

El régimen político es la dirección ideológica que adopta una forma política: una misma forma de gobierno –con instituciones similares– puede ser una democracia o una autocracia, según el modo y los objetivos con que ejerza su poder.

La **autocracia** es aquel gobierno en el cual la voluntad de un hombre, un grupo o un partido político ejerce el poder sin que haya un real control del pueblo sobre sus actos, ya que el mando está concentrado en quien ejerce el poder ejecutivo y los demás poderes no existen o están subordinados al primero. Dentro de las formas políticas en que se ejerce la autocracia podemos diferenciar entre los regímenes autoritarios y los totalitarios. En los primeros, la concentración o monopolización del poder no permite o dificulta extremadamente la participación eficaz de la ciudadanía en la vida política de la nación. Generalmente, calificamos a los gobiernos de este tipo como dictaduras.

LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS

La política tiene también otro significado: el de política pública. ¿Qué quiere decir? Son políticas públicas aquellas acciones sistemáticas y planificadas que lleva a cabo un gobierno, dirigidas a resolver algún tema puntual, como pueden ser, por ejemplo, la necesidad de vivienda, el funcionamiento de las escuelas, la prevención en materia de salud, la construcción de rutas y caminos, etcétera.

Las políticas públicas, el Estado y la coordinación social

Las políticas públicas implican siempre un modo de vincularse entre el Estado y la sociedad. Toda política pública está, de uno u otro modo, dirigida a la sociedad y le otorga a ella un lugar. Sin embargo, estos lugares pueden ser distintos, según el modo en que se articulan o coordinan socialmente las políticas.

Norbert Lechner, un autor alemán y nacionalizado chileno del siglo XX, planteaba que existen tres formas principales de entender los modos de coordinación entre Estado y sociedad a la hora de pensar las políticas públicas. El primero es la **coordinación política**. Este modo de coordinación está centrado en el Estado y se basa en la idea de planificación central y vertical. La idea aquí sería que el *Estado es el encargado principal de definir los objetivos* que debe alcanzar una sociedad y, en función de ellos, diseñar políticas públicas y planificar todas las acciones necesarias para lograr esos objetivos. En este modo de coordinación, la *sociedad es una receptora pasiva* de las políticas y el Estado se piensa como una maquinaria vertical, gobernada desde una pequeña cúspide. Las políticas públicas se diseñan en esa cima y, desde allí, se definen las acciones que luego ejecutará el resto de la pirámide de la burocracia estatal. En la base de esa pirámide estaría la sociedad, como receptora y beneficiaria de las políticas.

Usualmente, se piensa que el Estado funciona bajo este modo de coordinación; sin embargo, muchos autores han planteado que este sistema presenta varias ineficiencias y que, en la práctica, el Estado y las políticas públicas terminan funcionando de otra manera. Una de las principales críticas a este modelo habla de *problemas de comunicación* al interior de la pirámide estatal, ya que se forma una especie de teléfono descompuesto. La idea es que generalmente las decisiones y objetivos que se planifican en la

cúspide no llegan claramente a los ejecutores que se encuentran en la base, o lo hacen de manera distorsionada; por lo tanto, quienes están en la cúspide no se enteran de las dificultades y problemas que puede presentar en la realidad una política determinada porque tampoco funcionan bien los canales de información que van desde la base hacia arriba.

La otra crítica refiere a un problema de *incentivos* y *motivación*. Para que las decisiones se ejecuten como fueron planificadas, todos los miembros de la pirámide deben, además de estar informados, sentirse motivados para cumplir los objetivos. Esto muchas veces no ocurre, ya que las decisiones son vistas como ajenas por los ejecutores y muchas veces no tienen incentivos para comprometerse con los objetivos que se plantea en la cúspide.

Lechner llama **coordinación a través del mercado** a la segunda forma de coordinación. Esta idea plantea que el Estado, en lugar de definir objetivos y planificar las políticas públicas, debe sentar las bases para que la gente resuelva voluntariamente sus propios problemas. Aquí el Estado renuncia a una política deliberada y deja que las personas de una sociedad se planteen sus propios objetivos y coordinen con otras personas las posibles acciones en pos de alcanzarlos. Como los individuos serían quienes se plantearían sus propios objetivos, estarían “automotivados” y se comunicarían eficientemente con quienes precisen coordinar sus acciones.

La crítica aquí es que esta forma de coordinación implica, en la práctica, la renuncia a cualquier objetivo del Estado respecto de lo que es bueno y deseable, y muchos problemas no se resolverían porque el “mercado” no generaría los incentivos suficientes. Por ejemplo, si en un barrio pobre y alejado no hay población ni dinero suficiente para que exista una clínica médica, esa gente no tendría acceso a la salud. La teoría de la coordinación a través del mercado plantearía que si no hay mercado suficiente para que sea rentable la oferta de servicios de salud, la gente debería mudarse hacia otro lugar donde viva más gente. Sin embargo, para muchos, y especialmente para aquellos que quedan afuera del mercado (como los habitantes del barrio pobre y alejado que pusimos como ejemplo), ésta no es una buena forma de funcionamiento de la sociedad.

La última forma de coordinación social es la **coordinación a través de redes**. En esta forma, las diferencias entre lo público y lo privado serían más relativas, ya que se piensa que no debe ser solamente el Estado el que deba llevar adelante una política pública eficientemente, sino también la sociedad. Acá adquieren importancia especial las organizaciones, que son incluidas en los distintos momentos de la política pública: el diseño, la implementación y la evaluación. Esta forma de coordinación busca lograr el compromiso de todos los actores, públicos y no públicos, con el logro de un objetivo. Generalmente plantea formas no lucrativas de acción, ya que de esta manera las cosas se hacen más por el compromiso en sí que por el afán de ganar dinero.

Los problemas que muchos observan en esta forma de coordinación, que parece ideal en la teoría, son numerosos. Uno de ellos es que la multiplicación de actores hace más difícil que se pongan todos de acuerdo. Además, como no existe aquí una jerarquía, nadie tiene herramientas para obligar a otros a hacer algo que no quieren. Finalmente, cuando no hay acuerdo, se pueden generar bloqueos, es decir, que como unos no están



Por Nik

de acuerdo con otros, mutuamente se impiden hacer las cosas. Pongamos como ejemplo que se plantea arreglar una escuela mediante esta forma de coordinación. Entonces se reúnen padres, alumnos, docentes de la escuela y autoridades educativas y municipales a discutir qué van a refaccionar y cómo. Si todos están de acuerdo y pueden aportar el tiempo y los recursos necesarios, no habría problema y todo se haría bien. Ahora, si unos creen que hay que arreglar el baño; otros, las aulas, y otros, la fachada de la escuela, y no hay tiempo ni recursos para todo, y la decisión se debe tomar por consenso, se hace más difícil encontrar una solución. Puede pasar que el personal de la municipalidad tenga algunos recursos para arreglar la escuela y los padres puedan aportar el trabajo. Pero resulta que la municipalidad quiere que se pinte la escuela y los padres prefieren que se arreglen las aulas. Cualquiera

necesita del otro para lograr el objetivo, pero como no se ponen de acuerdo, cada uno bloquea al otro (la municipalidad no les da a los padres los recursos para arreglar las aulas y los padres no ponen el trabajo para pintar la escuela). Si no se consigue el objetivo, no hay manera de desempatar la situación y la escuela continúa en malas condiciones. Lo óptimo es que, con técnicas de resolución de conflictos, se logre un acuerdo.

El ciclo de las políticas públicas

Más allá de las distintas formas de coordinar las políticas públicas, éstas tienen siempre alguna forma de organizarse. Un esquema bastante básico de organización es el que se conoce como **ciclo de políticas públicas**. De acuerdo con él, se entiende a la política pública como un ciclo, que comienza con la detección de un problema, continúa con la formulación de alternativas de solución, luego con la toma de decisión sobre qué opción de todas es la más conveniente, y la ejecución de la política y, finalmente, su evaluación. En la evaluación generalmente se detectan nuevas dificultades o aspectos de mejora, y a partir de allí comienza el ciclo nuevamente.

A grandes rasgos, podemos decir que los principales momentos de la política pública son tres: la planificación, la implementación y la evaluación. La planificación es el proceso de organización de acciones y recursos para cumplir un objetivo. En general, parte con el planteo de un problema, a partir del cual se analizan las acciones para resolverlo y finalmente se plantea cómo y con qué recursos conviene hacerlo. Luego, la implementación es la ejecución del plan de acción que surgió en la planificación. Finalmente, la evaluación es el momento en que se analiza todo lo que ocurrió durante la implementación y se lo compara con la planificación previa. La idea principal aquí es

ver si se cumplieron los objetivos planteados y se resolvió el problema inicial, así como también ver en qué plazos y con qué costos y, eventualmente, analizar los motivos por los que la ejecución terminó siendo distinta de la planificación.

Habitualmente se piensan estos tres momentos como cosas separadas. Pero en la realidad tienden a ir de la mano. La planificación se revisa y se modifica en la implementación y la evaluación de la política suele ser constante y acompañar la totalidad del desarrollo de la política.



Actividades

1. Define con tus propias palabras qué es una política pública.
2. ¿Te parece que hay un tipo de coordinación de políticas públicas que señala Lechner que sea mejor que los otros? ¿Cuál? ¿Por qué?
3. Busca información en diarios, revistas o en Internet sobre alguna política pública que actualmente se esté desarrollando en la Argentina (por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo, el Plan Federal de Viviendas, el Plan Argentina Trabaja, etcétera).
4. Analiza la política pública que elegiste y señala:
 - a. ¿Cuál de los tres tipos de coordinación entre Estado y sociedad te parece que se lleva a cabo con esta política pública? Justifica tu respuesta.
 - b. Describe el ciclo de política pública que te parece que se llevó a cabo: cómo se planificó, cómo se ejecutó y cómo se evaluó.

LOS ORGANISMOS ESTATALES

Uno de los elementos que debe tener todo Estado para gobernar es la organización de la **administración pública** en diferentes sectores u **organismos estatales**. Constituye el aparato burocrático del Estado, y está integrado por todas las instituciones nacionales, provinciales y municipales necesarias para el gobierno a fin de llevar adelante las políticas diseñadas. Entre las instituciones están los ministerios, de los cuales dependen el sistema educativo (integrado por todas las instituciones educativas: jardines, escuelas, profesorado, universidades), la salud pública, la Policía, las Fuerzas Armadas, el Registro Nacional de las Personas, etc. Se sostiene mediante la recaudación