos:

- El final de la primera experiencia del peronismo, con el golpe del '55: El miedo a nombrar la identidad (los personajes y símbolos peronistas). El miedo como silenciamiento.
- La dictadura: el mensaje de que “si participas te matamos”. Una revancha clasista a la escala de lo que había que disciplinar: una gran masa de gente, de trabajadores organizados, dirigentes políticos y sindicales.
- La hiperinflación: el mensaje de temor transmitido era que “la plata que se tiene... de un día para el otro no vale nada”. En el espejo de la actualidad esto se revive.
- El desempleo: la idea y la efectivización de perder la condición de trabajador.

La respuesta ante el miedo, ante la dominación, constituye el coraje de constituirse en sujeto, en sujeto propiamente político. Hay un reconocimiento del sujeto político popular en nuestra historia pasada y presente del que dieron cuenta el radicalismo en su momento y el peronismo.

En este recorrido sobre los miedos, se observa al trasluz, cómo una contra-trama de la dominación es decir como un hecho de que en Argentina existió y existe un sujeto que vence al miedo, que se involucra en la lucha política y que es ese sujeto popular que encuentra su dignificación política de ciudadano en tanto trabajador. Es la experiencia y la memoria de que los trabajadores, su constitución y su construcción política, pueden gober-

nar el país. Es la experiencia del peronismo. Toda la historia del miedo es la de intentar acobardar, amenazar, perseguir, neutralizar a ese sujeto.

El desafío, en este sentido, es comprender históricamente el movimiento nacional y popular, y el miedo que se le intenta inculcar una y otra vez a ese sujeto político. Es el miedo que se “introyecta” en cada uno de nosotros, como miedo a una identidad, a la participación o la política, directamente. Diríamos además que es ese miedo que toma otras caras, no solo la cara obvia de “temor”, sino también la de descalificación, la indiferencia, la discriminación...

1.4.1. Politización de algunos temas y la discusión política.

El papel de las organizaciones

Con el comienzo del siglo XXI asistimos a un tiempo histórico ya que temas que no estaban politizados se politizaron, se mostraron y se demostraron no "naturales", sino como lugares conflictivos y a conflictuar.

La Asignación Universal por Hijo (AUH), el matrimonio igualitario, entre otros, son temas que históricamente, parecía que no se podían discutir y de pronto se discuten. El llamado conflicto del campo que nos enseña que la riqueza no es natural y la pobreza tampoco. Ambos se vuelven materia de discusión política y de decisiones políticas.

Nuestro vínculo con los temas a través del análisis político y la politización de cuestiones que están vinculados con nosotros, nos van “formando” políticamente, personal y colectivamente, porque son temas que se politizan enraizados en la vida cotidiana, traducidos en política pública y que se transforman en acciones de espacios políticos, cuando anteriormente sólo eran considerados “sociales”. La información y la capacidad de reflexionar son un factor fundamental de la politización.

El acceso al análisis de la información, la posibilidad de contar con información “no procesada por otros”, el conocimiento y la posibilidad de articularla con otros conceptos, en procesos de reflexión propios, permite asumir, como políticos, diferentes temas y situaciones.

El hecho de que hoy se discutan los medios de comunicación tiene que ver con la disputa de quién provee la información y los mecanismos de reflexión sobre la realidad, es decir, con qué datos se arma nuestro conocimiento. Por ejemplo, desde los medios hegemónicos se fustiga a la construcción de un “relato kirchnerista”. A éste se lo ataca porque provee otro tipo de información, otros datos, otros símbolos, otros argumentos, y otras posibilidades. **Lo que preocupa del “relato” es eso mismo, que es “otro” relato.**

En todo trayecto de politización, personal o grupal, la constitución de o el acercamiento a organizaciones permiten, justamente, acceder a otros elementos, vencer el miedo, adquirir otras versiones y activar otras posibilidades. Son organizaciones que canalizan la pertenencia, el encuentro, la confianza y que abren la posibilidad de manifestar explícitamente político.

Estos espacios nos permiten acercarnos, funcionan como puerta a la vida política. Todos podemos reconocer este tipo de espacios en nuestras trayectorias. Y se pueden ver en la historia más amplia del país.

Una pregunta para hacernos sobre estas organizaciones que nos han permitido reencontrarnos con la política es si ellas alcanzan para lo que viene, para aquello en lo que todavía debemos meternos, y meternos más.

¿Cuánta creatividad organizativa tenemos? ¿Cuántas organizaciones políticas nos ofrecen espacios de formación? ¿De qué calidad son? ¿Qué capacidad de acción tienen las organizaciones? ¿A cuántos y a quiénes piden convocar y contener? Son preguntas a responder. Las organizaciones que transitamos, además de invitarnos a participar ¿nos invitan a pensar que podemos gobernar, o son sólo organizaciones de resistencia y movilización?

Llevamos 30 años de democracia, podemos avanzar corriendo el miedo que la inestabilidad del sistema propio generaba.

Este momento de sostenimiento democrático está acompañado con un momento de crecimiento económico, el que nos alienta y nos brinda la oportunidad histórica de discutir la distribución de la riqueza, el conocimiento, etc. Aún más, finalmente hay una decisión política de que todo esto se pueda debatir y profundizar.

Es probable que este tiempo que estamos viviendo sean aquellos en que más cosas hubo en juego para nuestra sociedad. Es probable también, dado la complejidad de los procesos, la dureza de las luchas, que, en un ciclo biográfico, en el transcurso de una vida, no toquen muchos más momentos como el que vivimos.

2. Análisis político e ideología

Los anteojos para ver el mundo

En general se describe a la Ideología como la cosmovisión, el sistema de ideas o creencias que guía el accionar de un hombre o un determinado conjunto social. Dicha esta fría definición, podemos agregar que la ideología implica un nivel de significación que puede estar presente en cualquier tipo de mensajes, en cualquier situación comunicativa de la vida cotidiana, aún en el discurso científico.

Cualquier material de la comunicación social es susceptible de una lectura ideológica. No debe pensarse, entonces, que las declaraciones de un funcionario del gobierno, por ejemplo, constituye un material "más ideológico" que una revista de modas. Ambos obedecen al terreno de la subjetividad discursiva, es decir, expresan en distintos planos miradas sobre la realidad y constituyen un "relato" de lo que pasa.

Esto nos lleva a la cuestión de que **la ideología, al expresarse desde la subjetividad, siempre interpela a los sujetos. Aunque en realidad, resulta un proceso dialéctico puesto que los sujetos modifican a su vez la ideología, la transforman.** En sí, la ideología sólo existe por y para los sujetos concretos que pertenecen a una determinada realidad social, entorno cultural y vida económica.

Las ideologías impregnan el campo de la cultura nacional en general y de la comunicación social en particular. Son sistemas que se transmiten y difunden constantemente en la sociedad global, desde mensajes hasta discursos sociales; en fin, es uno de los niveles de organización de los mensajes que constituyen sentido de lo real.

En principio, hay que señalar que la mayoría de las ideologías encuentran su origen en una corriente filosófica, de la cual es una síntesis o una simplificación en algunos casos. **Las ideologías son, en definitiva, los anteojos que construimos para ver el mundo, para explicarlo, para entender si hace falta transformar o conservarlo, restaurar o profundizar.**

Gramsci, ideología, hegemonía y bloque histórico



Antonio Gramsci 1891-1937

Fue filósofo, teórico marxista, político y periodista. Fundó el Partido Comunista Italiano y fue su representante en la tercera internacional, su aporte fue fundamental en repensar el marxismo, enfrentándose constantemente con quienes lo reducían a una expresión dogmática.

Aquí vamos a tomar de Gramsci dos categorías: **hegemonía y bloque histórico**, no por su difusión en el lenguaje de la política, sino porque son herramientas que nos parece útiles para apreciar nuestra realidad.

Gramsci se diferencia de los marxistas más ortodoxos al tratar los conceptos de Estructura y Superestructura de una manera novedosa; mientras que para los primeros un cambio en la Estructura (conjunto de relaciones económicas existentes) provoca una modificación en la Superestructura (la cultura, las instituciones, sistema jurídico, la concepción del mundo etc.), para Antonio Gramsci esto es simplemente determinismo mecánico.

En otras palabras, la ortodoxia marxista establece un vínculo causal entre Estructura y Superestructura y concibe esta última como un reflejo mecánico de la base económica. Por este camino se desemboca en

una visión de la ideología como un fenómeno que se da "por encima" o "después" del otro al que consideran de más relevancia en su rol histórico, que es lo económico entendido en la superestructura.

Gramsci con sus aportes rompe con esta concepción. Da un paso más, y durante su largo cautiverio en la soledad de su celda, al reflexionar sobre las causas de la derrota del movimiento obrero y el triunfo del fascismo, pone al descubierto los errores fundamentales: la incomprensión de la naturaleza y el papel de la política y la ideología. O sea, este reduccionismo economicista no dejaba observar las complejas relaciones de fuerzas en el seno de una sociedad y reducía la realidad compleja a un mero enfrentamiento entre clases antagónicas.

Es así que Gramsci llega a su complejo **concepto de hegemonía, como la necesidad de las clases sociales sobre todo de las subordinadas, de disputar el sentido común de la sociedad, a partir de aunar sus intereses con los de los otros sectores, en contraposición con las clases dominantes.**

Vemos que está expresando la clara necesidad de una alianza de sectores sociales, pero nunca perdiendo de vista que el ejercicio de la hegemonía conlleva a entregar un poco de sí a la clase que aspira al liderazgo, pero no al punto de comprometer sus intereses básicos.

Para Gramsci **la alianza de sectores no es puramente instrumental**, va más allá, mientras cada grupo conserva su propia individualidad y su propia ideología al interior de la alianza, todos sus elementos se funden en una "voluntad colectiva" que pasa a ser el nuevo protagonista de la acción política, y que funcionará como el sujeto político mientras dure esta hegemonía.

Siguiendo la reflexión, entonces, la acción política y la ideología tienen una relevancia fundamental dando por tierra todo determinismo económico.

Gramsci plantea que la ideología es "donde los hombres se mueven y adquieren conciencia de su posición y luchan". Aquí vemos la idea de que los hombres no son lo originalmente dado sino que son producidos por la ideología, en un momento social e histórico determinado. De este modo, las subjetividades individuales son siempre el producto de la práctica social.

La hegemonía crea una clase hegemónica, es decir, aquella que ha podido articular sus intereses con los de otros grupos sociales, a través de la lucha ideológica.

En definitiva, en Gramsci la cuestión ideológica no es un fenómeno que sucede en un segundo plano mientras lo económico tiene el principal rol en la escena social. Da una importancia relevante a la labor de los intelectuales como encargados de cohesionar los grupos sociales revolucionarios, con la formación de una conciencia revolucionaria como elemento fundamental para cualquier cambio social.

Para Gramsci el intelectual no es un académico que decide comprometerse en política. **Para el pensador italiano todos los que forman parte organizativa en la construcción de política y transformación social tienen que entenderse como intelectuales**, planteando que se trata de intelectuales orgánicos.

“Por intelectuales es preciso entender no sólo aquellas capas comúnmente designadas con esta denominación, sino en general, toda la masa social que ejerce funciones organizativas en sentido lato, tanto en el campo de la producción como en el de la cultura y en el político-administrativo” (Cuadernos, V, p. 412).

↗ Gramsci clasifica a los intelectuales en dos categorías:

- **orgánicos**, que son los encargados de difundir las ideas de un colectivo que lucha por una nueva hegemonía y los
- **intelectuales tradicionales**, que expresan modos de producción anteriores, estén o no encuadrados en las fuerzas de la derecha, pues no necesitan cambiar nada para mantener los privilegios de los privilegiados.

Bajo este concepto que nos brinda Gramsci, podemos fácilmente dilucidar de qué manera las clases dominantes en la Argentina lograron durante más de 200 años establecer su predominio por sobre las populares.

No se trata sólo de acceder al gobierno por la política, ni siquiera de construir un modelo económico, es preciso reproducir en términos culturales por aquellos sujetos preponderantes.

En la Argentina, con las diversas etapas de avance del Movimiento Nacional y popular, sobre todo desde el primer peronismo, se vive lo que se denomina: “empate hegemónico” en donde la ideología, y por lo tanto, la concreción de los proyectos en pugna se encuentran de manera temporal a un lado o al otro de la contradicción. De esta manera podemos ver como por más de 70 años, la Argentina se debate entre dos proyectos antagónicos.

Es así que vislumbramos que la disputa política no está solamente enmarcada en el ámbito económico ni en el político-electoral y que no puede haber liberación de las clases populares si no se tiene como un campo más de la lucha política a la cultura.

Entender la importancia que adquiere en la lucha política la cultura significa entender también, de qué manera se constituye un **bloque hegemónico**. Gramsci plantea, invocando el concepto de hegemonía en Lenin, que el poder de las clases dominantes sobre las subalternas no está dado simplemente por el control de los aparatos represivos del Estado, si esto fuera así, bastaría simplemente el control de los mismos para obtener un cambio en la hegemonía.

El poder de las clases dominantes esta dado fundamentalmente por la “hegemonía” cultural que logran ejercer sobre las clases sometidas, a través del control del aparato educativo, religioso y de los medios de comunicación.

Mediante esta dominación en términos culturales se logra conformar un “bloque hegemónico” en donde todas las clases se amalgaman en el proyecto de la clase dominante.

Conclusión

Entonces podemos pensar en el poder desde esta perspectiva, y lograr diferenciar conceptos que a veces los pensamos como si fueran uno solo: gobierno y poder.

Gobierno y poder pueden no ser la misma cosa, y de hecho pueden llegar a existir enfrentamientos entre quienes detentan el poder y quienes ejercen el gobierno.

En nuestro país la oligarquía se constituyó como clase dominante desde la creación del Estado moderno argentino y desde entonces ha sido quien detentó el poder, al tener el control sobre los aparatos de dominación cultural. Aunque en varios periodos relativamente breves de tiempo perdió el gobierno.

El gobierno es quien direcciona las políticas de Estado, pero se alcanza el poder solo cuando se configura un bloque histórico que lo garantice, que en nuestro caso, logre predominar por sobre el bloque de poder oligárquico.

En la actualidad podemos distinguir con claridad dos bloques en disputa por la hegemonía, por un lado el que comúnmente se denomina “campo nacional” compuesto por los sectores populares y aliados que levantan las banderas históricas de liberación nacional y que tienen un enemigo en común: la oligarquía y el imperialismo, quienes componen otro bloque en conjunto con los grupos económicos concentrados, que piensan el país en clave extranjerizante.



Piensen sobre estas cuestiones y elaboren sus propias conclusiones, a partir de:

- caracterizar los bloques de poder y sus componentes en la actualidad argentina, para luego,
- contrastar las respuestas con las de otros integrantes del grupo y generar debates, en los términos a los que recurrimos aquí, para caracterizarlos.