

DIPLOMATURA

Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de Organizaciones Sociales Territoriales

4

MÓDULO

POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN COMPARTIDA



UNSAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN



CENOC
CENTRO NACIONAL
DE ORGANIZACIONES
DE LA COMUNIDAD

AUTORIDADES

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
Presidencia de la Nación

Presidenta Honoraria
Dra. Alicia Margarita Kirchner

Secretaria Ejecutiva
Dra. María Matilde Morales

Coordinador Técnico
Dr. Aldo Marconetto

Universidad Nacional de San Martín

Rector
Dr. Carlos Ruta

Decana de la Escuela de Política y Gobierno
Dra. María Matilde Ollier



Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad
Universidad Nacional de San Martín

“DIPLOMATURA EN FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE GESTIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES TERRITORIALES”

MÓDULO 4 POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN COMPARTIDA 2012

ACERCA DE LA DIPLOMATURA

El **Diploma en Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de Organizaciones Sociales Territoriales** de la Universidad Nacional de San Martín surge como respuesta a estos requerimientos de profesionalización. A través de la formación de pregrado, persigue el propósito de acercar una alternativa educativa innovadora, flexible y de alta calidad a los dirigentes y miembros de Organizaciones Sociales de actuación territorial en cada una de las 15 Comunas la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Combinando una sólida formación en las áreas de la gestión organizacional, la participación ciudadana popular, el desarrollo en territorio, las políticas públicas, las capacidades estratégicas y operativas de gestión - entre otros contenidos relevantes - y con una referencia permanente al campo de acción concreto de los participantes, el programa apunta a que éstos incorporen metodologías e instrumentos específicos aptos para diagnosticar problemas, identificar oportunidades y posicionar a sus instituciones como agentes autónomos, relevantes y capaces de impulsar procesos de desarrollo sustentable en sus territorios.

Sus Objetivos son:

- **Fortalecer**, a través de la formación académica de calidad, a las organizaciones y redes de organizaciones de la Ciudad de Buenos Aires para que sean capaces de acompañar y orientar a otras organizaciones promoviendo el desarrollo social de cada comuna.
- **Capacitar** a miembros de las organizaciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en temáticas como: la gestión organizacional, la participación ciudadana popular, el desarrollo en territorio, las políticas públicas, las capacidades estratégicas y operativas de gestión, entre otros contenidos relevantes.
- **Generar** - a través de la socialización al interior de cada colectivo territorial de los contenidos trabajados - la movilización participante que promueva el involucramiento en las cuestiones comunales de desarrollo y la construcción de redes sociales y organizacionales.

ACERCA DE ESTE MÓDULO

Objetivos del Módulo:

Gestión de Organizaciones Sociales

Esta materia aborda a las Organizaciones desde su múltiple tipología institucional; según el encuadre jurídico, su rol social y su estructura funcional. Se estudian conceptos fundamentales que las caracterizan, como ser no gubernamentales, de bien público y sin fines de lucro, entre otros.

Índice Temático

1. Introducción a las Políticas Públicas.
2. Las políticas Públicas del Bicentenario. "Estado en movimiento" hacia un país con inclusión
3. Proyectos de Gestión Compartida

1 | INTRODUCCIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

“La vida es nada si la libertad se pierde”

Manuel Belgrano

”Felizmente, se observa en nuestras gentes, que sacudido el antiguo adormecimiento, manifiestan un espíritu noble, dispuesto para grandes cosas y capaz de cualesquier sacrificios que conduzcan a la consolidación del bien general.”

Mariano Moreno

Estado y Políticas públicas

Conceptos y enfoques sobre el Estado

El Estado es producto de un proceso gradual y amplio de construcción social a través del cual va adquiriendo una serie de atributos que le otorgan “estatalidad”. Es decir que no surge de un día para el otro ni tampoco es creado deliberadamente por un individuo o un grupo de personas.

Esos atributos que nos ayudan a definir a un Estado como tal, son condiciones de la dominación política y permiten articular y reproducir relaciones económicas, sociales y, especialmente, de poder que expresan valores, intereses e imperativos que se dan en una sociedad determinada.

¿QUE HACE QUE UN ESTADO SEA ESTADO?

- El reconocimiento externo de su soberanía política en el conjunto de estados. (ej. formar parte de organismos internacionales como Naciones Unidas)
- La diferenciación del control a través de un conjunto de instituciones públicas con legitimidad para extraer recursos de la sociedad (ej. Agencias recaudadoras de impuestos como la AFIP)
- La internalización de una identidad colectiva por medio de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y que a la vez garantizan un control ideológico (desde símbolos patrios como la bandera y el himno hasta políticas como la universalización del acceso a la educación pública básica o el establecimiento del servicio militar obligatorio).
- La institucionalización de la autoridad para establecer el monopolio sobre los medios de coerción. (El Estado es el único actor que tiene fuerzas de seguridad propias: Gendarmería Nacional, Ejército, Policía, etc.)



Estos atributos de Estatalidad dan cuenta de la existencia de una instancia de organización del poder y de la dominación política. El Estado



expresa entonces, no sólo un conjunto de relaciones sociales sino que está conformado por un conjunto de instituciones, organismos y funciones. Este ordenamiento constitucional, jurídico e institucional (legislaturas, tribunales, organismos administrativos, cuerpos ejecutivos) es el resultado del juego entre las fuerzas sociales.

A la vez, este entramado institucional nos muestra un Estado que no es uniforme sino que se conforma como un actor social complejo y diferenciado. A la hora de diseñar y/o implementar políticas públicas, las diferentes instancias de decisión y de acción estatal expresan intereses, proyectos e ideas no siempre homogéneos y muchas veces, contradictorios.

El estado en transformación

El orden social no es estático sino que constantemente enfrenta nuevos problemas y desafíos. El Estado va sufriendo modificaciones a partir de cuestionamientos y debates respecto de los alcances del rol que debe asumir, de los temas que debe tratar y de tipo de relaciones que debe establecer con la sociedad civil. La metamorfosis del aparato del Estado se ajusta a ritmos, instancias y modalidades que asumen las formas de resolución de estas cuestiones.

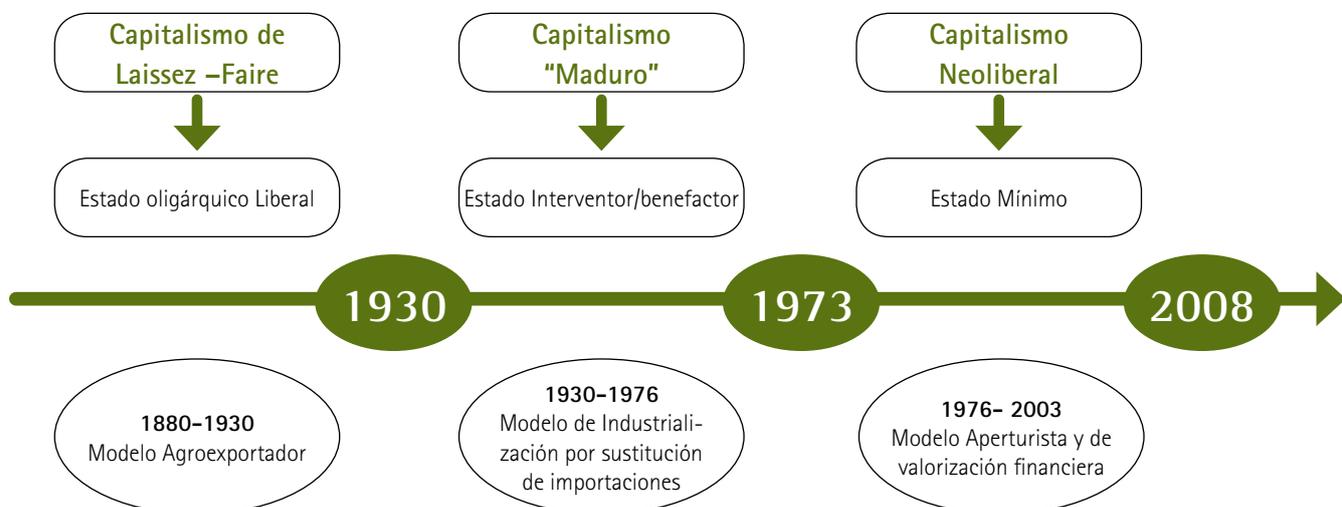
Siguiendo esta lógica podemos afirmar que, la evolución histórica de las instituciones estatales es inseparable de la evolución de las funciones de cada forma histórica de Estado. Estas formas de Estado tienen que ver con transformaciones al interior de un mismo régimen de propiedad: cambio de modelo de acumulación, ampliación o reducción de participación política, tipo de ciudadanía promovida, políticas públicas puestas en marcha, etc.

Por eso es posible hablar de distintas formas históricas de Estado capitalista, que se corresponden con los grandes ciclos en el proceso de acumulación capitalista a escala mundial.

“Es así posible entender el entramado de instituciones oficiales (ministerios, secretarías, direcciones, oficinas, agencias, reparticiones, organismos, empresas, sociedades, etc.), comprendiendo el sentido “funcional” de su génesis, evolución y quiebre como respuesta estatal a determinadas “cuestiones socialmente problematizadas”

(Oszlak y O’Donnell, 1976)

Formas de Estado y Modelo de Acumulación en la Argentina



Encontramos primero una etapa de capitalismo de laissez-faire que se expresa en el **Estado liberal** cuyo rol quedaba limitado a ciertas funciones básicas entendidas como indelegables: la administración de justicia, la vigilancia de las fronteras, las relaciones diplomáticas con otros estados nacionales (razón por la cual se lo denominó también Estado gendarme). La restricción al cumplimiento de estas funciones era precondición para la correcta asignación de recursos a través de la mano invisible del mercado. Para esto, el Estado debía generar las condiciones propicias como la construcción de infraestructura vial, el desarrollo de las comunicaciones, la generación de instrumentos jurídicos y/o fiscales para el intercambio de bienes y servicios, etc.). Desde esta visión, el crecimiento del Estado pone en peligro las libertades individuales por lo que incentiva el ejercicio del control por parte de la ciudadanía a fin de evitar que el Estado avasalle los derechos civiles y el interés privado de las personas.

A esta etapa le sigue un período de crisis y recomposición, con guerras interimperialistas y crisis mundiales que se corresponde con la **crisis del Estado liberal**, el inicio de las experiencias intervencionistas que buscaban paliar los efectos que el desarrollo económico producía sobre los sectores sociales más desprotegidos y el surgimiento de la etapa de capitalismo "maduro" ligada al Estado interventor-benefactor keynesiano (Tarcus, 1992). El Estado aquí aparece como garante de la equidad y el bienestar colectivo.

El Estado de Bienestar se conformó históricamente a partir de dos vertientes (De Lellis y Bello, 1999):

- La política de seguro social desarrollada en Alemania por el Canciller Bismarck hacia fines del siglo XIX, en el período de auge del capitalismo

industrial, y adoptada por las restantes potencias coloniales de Occidente. Esta política se basaba en la cobertura de la población asalariada mediante mecanismos de seguro que cubrían distintas contingencias que pudieran acontecer en la vida de las personas: enfermedades, accidentes de trabajo, la vejez o la situación de desempleo.

- Las medidas de intervencionismo estatal inspiradas en la doctrina de J.M. Keynes que surgieron en los años 30' del siglo XX como respuesta a la crisis del sistema capitalista, cuyas consecuencias sobre la producción y el empleo ponían en riesgo la continuidad del mismo. Se implementaron un conjunto de medidas fiscales, monetarias y crediticias que, utilizadas de manera anticíclica, buscaban regularizar los ciclos económicos con el objeto de producir efectos redistributivos en la sociedad. Estas medidas se concentraron fundamentalmente en: a) provisión directa de bienes (programas alimentarios), b) provisión de servicios (salud, educación) c) transferencias directas (pensiones, asignaciones familiares), d) Transferencias indirectas (subsidios a determinados productos, que conformen la canasta básica de consumo).

A partir de mediados de los años 70', ese modelo entra en crisis y el diagnóstico consensuado fue que el Estado era el culpable de la misma en tanto había crecido más allá de sus posibilidades de sustentación. Interviniendo, utilizaba ineficientemente recursos y distorsionaba el equilibrio que las fuerzas del mercado actuando libres de la interferencia estatal generarían. La sociedad debía recuperar aquellas tareas que el Estado intervencionista, parasitario e ineficiente, le había expropiado.

La privatización, la descentralización, la desregulación, la tercerización de servicios y, la



publicitación, son las políticas centrales para lograr reducir el tamaño del Estado. Este encogimiento del Estado, deslegitimado en su histórico papel y condicionado por el creciente proceso globalizador que reduce su autonomía, debe ser analizado en el marco de un nuevo patrón de desarrollo centrado en la inversión privada, la apertura externa y la orientación al mercado (Torre, 1998). Este modelo supone la aparición de nuevas funciones estatales y la redefinición de las fronteras vigentes entre el dominio de lo público y lo privado. El nuevo esquema de división de trabajo, ¿quien gestiona qué? supone una modificación previa en la relación de fuerzas entre ambas esferas. Si el Estado pierde legitimidad en su accionar es porque hay otros actores que adquieren predominio y relevancia.

Podemos tomar como ejemplo la privatización y observar que la misma implicó la reducción del alcance de la intervención del estado. Este se desprendió de la responsabilidad de producir directamente determinados bienes y servicios y generó que nuevos actores aumentaran su campo de acción. Sin embargo, tal como analiza Oszlak (1997b) el proceso de privatización encierra un significado más profundo ya que deslegitima al sector público, reduce las expectativas que la sociedad tiene sobre la responsabilidad del Estado y aumenta el peso económico y la hegemonía de nuevos actores. Asimismo, al reducir sus funciones se contrae su estructura institucional, es decir el tamaño y la composición del aparato, y la cantidad de personal que lleva a cabo las tareas.

Las transformaciones realizadas producen un corrimiento de las fronteras hasta ese momento establecidas donde se pone en juego la legitimidad del Estado para intervenir en determinadas cuestiones sociales.

Las Políticas Públicas. Enfoques y definiciones.

Si entendemos al Estado como una **relación social**, el mismo constituye un escenario de negociación de compromisos en el que intervienen diversas fuerzas políticas o grupos sociales capaces de negociar en el ámbito político y en el que cada sector social intenta imponer sus intereses. Este ámbito de negociación es denominado "arena política". (Oszlak, O'Donnell, 1976).

Desde esta perspectiva, las políticas públicas ocupan un espacio destacado en la compleja articulación entre el Estado y la sociedad civil. Las políticas públicas son formuladas por el Estado y se proponen impactar en la sociedad. La administración pública está a cargo de las acciones necesarias y posee los recursos para la implementación de las políticas y programas gubernamentales.

¿Que son las políticas públicas?

No existe una definición unívoca de políticas públicas pero la mayoría de los autores coincide en definir las como acciones o inacciones del Estado para solucionar ciertos problemas públicos.

Algunas definiciones:

"Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios" (Tamayo Saenz, 1997).

"Las políticas públicas pueden definirse como un curso de acción y flujo de información relacionado con un objetivo público, definido en forma democrática, las que son desarrollados por el sector público, y frecuentemente con la participación del sector privado" (Lahera E., 2008).

Para pensar:

¿Qué elementos comunes podemos encontrar en las definiciones anteriormente presentadas?

¿Qué componentes cree que omiten estas definiciones?

Política y pública: Desagregando el concepto

Política: “un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con el objetivo de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: una acción con sentido” (Aguilar, 1993). La política es testimonio de la pluralidad de respuestas posibles a las cuestiones que atañen a la vida pública. (Rosanvallon, 1996)

Público/a: Espacio colectivo donde se discuten los aspectos que influyen a la vida en sociedad. Este concepto puede entenderse en oposición a la idea de privado. Es decir, a políticas desarrolladas por el sector privado o agentes no estatales para el mundo privado (por ejemplo, las diferentes políticas de una empresa).

Componentes de la política (Aguilar Villanueva, 1993)

- a) **autoridad (institucional):** toda política pública es un acto de autoridad, legítimamente investida y que se ajusta a los procedimientos establecidos legalmente.
- b) **decisional:** toda política supone una decisión (acción o inacción).
- c) **conductual:** cualquier política pública desencadena comportamientos de múltiples actores (sean gubernamentales o no).

d) **causal:** toda política pública genera efectos (previstos o no).

Características de la política pública. (Meny y Thoenig, 1992)

- a) **un contenido:** toda política supone una sustancia, un contenido.
- b) **un programa:** la política no se reduce a un acto concreto, sino que detrás de ese acto existe un marco más general en el que se integra (y adquiere sentido) ese acto.
- c) **una orientación normativa:** toda política, se supone, es la expresión de las finalidades y preferencias de los decisores, sean estas consientes o no.
- d) **un factor de coerción:** toda política pública posee una naturaleza autoritaria que proviene de la legitimidad que posee el actor gubernamental y del monopolio de la fuerza que este actor puede legítimamente movilizar.
- e) **una competencia social:** toda política se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y comportamientos de los administrados.

El Estado no es un escenario pasivo donde se ajustan y resuelven demandas de grupos sociales, es decir que la esfera de la política tiene un dinamismo propio más allá de las presiones, apoyos, demandas. El Estado tiene capacidad de intervenir autónomamente aunque las decisiones tomadas por él se encuentran influenciadas externamente por lo que otros actores desean.

De los problemas a las cuestiones

No todas las necesidades y problemas sociales pueden ser abordados por el Estado. En primer lugar porque no todos los temas logran captar su atención y, por otro lado, porque ninguna sociedad tiene -ni la capacidad ni los recursos- para atender a todas las demandas o necesidades de sus habitantes.

¿Qué es un problema?

La distancia entre la concepción ideal sobre un asunto y, la forma en que este se presenta en la realidad, puede dar origen a un problema. Sin embargo, no toda condición o circunstancia es un problema sino que depende de cómo lo interpreten los involucrados a partir de sus valores y de sus percepciones.

Ejemplo: En lo que refiere a la desigualdad en la distribución del ingreso, para quienes consideran que el Estado debe asegurar la equidad en los ingresos y que la brecha entre los salarios de quienes se encuentran en posiciones menos favorecidas respecto de aquellos que se ubican más alto en la pirámide social, debe ser pequeña, esta desigual distribución es un **problema**. En cambio, quienes consideran que los ingresos de cada ciudadano dependen de la remuneración que pueda negociar y obtener en el mercado de trabajo y que, en consecuencia, el Estado no debe intervenir en esta cuestión, están sólo frente a una **condición**.

El origen de los problemas sociales puede encontrarse en carencias objetivas de una sociedad o en la decisión subjetiva de aquellos que en nombre de la sociedad califican el problema como problema social.

Sólo algunos problemas logran ser socialmente problematizadas e incorporarse en la agenda gubernamental. A estos los llamamos **cuestiones**.

Definición:

La cuestión es el tema o problema en que la política pública pretende incidir.

¿Cuándo un problema se convierte en una cuestión?

- tiene que ser objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público,
- la sociedad debe considerar que el mismo requiere de algún tipo de acción,
- debe ser competencia de alguna entidad gubernamental,
- tiene que tener un carácter conflictivo o potencialmente controvertido y polémico.

¿Por qué, determinadas cuestiones sociales se convierten en una cuestión que demandan intervención pública mientras que otras, quizás revistiendo igual importancia, no lo logran?

Los problemas que se convierten en cuestiones lo logran como producto de conflictos entre dos o más grupos sobre cuestiones relativas a la distribución de posiciones y recursos.

Las políticas públicas implican conflicto y lucha entre los individuos y grupos, funcionarios y agencias, con ideas contrapuestas, intereses, valores e información sobre las 'cuestiones'.

Por esta razón, la realización de políticas públicas es política e involucra a la política. Sus características incluyen el conflicto, la negociación, el ejercicio del poder, el compromiso; y, a veces, prácticas como el soborno...No es nada, sino 'política' (Anderson, James, 1984, citado en Estevez, s/n: 11)

Negar la problematización del asunto, afirmar que nada puede hacerse, relegarlo al olvido o reprimir a quienes lo plantean, son formas de impedir la problematización social o su surgimiento como cuestión.

A partir de las cuestiones se desarrolla un proceso complejo de intermediaciones a través de las cuales emergen y toman forma los intereses e intenciones de agentes privados y públicos en pugna por imponer su visión y sus proyectos en torno a las mismas.

Las cuestiones y la agenda pública

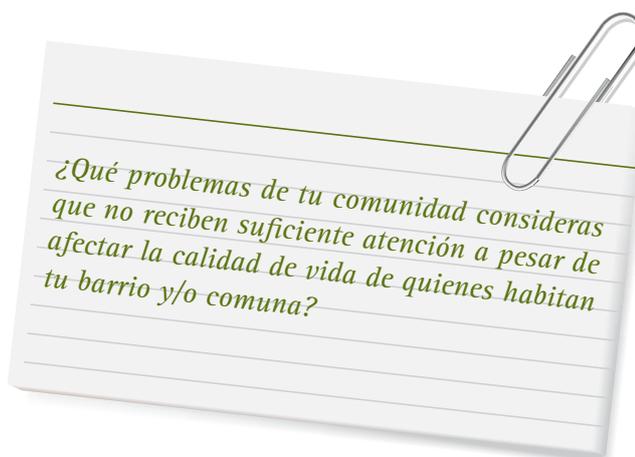
Los problemas que logran convertirse en cuestiones ingresan en la agenda pública.

La formación de agenda evidencia quienes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, que grupos tienen la fuerza, la organización, los recursos –tanto materiales como simbólicos– la capacidad de movilización y la de establecer alianzas y estrategias de acción para convertir las cuestiones sociales en públicas y en prioridad de gobierno. Revela en suma cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la realización de una política.

Algunos casos o problemas son muy importantes pero afectan a grupos que no tienen la capacidad de movilizarse y de demandar y ubicar este problema en la sociedad. Las llamadas enfermedades de la pobreza como el Chagas, afectan a muchísimas personas, sin embargo no es un tema que se instale en la agenda pública de manera que la ciudadanía se movilice y reclame una solución inmediata por parte del Estado.

No existe una correspondencia necesaria entre la situación del actor en relación a una cuestión y su predisposición a movilizarse activamente en torno a esta. Esto se debe a que los actores afectados no perciben su condición, la consideran "natural", o no pueden movilizarse por falta de recursos o amenazas de ser reprimidos. Es por eso que a menudo son otros actores, no directamente afec-

tados por la cuestión, quienes deciden iniciarla o reivindicarla.



“la definición de problemas es ante todo una cuestión política, decidir a quién se tiene en cuenta y hasta qué punto. El apoyo para la decisión sobre la definición del problema se resuelve con herramientas políticas –consultas, reuniones, intercambios de información, negociaciones– y posteriormente con técnicas instrumentales –fijación de las fronteras del problema, cuantificación del número de afectados, comprensión de sus posibles ramificaciones y evaluación de la gravedad e intensidad del problema. (...) es una decisión de gran importancia que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública, al reducir el ámbito de posibles alternativas a considerar. Una definición inadecuada del problema está en la base del fracaso de muchas políticas públicas. (Tamayo Saenz, 1997)

El lugar donde se definen las cuestiones

La definición colectiva y la evolución de los problemas sociales ocurren en arenas públicas particulares.

Las arenas son tramas de actores -públicos y privados - donde los problemas sociales son discutidos, seleccionados, definidos, dramatizados, organizados y presentados al público.

A pesar de las diferencias entre las distintas arenas todas comparten algunas características:

a) capacidad de asumir problemas, lo que limita el número de problemas sociales que pueden captar la atención en un momento determinado.

b) existencia de un set de principios de selección que influyen qué problemas son más posibles de ser abordados.

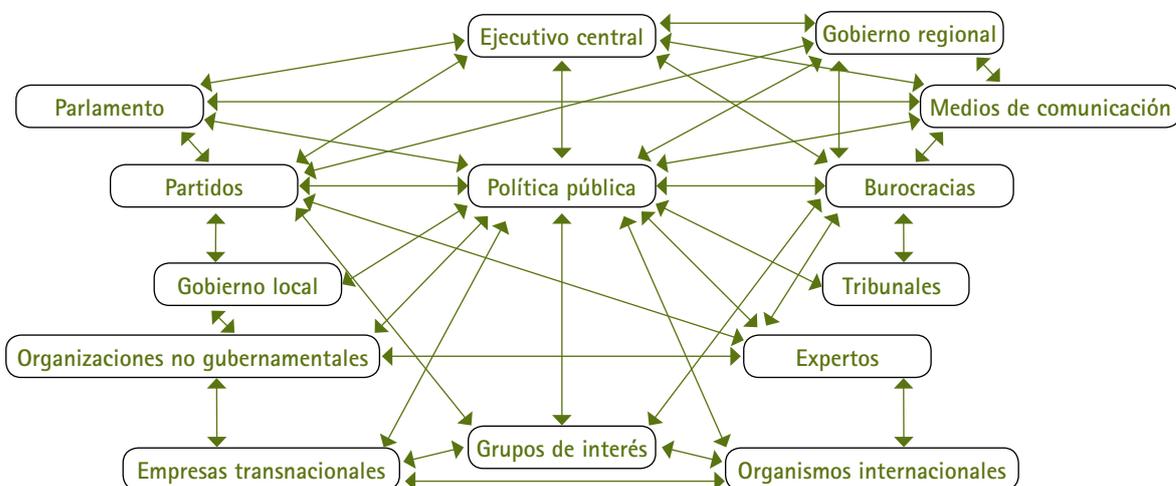
Estas arenas incluyen las ramas ejecutiva y legislativa de gobierno, los tribunales y las cortes de justicia, los medios de comunicación (tv, revistas, diarios y radio), las organizaciones de campaña política, los grupos de acción social, la comunidad académica, las organizaciones religiosas, las sociedades profesionales y las fundaciones privadas.

Estos participantes pueden encontrarse tanto dentro como fuera del gobierno y pueden ser visibles u ocultos.

Participantes		VISIBLES Reciben considerable atención pública y de la prensa	OCULTOS
	Dentro del gobierno	Presidente Funcionarios políticos Miembros importantes del Congreso	Staff presidencial Staff del Congreso Personal de carrera de la Administración Pública
Fuera del Gobierno	Participantes relacionados con las elecciones (partidos políticos, realizadores de campaña) Opinión pública Medios de comunicación	Grupos de interés Académicos, investigadores, consultores.	
		Tienen un rol central en la definición de la agenda	Tienen un rol central en la definición de las alternativas de política

Fuente: Kingdon, J. 1995.

Actores que intervienen en el desarrollo de las políticas públicas



Fuente: Muñoz Díaz, J. Taller Políticas Públicas, Universidad de Talca, s/n.

Los actores y sus recursos:

TIPO DE RECURSO DE PODER	EJEMPLOS
Recursos políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés y de los mandantes políticos • Autoridad formal • Liderazgo y autoridad informal • Movilización y acción colectiva • Habilidad para negociar, argumentar y comunicar
Recursos económicos	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto • Dinero para incidir en la agenda gubernamental
Recursos técnico-administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Mandato legal • Organización • Información y habilidad para procesarla • Expertise burocrática • Capacidad para descifrar contextos de incertidumbre
Recursos ideológicos	<ul style="list-style-type: none"> • Ideas y valores con legitimidad social • Prestigio moral

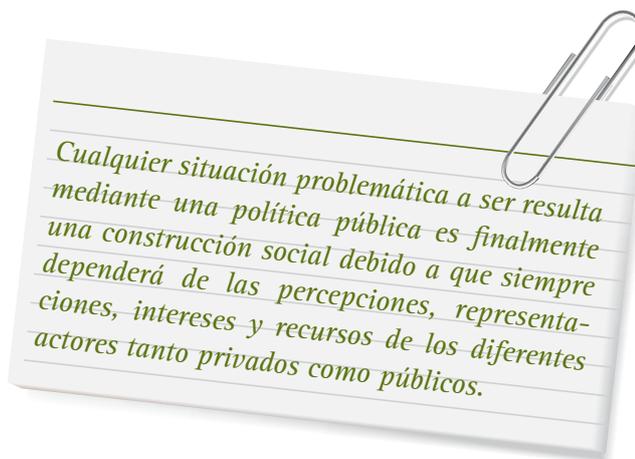
Fuente, Chiara, Magdalena, 2012.

Los contenidos de la cuestión

De qué se trata" la cuestión es parte de la cuestión misma. Difícilmente todos los actores, incluido el propio Estado, coincidan en:

- La percepción y valoración del problema social que se ha convertido en cuestión.
- Cuáles son los "verdaderos" términos del problema,
- Cómo se conecta con otros problemas y cuestiones
- Qué constituye una resolución "satisfactoria" del mismo

Es importante tener en cuenta la percepción de cada actor acerca de la manera en que los resistentes (y sobre todo el Estado) han definido la cuestión y su predicción respecto de las posibles respuestas de los otros actores.



Diferentes tipos de Agenda

Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen, se originan y configuran en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos. Hay entonces una agenda de los ciudadanos o del sistema político que puede preceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales.

Agenda sistémica, pública o constitucional: integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Esta agenda tiende a integrarse con cuestiones abstractas, generales, globales y suelen ser indicaciones más que definiciones de áreas de problemas a atender.

Agenda institucional, formal o gubernamental: puede ser definida como "el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones. Dentro de esta agenda, Kingdom (1995), marca una diferencia entre la misma y la agenda de decisión: la lista de temas dentro de la agenda gubernamental que son considerados para una decisión activa.

La naturaleza de las dos agendas es diversa y pueden existir discrepancias entre ellas. Cuanto mayor sea la disparidad, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político.

En la agenda institucional encontramos muchos problemas viejos como el del alcantarillado, algunos problemas recurrentes –como la inseguridad ciudadana– y, en menor medida, problemas nuevos. En realidad, esa acumulación de problemas viejos y recurrentes se debe a que los problemas públicos en muy pocas ocasiones tienen una solución definitiva; más bien al contrario, el impacto de las políticas consigue aminorar o eliminar al-

gunas dimensiones del problema, poniendo en evidencia la existencia de otras dimensiones. Por ejemplo, en el caso de la educación, la demanda en un principio era la escolarización obligatoria, hoy en día, en cambio, lo que se demanda es la calidad en la prestación del servicio. La calidad es una dimensión nueva de una demanda antigua. (Tamayo Saenz, 1997)

¿Qué genera el pasaje de la agenda pública a la agenda institucional?

Las cuestiones que se presentan en la agenda pública son heterogéneas, volátiles antagónicas y compiten por llamar la atención y desatar la iniciativa gubernamental. Estas generan UNA OPORTUNIDAD DE ELECCION para el gobierno.

La decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno encuentra o no una oportunidad de elección favorable, si las cuestiones o demandas son o no tratables, si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en intervenir en la cuestión.

Las oportunidades que un tema ingrese en la agenda gubernamental se incrementan si tal tema es empujado por los participantes visibles y se debilita si es negado por estos actores.

Algunas circunstancias, por sus dimensiones y formas de manifestación, llaman la atención de las autoridades gubernamentales sobre la necesidad de actuar. A estas las denominamos, situación detonadora.

A modo de síntesis



Diagrama de desarrollo de la formación de la agenda de actuación de los poderes públicos.
Elaboración propia en base a Starling, G. . 1998, p. 69

El ciclo de las políticas

Las cuestiones atraviesan un ciclo vital que comienza, como mencionamos, cuando se problematiza la cuestión, es decir cuando el gobierno al detectar un problema entiende que el mismo merece su atención y, termina cuando la cuestión se resuelve.

¿Qué entendemos por resolución?

La desaparición del problema como tal debido a:

- la solución del mismo,
- la aparición de otro problema que capte la atención y lo relegue a segundo plano,
- la comprensión que nada puede hacerse para solucionarlo
- el sector social que la demandaba deja de hacerlo.

El ciclo de la política finaliza con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o modificar ese

problema. El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases:

1. Identificación y definición del problema.
2. Toma de posición frente al mismo
3. Formulación de las alternativas de solución. (Diseño)
3. Adopción de una alternativa. (Diseño)
4. Implementación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos.

El ciclo no es estático sino que tiene una dinámica que le es propia

La noción de ciclo de las políticas es una construcción conceptual que no ocurre necesariamente en ese orden, ni todas las políticas siguen el proceso en todas sus fases, sin embargo es una herramienta analítica que muestra los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso.

El Ciclo de las políticas



Toma de posición

Toda toma de posición influye sobre el curso de la cuestión, asumiendo posiciones que potencialmente pueden alterar la relación de fuerzas de los actores involucrados en torno a la cuestión, e intenta alguna forma de resolución de la cuestión.

El Estado es un actor más en el proceso social desarrollado a partir de la cuestión y su intervención supone tomar partido respecto de esta última, sea por acción o por omisión.

- **Activa:** puede implicar desde iniciar la cuestión y legitimarla, a acelerar algunas de sus tendencias, moderar otras o simplemente bloquearla.

- **Pasiva:** no intervenir, dejando que se resuelva en el ámbito privado

El Estado no actúa sólo sino que las decisiones políticas surgen en "redes de actores", públicos y privados, que interactúan en ámbitos sectoriales o plurisectoriales; y en niveles regionales, nacionales e internacionales.

Características de la toma de posición estatal:

- a) son de cumplimiento obligatorio y, en última instancia, fundadas en el control de medios de coacción física,
- b) repercute sobre la vida de amplios sectores de la sociedad.

La toma de posición por parte del Estado es central para los otros actores. Por las razones mencionadas constituye nudos en la secuencia de interacciones que se produce alrededor de una cuestión.

Las políticas generan procesos dentro del Estado. La toma de posición de una unidad estatal provoca repercusiones horizontales –tomas y reajustes de posición de otras unidades– y verticales – atribución de competencias y asignación de recursos a unidades formalmente dependientes de la que adoptó la política. Estos efectos verticales pueden producir cristalizaciones institucionales: nuevos aparatos burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes que quedan formalmente encargados del tratamiento y de la eventual resolución de la cuestión o de algunos de sus aspectos.

En este punto es que comenzamos a hablar del proceso burocrático interno al Estado mismo. La sanción de la política implica un momento de decisión que distribuye responsabilidades, capacidades y recursos para su futura implementación.

Formulación y Adopción de alternativas

Una vez que un gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él, comienza el proceso de elaboración de la política pública para intentar proporcionar soluciones. La formulación de la política incluye: (Tamayo Sáenz, 1997)

- Establecimiento de objetivos y metas que dan sentido y dirección,
- Identificación y generación de alternativas: una "lista" de opciones de política pública (opciones conocidas –identificación– y opciones desconocidas –generación),
- Valoración y comparación de impactos de esas alternativas. Análisis costo-beneficio. En políticas sociales, análisis costo-efectividad.
- Selección de una opción o combinación de opciones

La implementación: ¿Qué significa implementar?

La implementación se refiere al conjunto de acciones que permiten transformar las intenciones de una política en resultados observables.

Es un proceso interactivo y continuo de decisión (la implementación también requiere de una continua toma de posiciones) que implica llevar a cabo un conjunto de acciones para el logro de los objetivos formulados y movilizar recursos materiales y humanos.

En este proceso intervienen una multiplicidad de individuos y organizaciones (gubernamentales y no) con sus diferentes perspectivas e intereses y con diversas actitudes y grados de compromiso.

Esta pluralidad de actores genera que el proceso de implementación sea más complejo y que para que la política pueda llevarse a cabo sea necesario generar consensos y coordinación.

“La complejidad de un programa se mide por el número de decisiones que es necesario adoptar para que éste se mantenga en funcionamiento. Cuanto más elevado es el número de actores y el número de decisiones, más difícil es controlar el proceso de implantación” (Tamayo Sáenz, 1997:15)

Esta manera de concebir la implementación implica tener en cuenta que las decisiones que surgen de las oficinas públicas centrales se implantan en cientos o miles de oficinas públicas repartidas por el territorio a través de millares de emplea-

dos públicos del último escalón de la jerarquía administrativa, en contacto con ciudadanos singulares, con demandas particulares y concretas. Estos son quienes interpretan, adaptan y deben resolver los problemas de formulación de las políticas diseñadas, la vaguedad de sus objetivos, las imprecisiones a partir de sus propias capacidades y valores y a su comprensión de los fines y metas de la política pública.

Se parte de las características locales, de las capacidades y debilidades reales de las organizaciones que habrán de poner en marcha los programas a fin de orientar la decisión (Elmore, 1978, en Aguilar, 1993). El éxito final de una política depende, en gran medida, de la adaptación mutua entre el plan de acción generado desde el centro y las condiciones y capacidades de las agencias locales (Berman, 1978, en Aguilar, 1993).

La Evaluación

Constituye la última fase del proceso de la política pública y, dado que entendemos al proceso como cíclico, también es la primera.

En esta etapa se busca determinar en qué medida y cómo se han logrado los objetivos lo que implica revisar el estado del problema para generar una nueva política, darle continuidad a la existente, reformularla o, dar la cuestión por resuelta si se comprende que nada puede hacerse.

La evaluación es importante porque es parte de los procesos de rendición de cuentas de los actos generados por los Estados a sus ciudadanos. Es una forma de legitimar, con resultados, las decisiones tomadas, por lo tanto, la evaluación cumple una función política y no es solamente un instrumento técnico.



LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL BICENTENARIO. "ESTADO EN MOVIMIENTO" HACIA UN PAÍS CON INCLUSIÓN

2

“El Estado en realidad siempre existe. Cuando nos dicen que se retira de la economía, también existe y tal vez con más fuerza como política, porque deja que otros hagan en definitiva lo que no deberían hacer y no controla. Es mentira, el Estado siempre está, aún cuando no está, está fijando una política. Por eso, tenemos que ser muy claros y reafirmar este proyecto que no es solamente de un partido político o de un sector, es un proyecto que representa los intereses de todos los argentinos, aún los de aquellos que no lo entienden y que lo critican. ¡Miren si será grande este proyecto! Yo el otro día decía: Cuando se instaló el neoliberalismo era claro a quié-

nes defendía, quedaban grandes mayorías excluidas, las que luego criticaron, se movilizaron y, finalmente, implosionó en el año 2001. Pero fíjense qué grande que es este proyecto, cuando se tiene un proyecto de país, que termina beneficiando, inclusive, a aquellos que lo critican todos los días y que también han sido grandes beneficiarios de las políticas económicas que ha desarrollado y esta es la diferencia. ¿Saben por qué? Está muy claro: Porque el proyecto del neoliberalismo es de exclusión y el nuestro es de inclusión. Esa es la gran diferencia”.

*Presidenta, Cristina
Fernández de Kirchner, Teatro Coliseo,
Buenos Aires, 11 de mayo de 2010*

Para aproximarnos a las *políticas públicas del Bicentenario* resulta importante retomar brevemente la idea de que es el Estado en un determinado momento histórico el que define cuáles son las cuestiones fundamentales a interpelar en sus políticas públicas. Esto implica seleccionar y desarrollar herramientas a poner en juego en el territorio nacional.



Oszlak y O'Donnell (1984), entre otros autores, plantean que las políticas públicas responden a **cuestiones socialmente disputadas**, respecto de las cuales diferentes actores (individuos, grupos, sectores, organizaciones) asumen posiciones conflictivas. Es el Estado entonces como mediación política de intereses, el que debe formular e

implementar políticas, en tanto conjunto de acciones u omisiones que se materializan en planes, programas y proyectos, con objetivos concretos y tareas establecidas.

Thwaites Rey caracteriza al Estado como "la condensación-materialización de determinadas relaciones sociales, al gobierno como un espacio decisivo dentro del aparato estatal y al régimen como una estructura formal que define los aspectos centrales de la circulación del poder y la construcción de políticas públicas".

De este modo, las políticas públicas ocupan un espacio destacado en la compleja articulación entre el Estado y la sociedad civil. Son formuladas por el Estado y se proponen impactar en la sociedad.

Las Políticas Públicas del Bicentenario y las Políticas Públicas Neoliberales

Si entendemos al Estado como una relación social, el mismo constituye un escenario de negociación de compromisos en el que intervienen diversas fuerzas políticas o grupos sociales capaces de negociar en el ámbito político y en el que cada sector social intenta imponer sus intereses. Este ámbito



de negociación es denominado por diversos autores "arena política". (Oszlak, O'Donnell 1981).

En este campo de disputa de intereses es el Estado quien define el rumbo de su política, en base a un proyecto de país definido. En nuestro país, la implementación del modelo neoliberal concretado en una batería de políticas públicas llevadas a cabo sostenidamente con efectos en el conjunto de la sociedad, cristalizaron un modelo de país que se edificó fundamentalmente sobre una concepción del **Estado mínimo**, regido por el mercado bajo una lógica de eficacia.

Los principales efectos de este tipo de políticas fueron los altos niveles de desocupación, la pérdida del patrimonio nacional y la penetración de un proceso de individualismo acérrimo en la sociedad.

En el marco de la irrupción de un fuerte escenario de crisis y protesta social en el año 2001, con la presidencia de Nestor Kirchner, en el año 2003, se inicia un proceso de recomposición de las principales variables socio-económicas a partir de la asunción de un rol activo por parte del Estado y de la recuperación de la política como herra-

mienta de transformación social. A partir del año 2009, con la asunción de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner este proceso iniciado en el año 2003 se profundiza, pudiendo observarse la consolidación de un proyecto de país diferente en el que el Estado ha reformulado intensamente su rol, centrado en la concepción del **Estado presente, activo y promotor** del crecimiento con inclusión social.

En este marco, para dar cuenta sintéticamente de cuáles han sido las "cuestiones sociales" abordadas por la política pública actual o del bicentenario de la patria, se presenta a continuación una síntesis de las dimensiones que adquirieron centralidad en dicha política. Lo hacemos en comparación con las concepciones fundamentales que operaron en la puesta en marcha de las políticas públicas en nuestro país a partir de la implementación del neoliberalismo (década del '90).

Dicha comparación nos permitirá contraponer dos modelos de Estado y por ende de Políticas Públicas para observar con mayor profundidad las decisiones y los efectos en contexto adoptadas en cada proceso histórico e intervenir en el presente.

ALGUNOS PRINCIPIOS GENERALES

RELACIÓN CON EL MUNDO

ESTADO Y MERCADO

Estado presente, activo, promotor. Políticas del bicentenario

- El centro es el hombre como persona.
- El modelo crea las condiciones y oportunidades para el desarrollo humano.
- Nadie se realiza en una sociedad que no lo hace.
- El desarrollo significa avanzar en la infraestructura, como caminos, accesos, puentes, aeropuertos, desterrando el aislamiento, integrando las regiones; pero además con crecimiento, distribución del ingreso y equidad social.
- Nos salvamos todos y no unos pocos privilegiados.
- La producción y el trabajo son ejes de la economía que hacen crecer las expectativas y las posibilidades de movilidad social
- Se privilegia la salud y la atención comunitaria
- Niños/ niñas sujetos de derecho
- Universalización de las políticas sociales. Políticas sociales integrales
- Individuos: sujetos de derechos

- Fortalecimiento de las relaciones regionales y fomento de la relación Sur-Sur.
- Rol activo del Estado en la economía.

Estatización / creación de empresas públicas:

- 2004: Recuperación del control de espacio radioeléctrico
- 2004: Reestatización del Correo Oficial
- 2004: Creación de Empresa de Energía (ENARSA)
- 2006: Reestatización de Aguas Argentinas (Creación de AYSA)
- 2006: Creación de Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (Ar-Sat)
- 2006: Reestatización del ferrocarril San Martín
- 2008: Reestatización de Aerolíneas Argentinas
- 2009: Recuperación de la Fábrica Militar de Aviones de Córdoba (AMC)
- 2008: Estatización de las AFJP
- 2009: Creación del Sistema Integrado Provisional Argentino (SIPA)
- 2012: Reestatización de Yacimientos Petrolíferos del estado (YPF)
- Paridad cambiaria administrada para sostener un tipo de cambio competitivo.
- Crecimiento sostenido

Evolución del PIB:

- 2003: 256,0
- 2008: 383,4
- 2010: 422
- 2011: 459,5
- Superávit de la balanza de pagos
- Superávit fiscal: Aumento de la presión tributaria (retenciones, ganancias y patrimonio)

Desendeudamiento del Estado:

- 2005. Reestructuración de la deuda pública:
- 2006. Cancelación de deuda con el FMI.
- 2010. Fondo de Desendeudamiento y reapertura de canje con quita no inferior a la reestructuración de 2005 (65%)

Estado mínimo. Políticas Neoliberales

- El hombre es considerado como objeto y consumidor.
- Sálvese quien pueda.
- El desarrollo sólo sirve si es utilitario. El mercado considera al hombre sólo si es rentable hacerlo.
- La globalización remite a lo rentable, al mundo del comercio, bajo la teoría que después la riqueza se derramará al resto de la sociedad.
- Proceso de privatizaciones y de desindustrialización que producen desocupación. Se implementan planes de subsidios (Plan Jefes y Jefas de Hogar de desocupados entre otros)
- Niños/ niñas tutelados
- Focalización y dispersión de las políticas sociales
- Las personas son abordadas como beneficiarios no como personas de derechos

- Abandono de la cooperación Sur-Sur por el alineamiento con los EEUU.
- Retirada del Estado (adhesión al Consenso de Washington)

Privatización de empresas públicas, viabilizada por la Ley de Reforma del Estado (23.696)

- En un proceso acelerado fueron privatizadas la mayor parte de empresas públicas. Con ello se puso de relieve la escasa capacidad del estado en materia de inversión.
- 1994: Creación de las AFJP. Fue la mayor acción de retiro del Estado de su función de protección de los trabajadores y ciudadanos.

- Tipo de cambio fijo en niveles apreciados.

- Volatilidad de la economía

Evolución del PIB:

- 2000: 276,2
- 2001: 264,0
- 2002: 235,2
- Déficit crónico del sector externo
- Déficit crónico de las cuentas públicas, cubierto con endeudamiento

Endeudamiento del Estado:

- Recursos crediticios condicionados a políticas de ajuste, al repago de la deuda y a la flexibilidad de las regulaciones del Estado.
- 1989/2000: Firma de ocho acuerdos Stand By con el FMI (créditos sujetos a condicionalidades).



ESTADO Y MERCADO

JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

INVERSIÓN PÚBLICA E INFRAESTRUCTURA

SITUACIÓN LABORAL

Estado presente, activo, promotor. Políticas del bicentenario

La cancelación de la deuda con el FMI permitió ampliar los grados de libertad en la formulación de las políticas públicas.

Además de estímulo a las Pymes, estímulo a la creación de pequeños emprendimientos:

- Programa de Ingreso Social con Trabajo: "Argentina Trabaja": Cooperativas de trabajo
- Proyectos Productivos Integrales
- Talleres de producción familiar

Políticas proactivas y anticíclicas para el mantenimiento del empleo y la actividad:

- 2008: Líneas de créditos para compra de 0 Km.
- 2009: Plan canje de electrodomésticos línea blanca
- 2009: Programa de Ingreso Social con Trabajo: "Argentina Trabaja": Cooperativas de trabajo
- 2012: Programa Crédito Argentino para la vivienda única familiar (PRO.CRE.AR)

- Corte Suprema de Justicia de la Nación independiente del Poder Ejecutivo Nacional
- Decreto 222/2003: Reforma de los mecanismos de selección de los jueces de la Corte Suprema de Justicia, impulsando la participación ciudadana.
- Ley 26.183 (2006): Reducción a 7 miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y disposición de su progresiva reducción a 5 miembros.
- Derogación y declaración de nulidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida.
- Reactivación de juicios por delitos de lesa humanidad.

- Recuperación de la Inversión Estatal: Inversión Social
- Reactivación y ampliación de la red ferroviaria nacional (Nuevo servicio de trenes Bs. As. – Córdoba, Reestatización del ferrocarril San Martín, Inicio de obra de soterramiento Moreno-Once, trenes Sarmiento)
- Realización de obras viales (rutas, autopistas y caminos)
- Realización de obras en el sector energético (ENARSA, línea extra de alta tensión Choele Choel, Tercera Línea Yaciretá – Buenos Aires, Ampliación del Gasoducto del Noroeste Argentino, Reestatización de YPF)

Aumento del empleo registrado

Leyes:

- 2004: Ley de Régimen Laboral (25.877): Deroga la Ley Banelco (25.250), reduce a 3 meses la duración y pone restricciones al período de prueba, restituye la ultratractividad de los convenios colectivos, en términos de prelación de normas restituye la aplicación del principio de condición más favorable para el trabajador
- 2008: Ley de Promoción y Protección del Empleo Registrado (26.476): Establece un régimen para la regularización del empleo no registrado.
- 2008: Res. 71/08 de la Comisión Nacional del Trabajo Agrario: Equiparación de la jornada de trabajo de los trabajadores agrarios al resto de los trabajadores (8 ho-

Estado mínimo. Políticas Neoliberales

- 1992: Préstamo de facilidades extendidas (FMI).
 - 1992: Adhesión argentina al PLAN BRADY, de canje de deuda
- Sometimiento a las políticas de ajuste condicionadas por los organismos financieros internacionales.

Desaparición de microempresas y Pymes

Políticas monetarias y fiscales restrictivas basadas en el ajuste del salario y de empleo

- Corte Suprema de Justicia de la Nación con alta dependencia política del Poder Ejecutivo de la Nación
- Ley 23.774 (1990): Ampliación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a 9 miembros

- Vigencia de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida.
- Indulto a militares condenados por delitos de lesa humanidad.

Abandono de la Inversión Pública: Gasto Público

- Reducción y virtual desmantelamiento de la red ferroviaria nacional
- Contratos de concesión al sector privado de la red vial
- Abandono del sector energético

Flexibilización laboral y aumento de la precariedad:

Leyes:

- 1991: Ley Nacional de Empleo (24.013): Introduce modalidades contractuales por tiempo determinado, sin contribuciones patronales a la seguridad social, sin asignaciones familiares ni derecho de indemnización
- 1995: Ley de Fomento del Empleo (24.465): Instauro el período de prueba (6 meses), contrato a tiempo parcial y contrato "no laboral" de aprendizaje.
- 1995: Ley Pymes (24.467): Reduce exigencias para contratar personal a través de las modalidades flexibles vigentes.
- 1998: Ley de reforma Laboral (25.013): Elimina las cuatro modalidades flexibles de 1991, reduce el período

SITUACIÓN LABORAL

SITUACIÓN PREVISIONAL

CONDICIONES DE VIDA DE LOS HOGARES Y POLÍTICA SOCIAL

Estado presente, activo, promotor. Políticas del bicentenario

ras) y establecimiento del pago de horas extra.

- 2012: Ley de régimen de trabajo agrario (26.727). Nuevo Estatuto del Peón Rural. La iniciativa prevé incorporar al peón rural dentro de la Ley de Contrato de Trabajo y elimina el RENATRE (Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Estibadores) administrado por el gremio UATRE. En su lugar, crea el RENATEA (Registro Nacional de Trabajo y Empleo Agrario). La ley reconoce además a los peones rurales remuneraciones mínimas determinadas por el Consejo Nacional de Trabajo Agrario, que no podrán ser menores al salario mínimo vital y móvil, y fija períodos y lugares de pago, establece que la jornada laboral tendrá ocho horas (42 horas semanales), reconoce el pago de horas extras, el descanso semanal y obliga a garantizar mejores condiciones de higiene y seguridad, como requisitos básicos de la actividad.

Reducción del desempleo

Tasa de desocupación (1er. Trimestre de cada año)

- 2004: 14,4%
- 2009: 8,4%
- 2010: 8,3%
- 2011: 7,4%
- 2012: 7,1%

- Recuperación de la negociación salarial agregada (por rama de actividad)
- Salario como factor de demanda y de bienestar

Recuperación del salario mínimo vital y móvil como política de ingresos

- 2003 (septiembre): \$270
- 2011 (septiembre): \$2.300

- Ampliación del acceso a la jubilación por distintos mecanismos: moratoria previsional y jubilaciones anticipadas
- Haber jubilatorio mínimo, tasa de variación nominal en el período
- Políticas de seguridad social de alcance masivo

Reducción de los niveles de pobreza

Porcentaje de personas bajo las líneas de pobreza:

- 2005 (2do. semestre): 33.8%
- 2008 (2do. semestre): 17.8%
- 2011 (2do. semestre): 6.5%

Políticas sociales de alcance masivo

- Políticas activas de empleo con énfasis en la mejora de la empleabilidad y la protección al desempleo. Implementación del Programa "Jóvenes con más y mejor Trabajo" (Terminalidad educativa y empleo), Seguro de desempleo, seguro de capacitación y empleo, capacitaciones y formaciones laborales, red de servicio de empleo y fortalecimiento de las Oficinas de Empleo en el territorio nacional, etc.
- A partir del 2009: En la actualidad 3.500.000 niños y adolescentes poseen la Asignación Universal por Hijo (AUH) otorgada a los hijos de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil.

Estado mínimo. Políticas Neoliberales

de prueba a 6 meses y hace del contrato de aprendizaje un contrato laboral, pero descentraliza la negociación colectiva

- 2000: Ley de Empleo Estable (25.250): Amplía el período de prueba a 6 meses, reduce aportes patronales entre 33% y un 50%, establece la prevalencia de los convenios de ámbito menor sobre los de ámbito mayor y pone un plazo de 2 años para renegociar los convenios ultractivos. Esta es la llamada "Ley Banelco".

Aumento del desempleo

Tasa de desocupación (1er. Trimestre de cada año)

- 1991: 6,0%
- 2003: 20%

- Negociación salarial descentralizada (por empresas)
- Salario como costo

Congelamiento del salario mínimo vital y móvil a niveles bajos

- 1993 (agosto): \$200
- 2003 (junio): \$200

- Condiciones restrictivas para el acceso al beneficio jubilatorio (edad y años de aportes) y fomento de la precariedad laboral
- Congelamiento del haber jubilatorio mínimo y demás jubilaciones
- Políticas de seguridad social restrictivas

Aumento persistente de la pobreza

Porcentaje de personas bajo las líneas de pobreza:

- 2003 (1er. semestre): 54%

Políticas sociales con metas extremadamente focalizadas

- Políticas pasivas de empleo en un contexto de retracción económica y precarización laboral Plan Jefes y Jefas de Hogar (2.200.000 subsidios)
- Programa UNIDOS (567.000 hogares receptores de cajas de alimentos y 102.000 familias con transferencias de fondos para alimentos en 2001)
- Programa ProHuerta: 376.000 en 2001

CONDICIONES DE VIDA DE LOS HOGARES Y POLÍTICA SOCIAL

EDUCACIÓN, UNIVERSIDAD E INVESTIGACIÓN

COMUNICACIÓN

SALUD E INFRA ESTRUCTURA SANITARIA

Estado presente, activo, promotor. Políticas del bicentenario

- Alrededor de 1.300.000 Pensiones no Contributivas (graciables, por Leyes Especiales, vejez, invalidez y madres de 7 o más hijos)
- Plan de Seguridad Alimentaria
- Construcción de Centros Integradores Comunitarios (CIC), rurales y urbanos con espacios de salud y espacios destinados al desarrollo social

Ley Nacional de Educación (Ley N°26.206)

- Escolaridad secundaria obligatoria
- Unificación del Sistema Educativo Nacional, reestableciendo la escuela primaria y secundaria
- Obligatoriedad de al menos un idioma extranjero y una materia vinculada a la informática y la comunicación.
- 2012: Destino anual del 6.48% del PBI al presupuesto educativo.

Multiplicación de las becas estudiantiles

- Cantidad de becas estudiantiles
- 2003: 356.888
 - 2007: 699.850
 - Programa Conectar Igualdad: 3 millones de computadoras personales (netbook) a alumnos y docentes de escuelas públicas secundarias
 - Reapertura de escuelas técnicas
 - Creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología
 - Programas de repatriación de investigadores

- 2007. Creación del Canal Estatal Encuentro.
- 2009. Derogación de la Ley de Radiodifusión (decreto ley 22.285).
- 2009. Promulgación de la Ley de Servicios Audiovisuales (Ley 26.522) que pone límites a la cantidad de licencias otorgables a personas físicas y jurídicas y reparte el espacio radioeléctrico entre tres tipos de prestadores (de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro).

- Acceso a medicamentos baratos por promulgación de Ley de Genéricos y distribución gratuita a través del Plan Remediar
- Obras de infraestructura hospitalaria
- Inversión pública en servicios sanitarios
- Extensión de la red cloacal

Estado mínimo. Políticas Neoliberales

Ley Federal de Educación (Ley N° 24.195)

- Extensión de la obligatoriedad de la escolaridad de 7 a 10 años.
- Descentralización, federalización y modificación de la estructura académica

Disminución de las becas estudiantiles

- Cantidad de becas estudiantiles:
- 1197: 102.000
 - 2001.94.400
 - Brecha tecnológica: Desigualdades en el acceso a Tics.
 - Cierre de escuelas técnicas
 - Abandono del Sistema Científico y Técnico.
 - Éxodo de investigadores a centros de investigación en el exterior

- Vigencia de la Ley de Radiodifusión (decreto ley 22.285).
- 1989. Privatización del espectro radioeléctrico: Llamado a licitación de canales de televisión (11 y 13) y de radiodifusión con modulación de frecuencia (FM).
- 1999. Concentración del espectro radioeléctrico: Extensión a 24 de las licencias de radiodifusión otorgables a una misma persona física o jurídica (DNU 1005/99).

- Medicamentos a precios elevados y presión por aprobación de Ley de Patentes Medicinales
- Abandono de hospitales
- Delegación al sector privado de la inversión en servicios sanitarios

El año 2010, año de la conmemoración del bicentenario de la patria, es una bisagra en nuestra historia contemporánea, en donde encontramos cristalizados aquellos postulados erigidos por nuestros hombres próceres independentistas: bien general, independencia, libertad e igualdad.

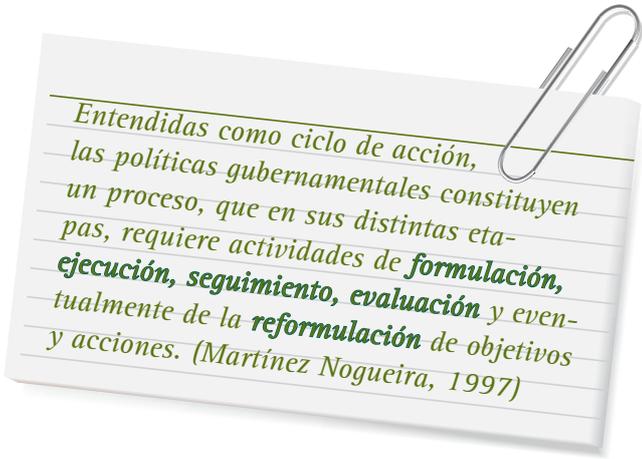
Conceptos claves:

Estado presente y promotor vs. Estado mínimo
La política como herramienta de transformación social vs. La economía rigiendo las distintas esferas de la vida social
Enfoque de derechos - anclaje territorial vs. Beneficiarios - programas enlatados replicados en diferentes contextos socio-culturales

3 | PROYECTOS DE GESTIÓN COMPARTIDA

Un caso concreto: Plan Nacional de Abordaje Integral, *Plan Ahí* en el Lugar.

Un cambio de paradigma en la aplicación de las Políticas Públicas



*Entendidas como ciclo de acción, las políticas gubernamentales constituyen un proceso, que en sus distintas etapas, requiere actividades de **formulación, ejecución, seguimiento, evaluación** y eventualmente de la **reformulación de objetivos y acciones**. (Martínez Nogueira, 1997)*

La gestión compartida en Política Pública implica la articulación por parte del Estado y la comunidad en la planificación, diseño, implementación y evaluación de la política pública tanto a nivel nacional como provincial y local o municipal.

El Estado Nacional, a partir del año 2003, ha avanzado cualitativamente en el diseño de Políticas

Públicas orientadas a integrar y transversalizar distintas políticas que históricamente fueron desarrolladas de forma aislada y que, como fue demostrado en el capítulo anterior, profundizaban la cosmovisión fragmentada acerca de las cuestiones sociales en nuestro país.

En abril del año 2008, la presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández de Kirchner junto a la presidenta del Consejo de Coordinación de Políticas Sociales y Ministra de Desarrollo Social de la Nación, Dra. Alicia M. Kirchner, lanzaron el **Plan Nacional de Abordaje Integral. Plan Ahí en el Lugar**. Dicho plan, actualmente en gestión, plantea un doble desafío:

- la elaboración de una Política Pública transversal: inter-ministerial e inter-jurisdiccional y
- el abordaje de aquellos sitios de nuestro país históricamente aislados geográfica y socialmente que al inicio del 2008 aún constituían el "núcleo duro de la pobreza".



“(...) este Plan va a llegar a más de 4 millones de argentinos, algunos en los conglomerados urbanos, en las grandes urbes, en las grandes ciudades; otros en los pueblos rurales, más alejados, inclusive más abandonados de la mano de Dios, porque cuando algún pobre vive en las grandes ciudades de alguna manera siempre puede llegar a acceder a algún servicio, pero tenemos a argentinos y argentinas en poblaciones remotas, que no figuran en ningún mapa, ni en ninguna encuesta ni estadística como nos contaba recién de la isla Apipé, o en pequeños pueblos del NOA y del NEA, que

no tienen ni siquiera las posibilidades de acceso a ningún tipo de bien y a ningún tipo de servicio porque no hay nada en su propio hábitat, y pueden recorrer kilómetros y kilómetros sin encontrar nada, un hospital o una escuela o un dispensario. Esta es la inequidad que no solamente es social en la República Argentina sino que también tiene un profundo contenido territorial, hay también una fuerte inequidad territorial en nuestro país, fundamentalmente ubicada en el NOA y en el NEA, donde siempre digo, como decía el anterior presidente, que todos los argentinos tenemos una deuda con esas regiones”.

Palabras de la presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, durante el lanzamiento del Plan Nacional de abordaje Integral. Plan Ahí, en el Lugar. Casa de Gobierno, 11 de abril de 2008

A través de este Plan, el Estado Nacional, por medio de las distintas carteras ministeriales que integran el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, ha construido una estrategia de trabajo articulado generando un salto cualitativo en la implementación de las políticas sociales profundizando su orientación en la familia, el trabajo y la organización social.

I. Objetivos del Plan Nacional de Abordaje Integral

- Ejecutar distintas líneas de acción que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades abordadas.
- Conformar y consolidar las Mesas de Gestión Local como espacios comunitarios de diseño e implementación de las políticas sociales (“de abajo hacia arriba”).
- Implementar procesos transversales de reflexión y formación con los distintos actores con responsabilidad en la implementación del Plan que permitan orientar permanentemente las estrategias de abordaje y fortalecer el trabajo en red.

II. La Política Pública en y con las comunidades

En el lugar y con la gente

A1. El Estado en el lugar

La implementación del Plan implica la asunción de un rol por parte del **Estado** que se propone alcanzar una real **presencia en el territorio nacional**, fundamentalmente allí donde históricamente estuvo ausente.

Este cambio en la mirada y en la presencia activa que ejerce el Estado en la implementación de esta política pública ha sido fuertemente valorada a nivel local:

“El apoyo a nivel nacional cambió la perspectiva de nuestro municipio. Planificar las acciones con esta nueva mirada nos da una satisfacción que esperábamos y ansiábamos desde ya hace mucho tiempo, décadas. El contacto con la Nación, el apoyo y empuje, nos llevó a aumentar

nuestro nivel de autoestima, a sentir un verdadero federalismo; igualdad de condiciones para los que menos tienen, un gran avance de inclusión social”.

Palabras del Intendente de la localidad de Tapebicuá, abordada en el marco del Plan Ahí. Departamento de Paso de los Libres, Provincia de Corrientes. 2010

A2. El trabajo con la comunidad. Las Mesas de Gestión Local

El Plan Ahí promueve el desarrollo integral de las personas, las familias y las comunidades, fortaleciendo los procesos de inclusión social y desarrollo local, a través de la conformación de redes, la promoción de la organización y la participación comunitaria.

Como instrumento fundamental en este proceso de construcción colectiva se ha propiciado la creación de las **Mesas de Gestión Local**, conformadas por instituciones, organizaciones sociales, municipios y vecinos. Estos espacios participativos

constituyen una fuerte herramienta con la que cuentan las comunidades para plantear las problemáticas sociales, definir acciones junto al Estado y decidir, conjuntamente, posibles soluciones.

El Plan contribuye a la recuperación de los espacios de participación, de la palabra; del compromiso y la solidaridad, propiciando el trabajo conjunto entre el Estado y la comunidad.

“Desde el primer momento hubo mucha aceptación de los vecinos y un gran compromiso por parte de las instituciones. Hay una apuesta a hablar de la unidad. El Plan ayudó a comenzar a interactuar. Antes cada uno actuaba por separado. Ahora se hacen los proyectos de forma conjunta”.

Palabras del Intendente de Palma Sola, localidad abordada en el marco del Plan Nacional de Abordaje Integral. Jujuy. 2010

B. ABORDAJE INTEGRAL

Una de las características distintivas de la política implementada a partir del Plan es su metodología de abordaje integral, con un fuerte anclaje territorial. Esta integralidad se define en tres esferas fundamentales:



C. LAS HERRAMIENTAS

C1. Los polos estratégicos de acción

En el Plan "Ahi" confluyen distintas herramientas con las que cuenta el Estado a través de sus distintos Ministerios nacionales y provinciales. El ejercicio de articulación y maximización de dichos instrumentos es el principal desafío en el trabajo conjunto de las Mesas de Gestión Local y los responsables de la ejecución del Plan.

Estas herramientas pueden ser sintetizadas en cuatro **polos**:

1. Polo de prestaciones y servicios (salud, educación y trabajo): Cuidado de la salud para mujeres embarazadas y niños; acceso a becas y materiales de estudio; fomento a la terminalidad educativa; capacitaciones en oficios; inserción de jóvenes al mercado laboral; atención a adultos mayores; promoción de derechos de personas con discapacidad; asesoramiento y gestión de pensiones no contributivas; asistencia directa en situaciones críticas.

2. Polo de Infraestructura social (infraestructura y equipamiento): Edificación de viviendas y Centros Integradores Comunitarios rurales; incor-

poración de Centros Integradores Comunitarios Móviles; construcción de redes de saneamiento; desarrollo de energías alternativas; construcción de playones deportivos; creación y mejoramiento de vías de acceso y comunicación.

3. Polo de organización social: Constitución y consolidación de las Mesas de Gestión Local; promoción de derechos; organización de talleres recreativos y culturales con niños y jóvenes; formación de promotores juveniles; puesta en marcha de bibliotecas populares, orquestas y bandas infantiles y juveniles; desarrollo de actividades deportivas (deporte social); fortalecimiento de centros de jubilados.

4. Polo productivo y de servicio: Asistencia y financiamiento de producción familiar para el autoconsumo; apoyo técnico, capacitación y acompañamiento en el diseño e implementación de emprendimientos productivos de la Economía Social; puesta en marcha y consolidación de cooperativas; acceso al microcrédito, fortalecimiento de cadenas productivas y de comercialización.

Para que estos recursos estatales sean aprovechados al máximo es fundamental la participación de

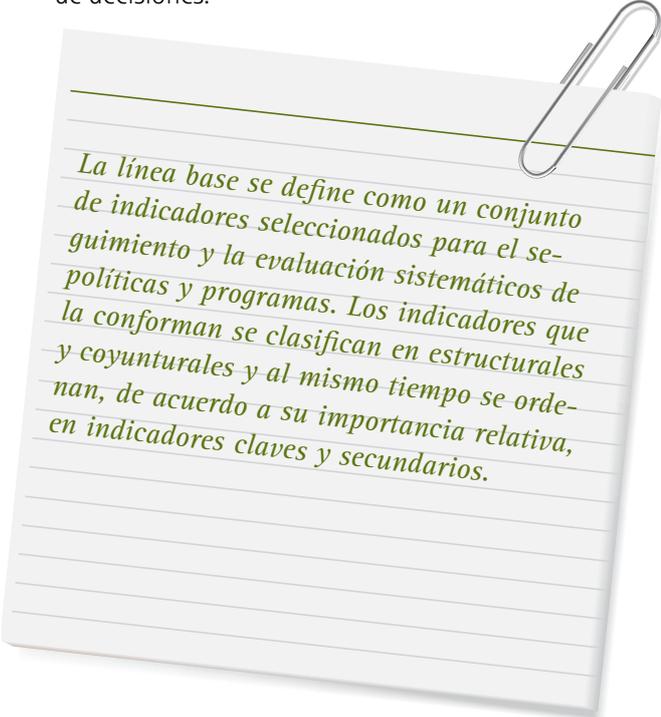
las comunidades, tanto en la definición de las acciones a realizar como en el modo de llevarlas a cabo. De esta manera, la participación ciudadana garantiza que las acciones se realicen de acuerdo a las propias características sociales y culturales.

C2. Las acciones de monitoreo y evaluación

Se ha elaborado un instrumento de recolección de datos socio-económicos que ha sido aplicado en una muestra representativa de la población abordada, de modo de obtener una línea de base y realizar una evaluación de medio término.

Asimismo, se elaboró un sistema de monitoreo y evaluación permanente adecuado a la metodología de implementación del Plan que permite, mediante la recolección y carga online de datos, contar con un seguimiento continuo de la ejecución del Plan.

El seguimiento continuo de los distintos indicadores socio-económicos y del modelo de gestión implementado permite retroalimentar la implementación del Plan enmarcando y enriqueciendo la definición de las estrategias de acción y la toma de decisiones.



La línea base se define como un conjunto de indicadores seleccionados para el seguimiento y la evaluación sistemáticos de políticas y programas. Los indicadores que la conforman se clasifican en estructurales y coyunturales y al mismo tiempo se ordenan, de acuerdo a su importancia relativa, en indicadores claves y secundarios.

"OTROS SABERES COMPARTIDOS"



"OTROS SABERES COMPARTIDOS"



BIBLIOGRAFÍA

CITADA

Martínez Nogueira, Roberto, "Análisis de Políticas Públicas" ED. INAP. Bs. AS. 1997.

O'Donnell, Guillermo, "Apuntes para una Teoría del Estado", en O'Osztak (comp.), Teoría de la Burocracia Estatal, Ed. Paidós, Buenos Aires. 1984.

Oszlak Oscar, O'Donnell Guillermo, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G. E. CLACSO/ Nro. 4, 1981.

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

"Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en Oszlak, O. (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós. 1984

Restrepo, D., "Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 25, Caracas. (Disponible en www.clad.org.ve). 2003

Thwaites Rey, M., "Estado: ¿Qué Estado?", en Thwaites Rey, M. y López, A. (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Buenos Aires, Prometeo. (Cap. 1, 2 y 3). 2005

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, "Políticas Sociales del Bicentenario", Publicación del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires, 2011

Offe, Klaus, *Contradicciones del Estado de Bienestar*. Ed. Alianza. México, 1990.

Poulantzas, Nicos, "Poder Político y Clases Sociales". Editorial Siglo XXI, México, 1982

Holloway, John, "La reforma del Estado, Capital Global y Estado Nacional", en Revista Doxa, cuadernos de Ciencias Sociales, Nro.9/10, Verano 1994

Aguilar, L. (1993). *Colección Antologías de Política Pública*, México, Porrúa.

Bello, J. y De Lellis, M (1999), *El rol del estado y las organizaciones intermedias*, Revista Medicina y Sociedad, Programa de Educación a Distancia, Buenos Aires.

Chiara, Magdalena, *Descentralización del Estado: el nuevo rol de los gobiernos locales, Formación Continua en Gestión Integrada del territorio*, Julio de 2012, Morón, Provincia de Bs. As.

Estévez, A., *El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde*, Polipub.org, 23-09, 2004.

Lahera, E (2004), "Introducción a las políticas públicas" FCE. Chile

Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.

Muñoz Díaz, J. (s/n) *Taller de Políticas Públicas*, Universidad de Talca.

Tamayo Sáenz, (1997), *El análisis de las políticas públicas*, en Bañón, R. y Carrillo, E. (comp.) *La Nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid.

Tarcus, H. (1992) *La crisis del Estado Populista, Realidad Económica*, Bs.As., 1992.

Thwaites Rey, M. (1999), *El Estado: Notas sobre su (s) significados (s)*, Publicación de la FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata.

Torre, J. C. (1998) *El proceso político de las reformas en América Latina*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

