



**CIENCIAS
POLÍTICAS
2025**

5TO A

Estudiante:

intenta generalizar al máximo esta noción y trata de repolitizar aquellos campos de la experiencia que se han despolitizado. También, se pueden escuchar frases como "no mezclemos la política con la salud", "la política no tiene nada que ver en la escuela" o "separemos la política de la religión". Otras personas, en cambio, podrían decir sobre el mismo tema: "El problema de la salud es fundamentalmente político", "lo que ocurre en el aula forma parte de una política educativa" o "toda religión expresa una visión política". En todos los casos, con sus palabras y sus acciones, quienes dicen estas frases están realizando una actividad política, ya sea para restringir o para generalizar lo político en una situación determinada. En este sentido, podemos decir que hablar de política es hacer política.



Las ciencias políticas

Este término se ha convertido en toda una disciplina perteneciente al campo de las ciencias sociales, con la intención de explicar los fenómenos que estudia, predecir cuándo y bajo qué condiciones volverán a ocurrir. Pero ¿qué es lo que realmente estudia la ciencia política? La concepción moderna de la ciencia política tiene como objeto de estudio las relaciones que tienen el Estado, el poder y la sociedad, ámbitos donde se desenvuelve lo político, que es el espacio donde se reproducen las relaciones de poder, es decir las relaciones de mando y obediencia (autoridad y jerarquía), es donde se resuelven los conflictos entre los grupos sociales con intereses opuestos, los intereses puede ser diferente índole ya se político, económico, social o medioambiental. En otras palabras, podemos decir que es una ciencia social que estudia fundamentalmente el ejercicio, la distribución y organización del poder en una sociedad. Se interesa por los hechos políticos, es decir, por los acontecimientos y procesos políticos; como por la conducta política que se expresa de forma real y concreta en la interacción social. Para poder conocer la realidad política, la Ciencia Política describe los acontecimientos, procesos y conductas calificadas de políticos, así por ejemplo describe: procesos electorales, la respuestas de la población respecto a una decisión política emanada de la autoridad, la constitución y dinámica de los partidos políticos y de los grupos de presión, los efectos de cambio político y sus consecuencias, la organización de alguna forma de gobierno, las funciones que desarrollan las autoridades al interior del aparato estatal, el proceso de la toma de decisiones políticas que afectan a la sociedad global, las relaciones de mando-obediencia, la acción de los grupos influencia, la evolución del pensamiento políticos, etc.

La política como profesión

los profesionales de esta ciencia reciben el título de politólogos. Por su parte, las personas que ocupan cargos profesionales en la estructura del Estado o aspiran a ellos se definen como políticos. Políticos y politólogos se aproximan a la política como un trabajo del cual viven; entonces, podríamos decir que se ocupan de la política en sentido estricto. En cambio, los ciudadanos de una sociedad determinada participan de la política en sentido genérico y, ocasionalmente, se ocupan de lo político en sentido estricto.

¿Para qué sirve la política?

La política consiste en la posibilidad de elegir en qué mundo queremos vivir y construirlo.

Todos los hombres y las mujeres son producto de la época en la que nacen y aprenden a vivir en ella. Sin embargo, encontramos aspectos que nos gustan y otros que nos disgustan. Para mejorar los aspectos negativos que observamos cotidianamente, podemos imaginarnos ideas e, incluso, encontramos que otras personas tienen sueños semejantes a los nuestros. Los deseos y las expectativas, los proyectos y la

búsqueda de caminos para hacerlos realidad también forman parte del mundo en el que vivimos, tanto en el nivel personal como en nuestras relaciones con los demás.

La política es, entonces, la herramienta que ha creado el mundo en el cual vivimos y que permite crearlo. Sin embargo, también podríamos reproducirlo tal como se encuentra y no modificarlo. Esa discusión ya forma parte de la política y establece distinciones entre los sectores conservadores y progresistas. En líneas generales, el primer sector postula mantener la sociedad tal como ha sido hasta ahora (o incluso volver a un estado anterior) y el segundo valora el cambio y las posibilidades de progresar hacia una sociedad mejor.

En toda sociedad existen grupos sociales que tienen intereses divergentes. Cada uno de ellos quiere satisfacer sus necesidades y sus expectativas. Sin embargo, puede haber múltiples intereses que probablemente no sea posible responder al mismo tiempo, por lo cual se torna necesario establecer prioridades. En muchas ocasiones, también ocurre que los intereses de un sector son opuestos al de los otros sectores. En consecuencia, se generan conflictos sociales.

Los conflictos son un elemento constitutivo de la realidad social y es impensable una sociedad sin ellos. En consecuencia, la actividad política trata de resolver los conflictos del modo más justo posible, a través de la confrontación de argumentos, la evaluación de necesidades divergentes y la búsqueda de consensos.

Podríamos decir, entonces, que el bien común es un destino al que nunca llegamos, pero que orienta la caminata de la sociedad en la resolución de numerosos conflictos. Y la búsqueda del bien común exige que cada sector de la sociedad se mantenga dispuesto a evaluar sus propias aspiraciones con las de otros sectores, sin imponer su visión al resto ni monopolizar el esfuerzo de todos para beneficiar a unos pocos.

La política como lucha

La política reúne un conjunto de actividades sociales orientadas a tomar decisiones en la búsqueda y la construcción del bien común para la sociedad en su conjunto. En esa variedad de prácticas podemos reconocer diferentes dimensiones, una de las cuales es la lucha por el poder. En la política se manifiestan las disputas que libran personas y grupos con la finalidad de conquistar el poder o, al menos, algunos espacios de decisión que les permitan imponer sus proyectos e ideas, entonces, la política adquiere un sentido agonal.

Si nos detenemos en el origen etimológico de la palabra agonía, encontramos, desde la época de la antigua Grecia, que significa lucha.

Las formas actuales de la política

Los modos de hacer política se han modificado a lo largo de la historia, así como las valoraciones que la sociedad tiene sobre la política.

Las prácticas actuales de participación en la política son bastante variadas. Entre ellas podemos mencionar algunos ejemplos:

- Algunas personas se contentan con delegar su voluntad, a través del voto, a los dirigentes, desentendiéndose de lo que ocurre luego. En muchos casos, ese voto se define por costumbre personal o tradición familiar, y, en consecuencia, se vota siempre a los candidatos de un partido o representantes de las mismas tendencias políticas,



- Otras personas intervienen en la discusión política a través de los medios masivos de comunicación, como oyentes de radio, televidentes o lectores de Internet. Le dan mayor relevancia a la actividad política, pero lo hacen desde su hogar y mantienen

poca interacción con otros.

- Finalmente, quienes más se interesan por la vida política intervienen en organizaciones de distintos sectores de la sociedad, por ejemplo, organizaciones de trabajadores, movimientos sociales, asociaciones vecinales, instituciones deportivas o culturales, organizaciones no gubernamentales (ONG), como afiliados o simpatizantes de partidos políticos o en grupos de acción pública globalizados o vinculados por Internet.

Las campañas y propagandas políticas

Los medios masivos de comunicación y las redes sociales transformaron la relación entre los líderes políticos y sus seguidores. Un componente clave de la actividad política es la movilización de voluntades mediante la persuasión y la propaganda.

Sin embargo, los recorridos de los dirigentes políticos por los barrios siguen resultando indispensables. Por ello, la actividad política sigue exigiendo la presencia de los dirigentes en las plazas y en actos públicos y la existencia de líderes barriales y entidades que medien entre la población y quienes aspiran a gobernarla.

En definitiva, los habitantes de las sociedades actuales se acercan a la política de modo diverso, pero todas esas voluntades intervienen de algún modo, por acción u omisión, en lo que finalmente se resuelva para el conjunto.

Los protagonistas de la política

Las acciones explicadas como propias de la esfera política tienen en cada caso un sujeto: personas o grupos que las llevan a cabo en diferentes situaciones. Hay en la política diferentes actores que protagonizan y también resuelven los conflictos políticos y realizan las acciones que estudiaron en las páginas anteriores.

Los ciudadanos, los gobernantes, los líderes son actores individuales. Otros actores son colectivos: grupos que tienen una misma visión o concepción de una realidad determinada, porque la suma de las ideas de sus participantes apunta a una misma manera de percibir, entender, comprender y proponer la realidad. Los partidos políticos, las asociaciones de trabajadores, las asociaciones civiles son ejemplos de actores colectivos.

UNIDAD II

“PODER”, UNA PALABRA Y MUCHOS SIGNIFICADOS



Como suele suceder con las palabras que se utilizan en Ciencias sociales, “poder” significa muchas cosas diferentes en el lenguaje cotidiano. Tiene que ver con la capacidad de una persona para hacer algo (“Puedo correr cincuenta minutos”), con el permiso para realizar una acción (“¿Puedo entrar?”), con el dominio sobre algo o alguien (“Tiene el poder de...”), o con la posibilidad de que algo suceda (“Puede ser que llueva”), por ejemplo. Además, el significado que se le otorgó a esta palabra fue variando a través del tiempo.

Algunos de los significados de “poder” tienen en común el hecho de que ponen en relación a dos o más sujetos y describen una influencia de uno o unos sobre otros.

Relaciones de poder, relaciones sociales

Cuando los filósofos, sociólogos o politólogos se preguntan por las características del poder, se interesan por el poder en su dimensión social es decir, intentan comprender el poder que ejercen unos seres humanos sobre otros.

El poder es un fenómeno social, ya que surge en la relación que establecen las personas cuando actúan juntas. Si estas personas se separan y se dispersan, el poder desaparece. Si una persona ejerce poder en un grupo determinado, pierde ese poder cuando el grupo se disuelve. Esto significa que nadie tiene poder en soledad, que el poder surge y se construye en esa relación.

Un modo de entender el poder es *concebirlo como la capacidad de las personas o grupos para obtener una conducta determinada de otras personas o grupos*. Un padre tiene poder sobre su hijo cuando logra que su hijo se comporte como él quiere que lo haga (que se higienice, que estudie, etc.). Un maestro tiene poder sobre sus alumnos, si logra que cumplan sus indicaciones. Un gobernante tiene poder sobre sus gobernados si logra que ellos acepten sus medidas de gobierno.

Definir el poder como un tipo de relación que se da entre personas o grupos implica negar que el poder sea una cosa. El poder no se tiene (como tiene dinero u objetos materiales), sino que se ejerce. Por ejemplo, en un conflicto laboral, el dueño de una fábrica puede ejercer poder frente a las personas que trabajan en ese lugar. Ser dueño de esta fábrica favorece su ejercicio del poder. Sin embargo, los trabajadores pueden adquirir y ejercer poder frente al dueño organizándose y generando medidas conjuntas para lograr mejores condiciones laborales. La organización de estas personas puede construir poder aunque ninguna de ellas sea propietaria de cosas materiales.

Estas relaciones de poder son positivas y necesarias para el cuidado de las personas, pero no quiere decir que siempre sean correctas: algunas veces la relación se desvirtúa y el que tiene que obedecer no lo hace o bien se puede caer en abusos de poder.

Ejercer el poder

En las relaciones de poder existen diferentes maneras de influir en las conductas de los demás. Entre ellas, hay tres que son más frecuentes:

- Ejercer el poder por persuasión: la persona que imparte el poder trata de convencer al otro de que hacer lo que se le indica es para su propio beneficio, por ejemplo, explicando las razones de la decisión tomada. En el caso de un médico, presenta las razones científicas; en el de los padres, pueden estos argumentar por qué es peligrosa determinada conducta, etcétera.
- Ejercer el poder por manipulación: a través del engaño o de otros recursos, la persona o grupo que tiene el poder dirige la conducta de una persona sin que ella se dé cuenta. Por ejemplo, una empresa o un líder político pueden hacer promesas que, en realidad, no están dispuestos a cumplir; la publicidad guía la conducta de la sociedad hacia determinados hábitos o gustos a través de modelos o de recursos retóricos.



- Ejercer el poder por coerción: ocurre cuando se obliga a alguien a comportarse de determinada manera por la fuerza y contra su voluntad, y la persona obligada obedece por temor y para evitar un castigo. Esta categoría incluye desde sometimientos por violencia hasta, por ejemplo, multas.

Muchas veces se ha identificado al poder con el dinero o con las armas. Sin embargo, esta es una explicación insuficiente del poder, principalmente porque la persona que obedece debe estar dispuesta a

comportarse de la manera que quiere el poseedor del dinero o de las armas por ambición o por miedo, por ejemplo.

El poder político

Entre las múltiples relaciones de poder de una sociedad hay una que comparten todos sus miembros: es el poder político.

Poder político es la *posibilidad que tiene una persona o un grupo de personas para mandar y ser obedecido por un conjunto masivo de población en temas de interés general*. En este tipo de poder se incluyen el ejercido por las autoridades de gobierno (de un país, provincia o localidad) y también por los partidos políticos, las organizaciones internacionales, los grupos de interés (sindicatos, agrupaciones profesionales) y los medios masivos sobre la población.

Hablamos de conjunto masivo de personas porque los integrantes del grupo no están identificados: la relación de mando y obediencia se da por la mera pertenencia al grupo. Por ejemplo, el conjunto de los habitantes de un Estado, más allá de quienes sean, acepta las leyes y disposiciones que rigen en él.

El Estado es la entidad que concentra el poder político y tiene la facultad de imponerse aplicando la coerción de manera legítima. El Estado goza de este poder porque las sociedades se lo otorgan para organizar y regular las relaciones del conjunto de la población y poder garantizar el orden social. Para ello, el Estado utiliza la ley y puede recurrir a la fuerza.

Si revisan las formas de ejercicio del poder (persuasión, manipulación y coerción), van a ver que el Estado suele ejercer la primera (persuadir a los ciudadanos), pero puede también coaccionar: multar, enviar a las fuerzas del orden que pueden obligar a los ciudadanos a realizar determinadas acciones. *El Estado tiene la capacidad de obligar y castigar a los ciudadanos que no cumplen la ley porque cuenta con medios de coerción legítimos*, es decir, reconocidos por la población (jueces, inspectores, policías, gendarmes, etcétera). ¿Por qué el Estado puede ejercer la violencia? Porque es una forma de proteger el interés general, aun cuando afecte el interés de alguien en particular. En un Estado democrático, estas acciones deben estar respaldadas por la ley y la justicia, así como también por el apoyo popular y el consenso de la población.

Si una persona roba, por ejemplo, el Estado argentino puede detenerla y apresarla porque las leyes de la Argentina protegen la propiedad privada y en la sociedad. Existe la creencia de que se debe respetar la propiedad, de esta manera, la mayoría de la población no robará, y apoyará (legitimar) las acciones del Estado para evitarlo y castigar a los que sí lo hacen. Incluso, las personas reprimen su idea de castigar ellas mismas al que roba porque aceptan la autoridad del Estado.

Poder, Estado y legitimidad

Como vieron, el poder es una relación, y la persona sobre la que se ejerce ese poder debe aceptarlo por alguna razón. El poder que ejerce alguien con capacidades o cualidades reconocidas por los demás, que hacen que se acepte la relación de mando, se denomina Autoridad. La creencia en la autoridad de una persona, grupo o institución, Esa aceptación es la legitimidad. La legitimidad de un gobierno que dirige un Estado deriva del consentimiento que los gobernados le otorgan, en un principio a través del voto en las elecciones, pero también acompañando y demostrando su apoyo durante el período de gobierno. Cuando los gobernados dejan de creer en el gobierno, este pierde legitimidad y puede dejar de ser obedecido; el Estado pierde legitimidad y esto puede generar profundas crisis sociopolíticas.

En algunos casos de la historia argentina, los gobernantes cuestionados se retiraron para evitar la pérdida absoluta de la autoridad política estatal, como ocurrió en la crisis de 2001. El presidente constitucional

Fernando de la Rúa, al no gozar de legitimidad en la población, decidió renunciar y prosiguieron los procedimientos democráticos de sucesión presidencial.

Los límites al poder

Hemos visto que el Estado tiene, por diversos motivos, el monopolio del poder y lo puede ejercer de distintas formas. Pero esto no es absoluto; el poder siempre tiene límites, que vamos a conocer y a analizar.

- La división de poder: Uno de los límites de poder del gobierno es que debe ser repartido. Por eso, en los gobiernos democráticos o republicanos existe la división en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.
- La vida privada: Otro espacio al que no puede llegar el poder del Estado es la vida privada de las personas. Este límite aparece en muchos textos constitucionales de gobiernos republicanos, como la Constitución de los Estados Unidos y la Constitución Argentina, que en su artículo 19 dice: Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y moral pública, ni perjudiquen a un Tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados".

Quiere decir que los gobernantes no pueden intervenir en el ámbito privado y familiar de las personas mientras sus acciones no perjudiquen a otros. El inconveniente que a veces surge es que la distinción entre lo público (lo que concierne a la sociedad como conjunto) y lo privado (lo que pertenece a las personas en su espacio personal y familiar) no está del todo clara. Por ejemplo, la violencia de género puede ser un problema de la vida privada de una familia, pero viola los derechos humanos y por lo tanto es un asunto público y el Estado debe intervenir.

Otros agentes de poder:

El Estado es la institución creada e históricamente aceptada para actuar a favor del bien común. No obstante, los grupos económicos, algunos sectores sociales prestigiosos, los medios de comunicación y hasta otros Estados son también agentes políticos poderosos capaces de intervenir en las relaciones políticas de una sociedad y de condicionar la conducta y la vida de las personas y de los funcionarios del Estado. Analizaremos algunos de ellos.

- El poder económico. Las empresas que concentran poder económico pueden ejercer gran influencia sobre el resto de la población y sobre el Estado usando distintos medios. Por ejemplo, tienen la capacidad de generar o reducir los puestos de trabajo, de controlar los precios y provocar el desabastecimiento de algún producto, de financiar organizaciones que influyen sobre la sociedad (como partidos políticos, universidades, instituciones deportivas, etc.) y de contribuir al sostenimiento de los medios de comunicación a través de la publicidad.
- Los medios de comunicación. Los periódicos, la televisión, la radio son las organizaciones que informan a la sociedad "lo que pasa". Esto les confiere un gran poder, a punto tal que al periodismo se lo ha denominado el cuarto poder (además de los tres poderes de gobierno) por su enorme capacidad de influir en el comportamiento y formas de pensar de los ciudadanos y de los gobernantes. Los medios deciden la información que muestran, moldean las opiniones sobre los hechos y difunden las imágenes y modelos a seguir.
- El poder de la organización social: entre el Estado, los medios y los poderosos grupos económicos, ¿qué pueden hacer las personas y las comunidades que se encuentran en inferioridad de condiciones para evitar someterse a una situación de dominación que vulnere sus derechos?

¿Cómo pueden expresar su modo de ver la realidad, defender sus intereses legítimos e influir en las decisiones políticas?

Un mecanismo fundamental para acrecentar el poder es la organización y la acción colectiva. Consiste en agruparse en torno a intereses o Ideas. comunes para discutir y reflexionar, definir necesidades y objetivos, organizar y llevar a cabo acciones para darse a conocer y para ejercer presión sobre otras instancias de poder, en especial, sobre el Estado. Así nacieron asociaciones como partidos políticos, sindicatos y movimientos sociales que con el tiempo lograron convertirse en factores de poder.

UNIDAD III

EL ESTADO Y LA POLÍTICA

Luego de haber visto y discutido qué es la política, podemos abordar un poco más en profundidad qué es el Estado.



Como en el caso de la política, aquí tampoco hay una definición única y cada escuela tiene una visión propia de lo que es. De cualquier manera, vamos a definir los aspectos más importantes de este concepto.

Comencemos analizando una definición particular, ni la única ni la mejor, de Estado: “El Estado es la comunidad de hombres sobre un territorio propio y organizados en un poder superior de acción y coerción” (Raymond Carré de Malberg).

Detengámonos en algunas palabras de esta definición. Aquí vemos que aparecen diversas ideas: la de “comunidad”, la de “territorio”, la de “organización en una potestad superior” y las de “acción y coerción”. Nosotros,

a la idea de Estado, vamos a agregarle un elemento más: el conjunto constituido por las “normas” o “leyes”. Podemos ver entonces que la política y el Estado tienen algunos elementos en común. Tanto la política como el Estado refieren a una comunidad e incluyen la coerción como herramienta. A su vez, las normas o leyes (elemento que agregamos nosotros) es, para algunas visiones de la política, una expresión del consenso, lo cual también fue mencionado como otro de los componentes de la política. Aparecen así, en la definición de Estado, casi todos los elementos que conforman la política.

¿Qué diferencia entonces a la idea de Estado de la de la Política? Para empezar, una distinción básica es que la política es una idea, y el Estado, una institución. Si la política es una forma de ver las cosas, el Estado es una de las instituciones específicas por medio de las cuales las ideas políticas se llevan a la práctica. La política tiene pocas formas de transformarse en realidad si no es a través del Estado, y el Estado es una forma histórica concreta en que esas ideas se organizan para hacerse efectivas en un territorio determinado y sobre una población específica. La política, como idea, puede no referir a un territorio determinado (ciudad, región, nación) e, incluso, puede no referir tampoco a un grupo específico de personas (una idea política puede ser universal, es decir, referirse al hombre en cualquier tiempo y espacio). El Estado es algo más preciso que eso. Para este libro, vamos a elaborar una definición propia de Estado basada fundamentalmente en lo que son los Estados modernos, es decir, los que existen en la actualidad. Diremos entonces que: *el Estado es una forma de organización histórica que tiene el derecho exclusivo al uso de la fuerza dentro de un territorio y sobre una población concreta, e incluye, generalmente, un conjunto de normas que regulan su actividad y es reconocido por otros Estados del mundo.*

Decimos que la actividad del Estado está regulada “generalmente” por normas, porque esto no ocurre en todos los casos. Por ejemplo, en los Estados autoritarios, el grupo que gobierna suele llegar al poder por la fuerza y no por las normas, y suspender derechos importantes, como la libertad y los derechos políticos.

Atributos del Estado

Los requisitos para que exista un Estado son los siguientes:

☒ Un **territorio** dentro del cual el Estado ejerce su dominio. Si no existe un territorio específico donde una organización pueda ejercer su dominio, no se habla de Estado, sino de organización social, política, étnica o de otro tipo.

☒ Una **población** sobre la cual se ejerce el dominio. El dominio del Estado incluye a todas las personas que habitan su territorio.

☒ El **uso de la fuerza** en un territorio. El Estado debe tener la capacidad de imponer sus normas y decisiones mediante la fuerza si es necesario. Pueden existir grupos que resistan estas normas o decisiones, y si el Estado no tiene capacidad de imponerse sobre ellos, se encuentra limitado.

☒ El **monopolio fiscal** dentro de ese territorio. Para que un Estado funcione debe controlar sus propios recursos económicos. Para eso dispone de impuestos y rentas y regula su propia economía. Esto lo hace a través de su burocracia.

☒ Una organización que lleve a cabo el cumplimiento de las normas y directivas del Estado. En los Estados modernos, esta organización es la **burocracia estatal**.

☒ Un **ordenamiento normativo** que regule a la sociedad y al propio Estado. Generalmente, el dominio del Estado sobre una población y un territorio está regulado por normas. Como vimos, existe una excepción a esto en el caso de los Estados autoritarios.

☒ **Soberanía** y reconocimiento de los otros Estados. El Estado es también una institución que es reconocida por el resto de los Estados, países y naciones como aquella que tiene el dominio de un territorio. Este reconocimiento implica que los otros Estados renuncian a que sus normas se apliquen en el territorio que pertenece a otro Estado. Así, los Estados se legitiman mutuamente por el reconocimiento de unos hacia otros.

¿Cómo identificar al estado?

Hemos presentado al Estado como una institución que, al mismo tiempo, es el resultado de las relaciones entre sujetos que interactúan en una sociedad. **Esas relaciones sociales se concretan y adoptan formas materiales, es decir, se expresan en una realidad objetiva que pueda ser observada y reconocida por todos.** A lo largo de su desarrollo histórico, el Estado se ha ido materializando en distintas instituciones y organizaciones que buscaron atender distintos problemas considerados importantes por la sociedad. Cuestiones tales como la educación, la salud, el conflicto en el mundo del trabajo, la necesidad de obras de infraestructura Y cómo realizarlas, los problemas de seguridad interna y externa, la limpieza y la iluminación de las calles, entre muchísimas otras, se resolvieron por medio de organismos y estructuras especializadas. Estas, a su vez requirieron edificios, equipamientos (herramientas, armas, materiales de construcción, oficinas, escritorios, computadoras, etcétera), personal capacitado y recursos financieros para costearlos. Los ministerios, las escuelas y los hospitales públicos, los órganos de gobierno, las agencias de recaudación de impuestos, el Banco Central y otros bancos públicos, la emisión de dinero, las empresas de servicios públicos, la policía y las fuerzas armadas, las oficinas agencias y reparticiones entre muchos otros. Como así también una lista innumerable de herramientas, vehículos y mobiliarios, más el personal, **conforman la estructura material del Estado, muchas veces denominada aparato del Estado.**

Algunas de las instituciones que lo conforman existen desde el momento del surgimiento del Estado, mientras que otras se originaron posteriormente o tuvieron vigencia cuando fueron necesarias para resolver un problema específico. Por lo tanto, puede decirse que el estado está en constante cambio: puede aumentar o disminuir la cantidad de instituciones y éstas se adecúan a los conflictos sociales que cobran importancia en el seno de la sociedad de acuerdo con la capacidad de los grupos de personas que hacen valer sus intereses y necesidades.

Estado y nación

En el lenguaje cotidiano los términos Estado y nación se suelen usar indistintamente, como si fueran sinónimos. sin embargo, desde el punto de vista de las ciencias políticas y jurídicas son conceptos diferentes.

Es cierto que hay una estrecha relación entre los Estados y las naciones que justifica estas generalizaciones. No obstante, cada una encierra particularidades y características específicas que hacen referencia a situaciones y realidades diversas y que por lo tanto es necesario tener en cuenta para distinguirlos.

Como leímos, el Estado es un conjunto de personas que viven dentro de un mismo territorio organizado jurídicamente por medio de leyes escritas, bajo un gobierno común que ejerce el poder. En cambio, si bien el concepto nación también se relaciona con un grupo social, el vínculo que une a sus integrantes no es de carácter político o jurídico sino cultural. Una nación es el conjunto de personas unidas por un vínculo de identidad compartido: tienen el mismo idioma, las mismas costumbres y tradiciones, los mismos valores y por lo general la misma religión y la misma etnia. También es indispensable que sus miembros tengan un pasado histórico que los hermane y un proyecto de vida en común compartido hacia el futuro.

Es decir que tanto el Estado como la nación se refieren a formas de organización social, pero mientras que el primero es una organización de tipo jurídica, la nación es un concepto de carácter sociológico. Las leyes escritas creadas en un momento determinado dan origen a un Estado, en cambio los elementos que unen a los miembros de una nación son espontáneos, es decir surgen de la misma convivencia sostenida durante un tiempo, de su misma cultura. Se crea entre ellos un vínculo de pertenencia por el que la nación conserva su unidad sin necesidad de normas jurídicas o pautas impuestas. Por lo general los componentes de las Naciones terminan organizándose políticamente y nacen así los Estados nacionales, que son aquellos estados cuyos habitantes pertenecen a una misma nación, viven en un mismo territorio y deben respetar las mismas leyes, como es el caso de la República Argentina.

Nación y territorio

Como leyeron, el territorio es un elemento imprescindible de todo Estado, ya que las leyes establecidas por las autoridades tienen validez dentro de sus límites.

Si bien en sus orígenes la mayoría de las Naciones necesitaron un espacio físico común en donde sus miembros pudieran compartir elementos que los consolidaron como grupo, lo cierto es que una vez establecida la identidad nacional, el elemento territorio deja de ser indispensable para su existencia, aunque favorece el mantenimiento de la cultura y de los proyectos.

La situación habitual es que coincidan Estado, nación y territorio, es decir que los integrantes de una nación habiten todos juntos en el territorio de un mismo estado. Sin embargo existen realidades diferentes.

- Naciones sin territorio: En el curso de la historia, hubo varios ejemplos de Naciones sin territorio. Uno de los más emblemáticos es el de la nación judía, que durante casi 2000 años conservó sus rasgos culturales y religiosos en todos los países donde se hallaban sus integrantes. En 1948, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial y por medio de la intervención de la ONU, se creó, en la zona de Palestina, el Estado de Israel. Otro ejemplo es el del pueblo gitano, que con sus costumbres, su idioma y su espíritu nómada, conforman una auténtica nación cuyos miembros están diseminados en muchos Estados del mundo.
- Una nación en varios Estados: Muchos países africanos que lograron su independencia después de haber sido colonias europeas tienen una característica pluriétnica, dado que cuando fueron establecidos como colonias, los países invasores dividieron el territorio de África teniendo en cuenta sus propios intereses y no las características nacionales de su población. Por lo tanto, dentro de un mismo estado conviven diferentes grupos nacionales, y en algunas naciones quedaron divididas en varios Estados.

Otro ejemplo en el que los integrantes de una nación formaron parte de diferentes países fue el caso de Alemania. Luego de la Segunda Guerra Mundial y de la caída del Tercer Reich, el Estado alemán quedó dividido en dos Estados independientes. Por un lado Alemania Occidental bajo la influencia de los Estados Unidos, por el otro lado, Alemania Oriental bajo el dominio de la Unión Soviética. Esta situación se extendió hasta 1989 cuando se produjo la caída del muro de Berlín, que separaba ambos Estados. Este hecho permitió la reunificación política y Nacional de Alemania.

- Estados plurinacionales: Reciben la denominación de plurinacionales los Estados en cuyos territorios conviven distintos grupos nacionales. En algunos casos esta coexistencia es pacífica, mientras que en otros da lugar a graves conflictos violentos y armados. Como leyeron en la página interior anterior, algunos Estados africanos son plurinacionales debido al proceso de colonización de África. Un ejemplo es Ruanda, donde en 1994 estalló una guerra civil entre dos naciones: los grupos tutsis, numéricamente minoritarios

pero con el control político y económico del Estado, y los grupos hutu, que conformaban el conjunto social mayoritario pero en una situación de sometimiento. Otro ejemplo claro es el de España, donde los vascos y los catalanes son algunos de los grupos nacionales que, si bien gozan de autonomía regional, pretenden su independencia. Mientras que Cataluña reivindica políticamente sus derechos, en el llamado País Vasco la organización terrorista ETA (Euskadi en español: el país Vasco y Libertad) recurrió durante décadas a métodos violentos para lograr su secesión. En los últimos años, ETA se había ganado el repudio del mismo pueblo Vasco, que quiere su independencia de forma pacífica, motivo por el cual declaró, el 20 de octubre de 2011, el cese definitivo de su actividad Armada. En Cataluña y en el país Vasco se habla el Catalán y el euskera, respectivamente, y ambas lenguas son reconocidas en la Constitución española como idiomas oficiales dentro del país.

- El caso de Argentina: Si Bien dentro del Estado argentino se reconoce la existencia de una nación Argentina, resultado de un proceso histórico iniciado desde el siglo XVIII, cuyos integrantes se sienten Unidos por lazos comunes de identidad, de cultura y de historia, cabe preguntarse acerca de su naturaleza plurinacional. Hay que recordar que en el territorio del Estado argentino viven diferentes naciones indígenas, cada una de ellas con sus rasgos culturales, religiosos, étnicos e históricos propios. Por otro lado, muchos de los inmigrantes que llegaron al país en grandes oleadas desde Europa entre fines del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, si bien se integraron y dieron forma a la idiosincrasia nacional, conservaron las tradiciones de su nación de origen, como los italianos, los españoles, los polacos, los ingleses y muchos otros.

Los inmigrantes de países limítrofes que llegaron sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX y quienes llegaron en las últimas décadas de China y Corea también poblaron el territorio Argentina de diferentes grupos étnicos. Desde esta perspectiva se podría afirmar que Argentina puede ser considerada un estado plurinacional o multiétnico.

Los tipos de Estado

El Estado moderno es producto de muchos años de historia; surgió y fue acompañando la instalación y las transformaciones del capitalismo. La propiedad privada, las relaciones entre propietarios de los medios de producción y trabajadores, las garantías para el desarrollo de las actividades comerciales e industriales son las relaciones y actividades que los Estados modernos contribuyeron a consolidar.

Luego de su consolidación en Europa y los Estados Unidos de la mano de la industrialización, y en otros países que eran proveedores de materias primas y consumidores de manufacturas, el capitalismo registró distintos ciclos económicos: algunos períodos de expansión y otros de contracción y crisis que han reformulado las relaciones de producción. Con ellas, los Estados adoptaron nuevas formas para cumplir con su misión de garantizar el control, el orden y el funcionamiento del mercado.

El Estado liberal

El Estado liberal surgió al principio del capitalismo, cuando la monarquía absoluta dejó de ser la principal forma de organización del poder y se consolidó la Revolución Industrial, en Europa, o cuando se conformaron las naciones independientes, en América. En este tipo de Estado, las instituciones tienen el propósito fundamental de garantizar el ejercicio de la libertad individual y la del mercado. El Estado evita intervenir en materia económica y cada persona o empresa tiene la libertad de actuar individualmente, sin trabas ni limitaciones. En lo político, garantiza la igualdad ante la ley de quienes tienen la condición de ciudadanos y sus derechos individuales, como la libertad de expresión y de participación política. Idealmente, es un Estado laico, independiente de la fe religiosa, y un Estado técnico, que incorpora en su administración la lógica de la eficiencia propia de la economía capitalista. Así, el papel del Estado se reduce a cuestiones básicas, como la justicia, la seguridad, la defensa y la educación. Este tipo de Estado se consolidó hacia fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX en Europa y durante el siglo XIX en América.

El Estado de Bienestar

Durante el siglo XX, las guerras mundiales, las crisis económicas y los conflictos de movimientos obreros llevaron a modificar las funciones de los Estados. Especialmente después de la Segunda Guerra Mundial se comenzaron a implementar políticas de intervención para equilibrar las economías y dar respuesta a los problemas sociales. Así

surgió el Estado de Bienestar, caracterizado por intervenir en la economía, por ejemplo, para mantener el empleo, y brindar amplios servicios sociales, como salud, educación, vivienda, deportes y seguridad social, que incluía la cobertura por desempleo, las asignaciones familiares y las jubilaciones. De esta manera, los conflictos entre trabajadores y empresarios fueron atenuados por la acción del Estado.

El Estado neoliberal

A partir de la década de 1970, el Estado de Bienestar comenzó a mostrar algunos signos de debilitamiento. Los sectores vinculados al capital criticaron con dureza la intervención del Estado: reprocharon su excesiva y costosa burocracia y la ineficiencia de sus instituciones; cuestionaron las políticas tendientes a la satisfacción de derechos sociales; sostuvieron que el bienestar que garantizaba el Estado le quitaba incentivos al trabajo, debilitaba la disciplina de los trabajadores y reducía el estímulo para las inversiones privadas. En este contexto, se impulsó una serie de transformaciones que derivó en un nuevo tipo de Estado: el Estado neoliberal. Se apuntó a dismantelar las instituciones propias del Estado de Bienestar que, según la perspectiva de estos grupos, “asfixiaba” a los mecanismos del mercado.

Nuevamente, la participación estatal quedó reducida al mínimo posible y el nuevo regulador social, de acuerdo con el pensamiento neoliberal, debía ser el mercado. A diferencia del liberal, este nuevo tipo de Estado postuló la necesidad de desprenderse de prácticamente todas las funciones, incluso las de control, salud y educación, limitándose a un papel meramente asistencial.

El Estado en tiempos de globalización

Los cambios del Estado tienen que ver con modificaciones de la economía, la sociedad y las formas de vida de las personas. A fines del siglo XX se configuró un contexto internacional denominado por algunos pensadores “globalización”, que se caracterizaba por la facilidad para las comunicaciones y el transporte, la mayor conexión entre los países, el aumento de producción y poder de las empresas transnacionales.

Estas empresas, que existían desde hacía muchos años, encontraron conveniente una forma de producción que involucraba a diferentes países en un mismo proceso de fabricación y comercialización que era fragmentado de acuerdo con las ventajas que les proporcionaba cada país. Las nuevas tecnologías permitieron que los capitales financieros circularan por todo el mundo y que, por ejemplo, un inversor pudiera realizar transacciones desde cualquier lugar del planeta durante las 24 horas.

Este contexto puso en crisis la noción de Estado dado que, efectivamente, la economía y las finanzas podían funcionar sin tener en cuenta las fronteras territoriales de los Estados. Si una gran empresa multinacional no encontraba en un determinado Estado leyes que la beneficiaban, se instalaba en el territorio de otro. De ese modo, los Estados perdieron capacidad de acción e iniciativa y quedaron sometidos a las reglas de la competencia internacional; se vieron cuestionadas la noción de soberanía del Estado en el interior de sus fronteras y la idea del interés nacional como definitorio de lo público. Al mismo tiempo, emergieron otras problemáticas que ya no pudieron resolverse en el territorio propio del Estado-nación y que requirieron la cooperación de varios Estados, como el narcotráfico, los grandes flujos migratorios o los problemas medioambientales.

La constitución y el régimen político

A *modo de inicio*: seguramente habrás escuchado decir que una persona tiene opiniones *totalitarias*, que esa medida de gobierno es *autoritaria* y que tal institución no es *democrática*. Pero ¿Qué significado tienen esas palabras?

Por ello, te invito a buscar en el diccionario el origen y significado de las palabras y a transcribirlas:

- Democracia
- Totalitarismo
- Autoritarismo

Anteriormente vieron la definición de Estado y pudieron observar que —en su carácter de institución que monopoliza la fuerza pública— regula gran parte de nuestras conductas y promueve un orden para la vida en sociedad.

De ahí que es posible sostener que casi todas las cuestiones que hacen a la vida en común están, en mayor o menor medida, sujetas a las acciones del Estado, que, a su vez, representa la institución con mayor alcance dentro del territorio nacional. Ahora bien: ante el alcance de las instituciones del Estado, ¿cómo se limitan sus acciones? ¿Dónde quedan establecidas sus atribuciones y funciones? ¿Qué responsabilidades recaen sobre los gobernantes que desarrollan funciones en él?

Una primera respuesta a los interrogantes se puede hallar en las constituciones. En efecto, el Estado moderno concentra sus principios organizativos en una ley escrita llamada “constitución”. Una constitución es la ley suprema de un país, a la que deben ajustarse todas las leyes vigentes en él. Allí se encuentran las reglas fundamentales para la organización del Estado (la división de poderes, la representación democrática, el federalismo, los requisitos para acceder a la función pública, los mecanismos para la creación de leyes, etc.), los derechos que el Estado reconoce y debe proteger (a transitar el territorio, a expresar las ideas, a disponer de propiedad, a profesar libremente un culto, etc.), y los fines que inspiran las acciones del Estado (el bien común, la dignidad humana, la justicia, la libertad, etcétera).

En este sentido puede afirmarse que el objetivo de una constitución es ofrecerle un marco de estabilidad y racionalidad a las instituciones del Estado para evitar las arbitrariedades y los abusos por parte de los titulares del poder político. También es una forma de legitimar las acciones del Estado, es decir, de brindarles un contenido ideológico y de valores para que esas acciones sean recibidas por la población con altos niveles de consenso.

La constitución se erige como la norma suprema del Estado, como su ley más importante a la que ninguna otra ley – nacional, provincial o municipal– puede alterar o contradecir. Todo lo que en sus artículos queda consagrado sirve para establecer las condiciones, formas y prioridades que deberán seguir las personas que asuman responsabilidades de gobierno y tomen en sus manos las riendas de la vasta maquinaria estatal.

Por otra parte, el análisis de la organización del Estado instituida en la Constitución nos ofrece una importante clave de lo que es, en términos formales, el régimen político en una determinada sociedad. **El concepto de régimen político comprende el conjunto de las instituciones que regulan el poder político y el ejercicio del poder, además de los valores que entran en juego en esa regulación.**

Así, por ejemplo, la democracia es un régimen político, puesto que ofrece un conjunto de reglas y procedimientos para determinar quiénes acceden al poder político, cómo lo hacen y la manera en que lo llevarán adelante una vez alcanzado. Como las reglas del juego democrático se repiten a lo largo del tiempo, ofrecen previsibilidad y legitimidad al poder y a los actos de gobierno.

Al igual que la Constitución, el régimen político procura organizar el poder político y establecer pautas de comportamiento. Sin embargo, aunque parte de las instituciones del régimen político aparezcan en la Constitución, uno y otro concepto no son sinónimos, ya que también hacen al régimen un conjunto de normas y prácticas informales.

Para clasificar a los regímenes se tiene en cuenta:

*Cómo y quién ejerce el mando o poder político en una sociedad.

*Cómo se elige a los gobernantes y quiénes lo hacen.

*Cuánto tiempo permanecen los gobernantes en sus cargos.

En las sociedades contemporáneas existen o existieron tres tipos distintos de regímenes políticos: democracias, autoritarismos y totalitarismos.

El régimen democrático:

La democracia es una forma de gobierno del Estado donde el poder es ejercido por el pueblo, mediante mecanismos legítimos de participación en la toma de decisiones políticas. El término democracia es extensivo a las comunidades o grupos organizados donde todos los individuos participan en la toma de decisiones de manera participativa y horizontal.

El mecanismo fundamental de participación de la ciudadanía es el sufragio universal, libre y secreto, a través del cual se eligen a los dirigentes o representantes para un período determinado. Las elecciones se llevan a cabo por los sistemas de mayoría, representación proporcional o la combinación de ambos.

Características de la democracia

La democracia puede ser entendida como una doctrina política y una forma de organización social. Entre muchas de sus características, podemos mencionar las siguientes:

- Respeto por los derechos humanos consagrados por la Organización de las Naciones Unidas;
- Libertad individual;
- Libertad para la asociación y beligerancia política;
- Presencia de múltiples partidos políticos;
- Distribución del poder en diferentes actores sociales;
- Sufragio universal, libre y secreto;
- Representatividad;
- Alternancia en el poder;
- Libertad de prensa y opinión;
- igualdad ante la ley;
- Limitación del poder de los gobernantes;
- Apego al Estado de derecho consagrado en una Constitución, Carta Magna o Ley Suprema.
- Puede adaptarse a diferentes modalidades de organización gubernamental. Por ejemplo: *sistema republicano*: en el que el liderazgo recae sobre un presidente, o *monarquías parlamentarias*: en las que existe la figura del primer ministro, con atribuciones semejantes a las del presidente. Reglas de la democracia:

Para recibir el apelativo de democráticos, los regímenes políticos deben cumplir con una serie de reglas:

- *Regla de la mayoría*: La unanimidad en la toma de decisiones políticas es imposible, por ello se ha adoptado el sistema mayoritario. Las leyes y todas las decisiones públicas no son producto de la imposición autoritaria, sino que son fruto de las decisiones resultantes de la voluntad de la mayoría.
- *Regla de la minoría*: La regla de la mayoría no supone desconocer los derechos de los grupos minoritarios. En la democracia, existe un profundo respeto por las opiniones minoritarias. En una democracia, las minorías tienen derecho a expresarse, a organizarse políticamente y a ser respetadas.
- *Regla de la competencia*: Los sistemas democráticos cuentan con un mecanismo de acceso al gobierno a través de elecciones libres, transparentes y periódicas. Para la subsistencia de la democracia, es requisito esencial que existan al menos dos fuerzas o partidos políticos que intenten ganar la voluntad popular. Esta competencia no debe ser únicamente formal, sino que debe existir la posibilidad real de que los grupos opositores se expresen y compitan, a fin de que el pueblo cuente con verdaderas opciones en el momento de elegir.
- *Regla de la periodicidad de los mandatos*: Los mandatos están limitados en el tiempo, de modo de evitar la perpetuación en el poder de algún individuo o grupo. Ningún funcionario electo puede pretender permanecer en el gobierno más tiempo del previsto. Para todos los cargos debe estar expresamente regulado el tiempo de duración del mandato.
- *Regla de la soberanía popular*: En las democracias, la soberanía y el poder pertenece al pueblo.
- *Regla de la legalidad*: Las personas elegidas para ocupar cargos públicos deben ajustar su conducta y sus decisiones a las leyes. En el caso de que esto no suceda, existen mecanismos legales para privar a los funcionarios de su cargo.
- *Regla del control*: Implica una división de poderes entre el órgano legislativo, el ejecutivo y el judicial, los cuales tienen esferas de actuación específicas y actúan como un sistema de frenos y contrapesos, es decir, limitándose y controlándose mutuamente.

Regímenes no democráticos

- **El Totalitarismo:**

Como totalitarismo se denomina el tipo de régimen político que se caracteriza por concentrar todos los poderes del Estado en un grupo o partido.

Como tal, no es una ideología política, sino un régimen en el cual todos los poderes están en manos de un partido único y su líder supremo, y donde todos los órdenes de la vida se encuentran subordinados al Estado. De allí que algunas de sus características fundamentales como sistema sea su exagerada exaltación del Estado y el poder prácticamente ilimitado que otorga su líder.

En los totalitarismos no existe separación de poderes ni contrapeso institucional, como en los sistemas democráticos, de modo que las libertades (individuales, políticas, de expresión, de conciencia, de culto, etc.) se encuentran severamente limitadas y los derechos humanos amenazados.

Tampoco no existe el derecho a disentir, a opinar libremente o a intervenir en la vida política del país ni a formar organizaciones o movimientos políticos alternativos al partido de gobierno.

Aspectos de la vida de una nación, como la religión o la educación, se encuentran sometidos y alineados a las pautas de doctrinarias que impone el partido. Del mismo modo, los medios de comunicación deben apegarse al programa político-ideológico impuesto. Por otro lado, el totalitarismo hace un uso intenso de la propaganda política y explota todos los medios posibles de control social y de represión, como las policías secretas o políticas.

Ejemplos de totalitarismo fueron la Unión Soviética comunista (URSS) de Josef Stalin, la Italia fascista de Benito Mussolini, la Alemania nazi de Adolf Hitler.

De allí que pueda afirmarse que los totalitarismos han demostrado ser, a lo largo de la historia, sumamente multifacéticos: pueden construirse sobre la ideología de izquierda o de derecha; pueden llegar al poder a través de una revolución (caso URSS), o por vía democrática (caso Alemania).

No obstante, tienen en común la radicalidad con que manejan el poder, una enorme exaltación del Estado, y las medidas y mecanismos extremos de que se valen para mantener el control sobre la población.

Un ejemplo de régimen totalitario en la actualidad lo constituye Corea del Norte, de ideología juche (expresión de socialismo norcoreano), presidido por Kim Jong-un, secretario general del Partido del Trabajo de Corea.

- **El Autoritarismo:**

El autoritarismo aparece cuando una autoridad abusa de su poder. El concepto también alude al sistema o al régimen de gobierno que se excede en el ejercicio de su autoridad.

Es importante mencionar que el autoritarismo es un modo de ejercer la autoridad que trasciende al sistema de gobierno. Una dictadura siempre será autoritaria ya que con su mera permanencia en el poder viola las leyes y la voluntad popular. Un gobierno democrático, sin embargo, también puede ejercer el autoritarismo.

Un presidente democrático que gobierna a través de decretos, utiliza los medios de comunicación estatales para criticar a los opositores, no dialoga con los periodistas y reprime las protestas sociales con el uso de las fuerzas de seguridad es un mandatario que ejerce su poder con autoritarismo.

Veamos algunas de las *características* más sobresalientes del autoritarismo en el gobierno de una forma concisa:

- El pueblo se ve obligado a depositar todo el poder sobre un líder, de forma que el gobierno se vuelve unipersonal. Esta figura suele poseer un carisma especial que lo ayuda a ganarse la confianza de la gente antes de llegar a tomar el cargo al que aspira;
- No suele haber una ideología bien definida, a lo cual se suma la supresión de todos los partidos políticos. El autoritarismo responde a una serie de intereses individuales o de los sectores económicos que gozan de control y poder, tanto económico como político;
- Para mantenerse en el poder, los gobiernos autoritarios suelen promover el terror, es decir, actuar sin límites para amedrentar al pueblo y bloquear cualquier intento de protesta o liberación;

- El ejército está muy presente en el día a día de un gobierno autoritario, tanto en la vía pública como en las escuelas, los hospitales y los edificios de gobierno, siempre recordando a los ciudadanos que no les conviene dar un paso en falso;
- Una de las formas de violencia menos directas del autoritarismo es la manipulación de los medios de comunicación, los cuales se destinan a la propaganda política y el enaltecimiento del líder.

Más allá de la política, el autoritarismo puede aparecer en las relaciones sociales protagonizadas por individuos que no están en una misma posición en cuanto al poder. Una persona es autoritaria con su cónyuge y sus hijos cuando toma todas las decisiones familiares por su cuenta, sin escuchar a nadie. El dueño de una empresa, por su parte, ejerce el autoritarismo si no permite que sus empleados se expresen sobre las condiciones de trabajo o sobre cuestiones inherentes al funcionamiento de la compañía.

El autoritarismo siempre acarrea una serie de sensaciones negativas en quienes deben soportarlo, y entre ellas se encuentran la frustración y la impotencia.

Así como tarde o temprano los pueblos se levantan contra los gobiernos dictatoriales para exigir el cumplimiento de sus derechos, la destitución de los dirigentes y el comienzo de una era de transparencia y respeto.

El tipo de autoritarismo más frecuente es el de los regímenes militares, el cual suele darse a partir de la interrupción del orden constitucional mediante un acto de fuerza. Ejemplo: Proceso de Reorganización Nacional en la Argentina desde 1976 a 1983.

UNIDAD IV

EL GOBIERNO

Como se habrán dado cuenta, los conceptos de las ciencias sociales y de las ciencias políticas son complejos, ya que pueden definirse de diversas maneras y según distintos enfoques. En este sentido, el concepto de “gobierno” también ha tomado diversos significados a lo largo de la historia.

El origen del término “gobierno” es una palabra griega, kubernaon, que significa “manejar el timón”, es decir, dirigir una embarcación. Entonces, a partir de su etimología, la acción de gobernar se entiende como la administración, el mando o la guía que conduce a la sociedad hacia objetivos determinados. Es el centro a partir del cual se ejerce el poder político en una sociedad, es decir, desde donde se dirige una comunidad.

Hoy se llama gobierno al espacio, el ámbito o la estructura donde individuos (los gobernantes o funcionarios del gobierno) e instituciones poseen autoridad para decidir, elaborar políticas y conducir a una sociedad. El gobierno, entonces, tiene el mando del poder político de un Estado.

Gobierno y Estado: Gobierno no es lo mismo que Estado. Con frecuencia, los términos “Estado” y “gobierno” se confunden o se utilizan de forma indistinta, pero tienen diferencias:

- El Estado es la institución que otorga una organización política a la población de un territorio; dentro de esa organización política encontramos al gobierno como el espacio específico donde se toman las decisiones.
- Los gobiernos cambian, se renuevan, son ejercidos por diferentes grupos políticos; las instituciones del Estado permanecen.

En una situación ideal, los gobernantes fijan objetivos de largo plazo para el Estado, procurando una óptima inserción en el contexto internacional, y el bienestar y crecimiento de su población; los diferentes gobiernos deberían sostener esas metas y tomar medidas e implementar acciones para alcanzarlas. Solo si esto ocurre, las políticas de Estado coincidirán con las políticas de gobierno, más allá de la orientación de los partidos políticos que lleguen al poder.

Las políticas de integración regional de la República Argentina son un ejemplo de política de Estado iniciada a mediados de la década de 1980 y sostenida y profundizada desde entonces por los distintos gobiernos.



Gobierno y poder

Como ya estudiaron, en una relación de poder siempre hay alguien que manda y otro que obedece. Si lo pensamos en relación con el gobierno, alguien conduce y otros son conducidos. El gobierno implica una relación entre gobernantes y gobernados, en la que los gobernantes poseen autoridad porque sus decisiones son soberanas (las de mayor jerarquía), obligatorias (se exige su cumplimiento), generadoras de sanciones (para asegurar la condición de obligatoriedad, las decisiones de gobierno están respaldadas por un sistema de castigos y de aplicación de la fuerza a través de instrumentos de coerción, como la policía o el sistema penitenciario, que se implementa en caso de no encontrar obediencia por acuerdo o consenso). Pero la aplicación de la fuerza es la excepción.

En una sociedad, en general, los gobernados acatan las decisiones del gobierno. Es decir que los gobiernos ejercen sus funciones porque los ciudadanos les dan su consentimiento y solo de manera excepcional utilizan la coacción física. ¿Por qué? Para comprender esto, es importante repasar el concepto de legitimidad explicado en capítulos anteriores.

Para que un gobierno pueda ejercer el poder político de manera efectiva, debe tener la capacidad de influir en la conducta de los gobernados y estos tienen que obedecer al gobierno. Esta obediencia se basa en que los gobernantes tienen autoridad, es decir, el mando efectivo sobre la sociedad. Pero ¿cómo se logra la obediencia? Básicamente, porque el poder político controla ciertos instrumentos de coerción o de represión, como la policía y las Fuerzas Armadas, que pueden obligar por la fuerza a que las personas actúen aun en contra de su voluntad. La fuerza, sin embargo, se aplica en casos excepcionales; en general, las personas cumplen las leyes. Esto nos lleva a hablar de la legitimidad del poder.

La legitimidad es la creencia de la gente de que la autoridad del gobierno es válida y, por lo tanto, obedece aunque no esté de acuerdo puntualmente con la norma. Esto sucede porque la sociedad le confiere autoridad al gobierno para que establezca las normas necesarias para organizar y garantizar el orden social. Cuando un gobierno es legítimo, la obediencia se transforma en adhesión y no se necesita el uso de la fuerza. En este caso, se vuelve de suma importancia el consenso o acuerdo. Un gobierno es legítimo por las tres condiciones que siguen:

- Por su origen: los gobernados obedecen cuando reconocen como válidos los medios por los que se accede a los cargos de gobierno, que pueden variar. En el ejemplo vimos la ordenanza de un rey que no había sido elegido por los ciudadanos, pero en esos años en las monarquías era legítima la sucesión de los reyes por la herencia. Actualmente, en general, el medio válido para que un gobernante acceda al poder son las elecciones democráticas.
- Por los resultados: tiene que ver con la capacidad del gobierno de tomar decisiones y llevar a cabo acciones con eficacia y eficiencia. En este sentido, el gobierno es legítimo si demuestra capacidad de dar respuestas a las demandas de la sociedad. Los ciudadanos, además, deben percibir que sus derechos son respetados y garantizados.
- Por la legitimidad racional-legal. En la actualidad, en la mayoría de los países se considera que los gobiernos deben acceder al poder y luego ejercerlo respetando las reglas establecidas, como la Constitución y las leyes. En este caso, legitimidad y legalidad se identifican: si un gobierno cumple las leyes, es legítimo.

Estos tres aspectos se complementan y se combinan y, en cierta medida, dependen del contexto social y de las expectativas de los ciudadanos. Algunos gobiernos democráticos accedieron al poder por medio de elecciones limpias y gobernaron de acuerdo con las leyes, pero no pudieron satisfacer las demandas de la sociedad, por lo cual perdieron legitimidad y autoridad.

Las formas de gobierno

No todos los gobiernos están organizados de la misma manera ni tienen los mismos propósitos. Desde la Antigüedad, la filosofía y, más tarde, las ciencias políticas han establecido varias clasificaciones. Los pensadores tendieron a analizar o explicar las formas de gobierno en relación con los regímenes políticos (democráticos o autoritarios) y con las condiciones sociales y de producción de cada época.

En su Política, Aristóteles estableció una clasificación según la cantidad de personas que integraban un gobierno y el objetivo con el que lo hacían. Si se buscaba el bien común y el gobierno era ejercido por una persona, la llamaba monarquía; si lo desempeñaban pocas, aristocracia, y si lo ejercía la mayoría, república.

Si se perseguía el beneficio de los propios gobernantes, entonces se trataba de formas desviadas de gobierno a las que denominó tiranía, oligarquía y democracia, respectivamente. Cabe señalar que para evitar confundir el sentido positivo con el que en la época contemporánea interpretamos la democracia, algunos autores reemplazan, en la clasificación de Aristóteles, ese término por el de demagogia.

En el Renacimiento, Maquiavelo utilizó como principal criterio de clasificación la concentración o dispersión del poder, y así distinguió entre monarquía y república.

A partir del siglo XVII, y en el contexto de las monarquías absolutas, los pensadores comenzaron a discutir sobre los problemas de los gobiernos absolutos y cómo limitarlos.

En el siglo siguiente, los filósofos de la Ilustración criticaron la concentración de poder y los riesgos de la tiranía, y a ellos les debemos la teoría de separación de poderes y la concepción actual de las formas de gobierno.

Montesquieu identificó tres formas de gobierno: la república, en la que se ejerce la soberanía popular y el poder está repartido; la monarquía, que concentra el poder; y el despotismo, que también lo concentra, pero en una persona que no se ajusta a ninguna ley. Hoy le debemos a Montesquieu el concepto de división de poderes, base de todas las repúblicas democráticas. En las democracias actuales, las formas de gobierno pueden clasificarse teniendo en cuenta tres variables principales: cómo se accede a los cargos, cómo se constituye y organiza el poder ejecutivo y cómo se relacionan entre sí los poderes cuando se toman decisiones.

A partir de la combinación de estas variables, es posible considerar tres formas de gobierno democráticas: los parlamentarismos, los presidencialismos y los semipresidencialismos.

PARLAMENTARISMO

El parlamentarismo es la forma de gobierno que más estrechamente ha estado asociada a la democracia. El origen de esta forma de gobierno se relaciona con las sucesivas reformas políticas que transformaron a las monarquías absolutas de los siglos XVII y XVIII en los modernos regímenes políticos democráticos.

El impulso inicial, siguiendo el desarrollo inglés (cuna del parlamentarismo), consistió en el pasaje desde la monarquía absoluta a la monarquía constitucional. Este momento, caracterizado en Inglaterra por la Gloriosa Revolución de 1688 y recogido a nivel teórico por John Locke, estaría centrado en el desarrollo de restricciones sobre la acción del monarca, y la jerarquización del Parlamento como un órgano político de legitimidad popular, equiparándolo al rey.

El pasaje de la monarquía constitucional a la monarquía parlamentaria tuvo lugar a lo largo del siglo XVIII, con el advenimiento de la dinastía de los Hannover en Gran Bretaña. El proceso se caracterizó por la declinación del poder real y el paralelo fortalecimiento de la autoridad parlamentaria. En ese proceso, el Primer Ministro y su gabinete se independizaron del monarca, apropiándose progresivamente de sus facultades gubernamentales, y aumentando su dependencia con respecto al Parlamento (del cual son miembros, y frente al que son responsable). El Primer Ministro se convierte en el Jefe de Gobierno, mientras el rey ocupa una posición formal y simbólica como Jefe de Estado, alguien que reina pero no gobierna.

Estructuralmente, el parlamentarismo está caracterizado por la fusión, antes que por la división de poderes. Esto implica que no existe una independencia entre el ejecutivo y el legislativo. El Jefe de Gobierno, quien tiene a su cargo la dirección política y administrativa (y que genéricamente recibe el título de Primer Ministro)," y el Jefe de Estado, cargo de característica simbólica y ceremonial, que es ocupado, en las monarquías por un rey, y en las repúblicas por un presidente elegido por el Parlamento por un período fijo.

Elección del Jefe de Gobierno

El Primer Ministro es elegido de manera indirecta por el Parlamento (elegido por sufragio popular). Si bien es el Jefe de Estado quien propone su designación. El Parlamento tiene la facultad de investidura, también tiene la de destituir al gobierno, así la duración del mandato del ejecutivo no esté sujeto a plazo alguno. El mismo se mantiene mientras conserve el apoyo de los parlamentarios.

El parlamento constituye la única institución con una legitimidad democrática directa, a través del voto popular. A pesar de ello, los parlamentos no son elegidos por un período fijo. Como contrapartida de su poder de investir o remover a los miembros del gabinete, el Primer Ministro tiene, a su vez, la facultad de disolver al Parlamento (técnicamente, de solicitar al Jefe de Estado que lo haga), convocando a elecciones inmediatamente para la constitución de uno nuevo.

PRESIDENCIALISMO

La Constitución de los Estados Unidos aprobada en 1787 es el modelo original a partir del cual esta forma de gobierno ha tenido una influencia limitada principalmente a los países de América Latina. De hecho, el presidencialismo parece estar fuertemente enraizado en las tradiciones, la historia y la cultura de los países latinoamericanos.

El modelo presidencial puede resumirse en cuatro características típicas: ejecutivo unipersonal, elección popular directa del presidente, el presidente es electo por un período fijo, el Congreso es elegido en elecciones populares directas por un período fijo.

La Estructura del poder ejecutivo En los sistemas presidenciales, el ejecutivo es unipersonal, esto es, está encabezado por un solo individuo que concentra la casi totalidad de los poderes ejecutivos. Ello, en principio, implica que el presidente puede ser claramente identificado como el responsable de las decisiones tomadas por el gobierno, el Presidente es tanto Jefe de Estado como Jefe de Gobierno; esto es, desempeña funciones simbólicas y ceremoniales junto con funciones efectivas de gobierno. No existe, como en el caso del parlamentarismo una separación de ambos roles en funcionarios diferenciados (un Primer Ministro desempeñándose como Jefe de Gobierno, y un Rey o Presidente desempeñándose como Jefe de Estado).

En segundo lugar, el Presidente tiene control total sobre la designación y destitución de los ministros. En este sentido, el presidente posee una preeminencia absoluta sobre los otros miembros del gabinete ejecutivo.

La Elección del Jefe de Gobierno o presidente es electo directamente por el pueblo. Esto le otorga una legitimidad democrática directa. El presidente es electo por un período fijo, no pudiendo ser removido por motivos políticos. La duración de los presidentes sólo se ve afectada por los mecanismos de Juicio Político e Impeachment, a través de los que pueden ser destituidos. Sin embargo, su activación es poco frecuente.

Junto al ejecutivo hay un poder legislativo, cuyos miembros también son elegidos directamente por el pueblo, y que permanecen en su cargo por un período fijo no pudiendo ser removidos a no ser por resolución de sus pares. El punto central es que el presidente no puede amenazar legítimamente con la disolución del legislativo.

Estas características del presidencialismo comunican de manera clara la idea de división de poderes que está en la base de este tipo de gobierno: el ejecutivo y el legislativo son independientes, tanto en su origen como en su supervivencia.

SEMIPRESIDENCIALISMO

El semipresidencialismo puede ser considerado como una "forma intermedia" entre el presidencialismo y el parlamentarismo. No existe un gran consenso teórico acerca de su consistencia.

Su característica principal es la de combinar una estructura parlamentarista con la elección de un Presidente directamente por la ciudadanía. Al igual que en el parlamentarismo, existe la distinción entre un presidente (Jefe de Estado), y un Primer Ministro (Jefe de Gobierno) que descansa sobre la confianza del Parlamento; y el gobierno es ejercido por el Primer Ministro y el resto de los miembros del gabinete. El parlamento, a su vez, es elegido directamente por el pueblo pero puede ser disuelto anticipadamente. Hasta aquí, las características del semipresidencialismo recuerdan a las de parlamentarismo. Al mismo tiempo, sin embargo, el presidente es elegido por sufragio popular, poseyendo de esta manera una legitimidad democrática equivalente a la del parlamento. Si bien no posee todo el poder de su igual en un sistema presidencialista, debiendo delegar la mayor parte de las acciones gubernamentales en el Primer Ministro y su gabinete, el rol del Jefe de Estado deja de ser meramente ceremonial y

simbólico para convertirse en un poder regulador. Inclusive, el Jefe de Gobierno debe contar tanto con la confianza del parlamento como con la del presidente.

El gobierno de Argentina

La Constitución Nacional, en su artículo 1 declara que la Nación argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal.

Forma *representativa* significa que el pueblo gobierna por medio de sus representantes. El pueblo es soberano, es decir, tiene el máximo poder, pero el pueblo gobierna de manera indirecta al elegir a los miembros del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, por lo tanto, en nuestro país rige una democracia representativa.

La forma *republicana* se basa en los siguientes principios fundamentales:

- **División de Poderes:** en las repúblicas las funciones de gobierno no se concentran en una sola persona o en un solo órgano del Estado sino que se distribuyen en tres organismos específicos: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. El objetivo de esta separación de poderes, cada uno de ellos con su función propia, es evitar la concentración y el abuso de poder. De este modo los tres poderes se relacionan y controlan mutuamente mediante distintos mecanismos para lograr la cooperación y evitar la supremacía de uno de ellos sobre los demás.
- **Soberanía del pueblo:** las principales autoridades son elegidas por el pueblo a través del voto en las elecciones.
- **Periodicidad de los cargos:** los funcionarios permanecen en sus cargos durante un período de tiempo limitado establecido en la Constitución Nacional, es decir, los cargos de gobierno no son vitalicios (para toda la vida). La única excepción son los integrantes del Poder Judicial pues los jueces permanecen en sus cargos mientras dure su buena conducta.
- **Responsabilidad de los funcionarios:** los gobernantes deben rendir cuenta de su gestión, es decir, de los actos y omisiones llevados a cabo durante el ejercicio de su cargo.
- **Publicidad de los actos de gobierno:** este principio permite al pueblo conocer las actividades que realizan sus representantes a favor del bien común y, en su caso, cuestionar todos aquellos actos que no favorezcan al pueblo. La forma federal establece la existencia de un gobierno nacional y de gobiernos provinciales. Es decir, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires son autónomas lo que les permite elegir sus autoridades y dictar sus propias Constituciones, por supuesto, de acuerdo con la constitución Nacional, que es la Ley suprema.

En la Argentina, el sistema representativo, republicano y federal se aplica en las 23 provincias y en el distrito federal, llamado Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A su vez cada una de estas jurisdicciones (23 provincias y un distrito federal) ha sancionado una constitución, que respeta lo establecido en la Constitución Nacional. Además, en cada provincia hay un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo y un Poder Judicial.

Gobierno nacional: Por medio del voto, los ciudadanos eligen a sus representantes: al presidente y vicepresidente, que desempeñan el Poder Ejecutivo nacional, y a los senadores y diputados, que comprenden el Poder Legislativo Nacional.

- **Poder Ejecutivo** Es desempeñado por el presidente de la Nación. En caso de enfermedad, ausencia de la Capital o muerte, lo ejercerá el vicepresidente de la Nación. El presidente y el vicepresidente son elegidos por elecciones libres y generales, duran cuatro años en sus funciones y tienen la posibilidad de ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Existen otros cargos que conforman el Poder Ejecutivo, ellos son los ministros que se ocupan de temáticas específicas como salud, educación, industria y economía, y el jefe de Gabinete, que coordina el trabajo de los ministros. Tanto ministros como el jefe de gabinete son elegidos por el presidente.
- **Poder Legislativo** Es el encargado de elaborar las normas que regulan la vida y el ejercicio de los derechos de sus habitantes. Lo ejerce un Congreso compuesto por dos Cámaras: una de Diputados de la Nación, y otra de Senadores de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires.
- **Cámara de Diputados:** está compuesta por representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires –o de la Capital en caso de traslado– que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos.

- Cámara de Senadores: la componen tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tiene un voto.
- Poder Judicial La independencia del resto de los poderes es la condición rectora para su correcto funcionamiento. Lo ejercen la Corte Suprema de Justicia, y los jueces y tribunales de las diversas instancias y jurisdicciones. Además, el Jurado de Enjuiciamiento y el Consejo de la Magistratura son organismos permanentes del Poder Judicial.

Los gobiernos provinciales: Como ya se ha mencionado, los gobiernos provinciales respetan los principios republicanos de la división de poderes, la elección de las autoridades por el voto popular y su renovación periódica. Por eso, si bien hay algunas diferencias entre las provincias, todas tienen algunos rasgos en común a la hora de organizar sus gobiernos.

► Poder Legislativo. Sanciona las leyes para el territorio de la provincia. Los miembros del Poder Legislativo o Legislatura provincial son elegidos por los ciudadanos de la provincia. Hay provincias que tienen un Poder Legislativo con una sola cámara -unicameral- como, por ejemplo, Misiones. Otras mantienen dos cámaras -bicameral-, como Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe. En estos casos hay Cámara de Diputados y de Senadores. Cuando se dictan las leyes provinciales, si hay dos cámaras, una actúa como cámara de origen, que es donde se inicia el tratamiento de una ley, y la otra como cámara revisora, que puede aceptar el proyecto o introducir modificaciones.

► Poder Ejecutivo. Su titular es el gobernador o la gobernadora, quien tiene las funciones de administrar la provincia, de aplicar las normas provinciales y de representarla ante la Nación, las demás provincias y la comunidad internacional. Los gobernadores son elegidos por la ciudadanía de las respectivas provincias cada cuatro años; en algunos casos pueden ser reelectos. Para cumplir sus funciones, los gobernadores cuentan con el apoyo de ministros y secretarios.

► Poder Judicial. A. cargo de jueces, tribunales y una Corte Suprema provincial, aplica las leyes nacionales y provinciales. La organización de la Justicia de cada provincia debe estar establecida en su Constitución.

Municipios y comunas: Las provincias se dividen en unidades político-administrativas más pequeñas denominadas municipios, en la mayoría de los casos, o comunas. Hoy se ve a los municipios como pequeñas partes del Estado, las que constituyen el nivel más cercano a la vida diaria de las comunidades. Esta cercanía permite a los municipios vincularse directamente con las necesidades de la comunidad y establecer lazos políticos y espacios de participación con la ciudadanía local. Esta revalorización del potencial de los municipios generó procesos de descentralización, por los cuales el Estado fue delegando facultades y también responsabilidades en los gobiernos locales. Es así que en la actualidad muchos programas sociales y de desarrollo local, incluso algunos financiados por organismos internacionales, se implementan desde los municipios.

En nuestro país existen básicamente dos tipos de municipios:

► Municipio ciudad o urbano, cuyos límites están dados por el centro urbano.

► Municipio departamental (que en el caso de la provincia de Buenos Aires también se denomina partido), que es cuando el territorio del municipio coincide con un departamento o partido de la provincia e incluye varios centros urbanos y zonas rurales: se establece una ciudad cabecera (donde se instala el municipio) y el ejido.

Además, en algunas provincias hay municipios de distintas categorías (de primera, de segunda, etc.) y también otras formas de organización política más sencillas, como las comunas.

Entre las funciones que desempeñan los municipios, se pueden mencionar: el gobierno (toma de decisiones y definición de políticas en el ámbito local), el impulso de actividades económicas, la provisión de infraestructura, de información y de crédito, la oferta de servicios sanitarios, educativos, culturales, turísticos, de alumbrado, limpieza y mantenimiento de los espacios públicos, entre otros.

El régimen municipal

Cada provincia, a través de su Constitución y en algunos casos de una Ley Orgánica Municipal, establece la organización de sus municipios. Más allá de las variantes, siempre respetan una estructura básica: un poder ejecutivo (a veces denominado departamento administrativo) y un poder legislativo (o departamento deliberativo). El poder ejecutivo es ejercido por un intendente, elegido por la ciudadanía, y su función es la administración del municipio, su representación ante otras instituciones de gobierno y civiles, y la aplicación de las normas municipales. El poder legislativo está a cargo de un concejo deliberante o legislatura. Sus integrantes, los concejales, también son elegidos por el voto y se ocupan de la aprobación de unas normas denominadas ordenanzas municipales y cada año definen el presupuesto de gastos.

Los municipios no cuentan con un poder judicial equivalente al de las provincias o de la nación. Algunos solo tienen tribunales de faltas, cuyos integrantes están facultados para resolver los casos de infracciones a las ordenanzas municipales. Por ejemplo, pueden disponer la clausura de un local comercial por falta de higiene o fijar multas por infracciones de tránsito.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Resulta difícil encontrar una definición única y definitiva de las políticas públicas, sin embargo, aun considerando esta precondition una primera aproximación permite definir a las políticas públicas como el conjunto de acciones que llevan a cabo los gobiernos con un objetivo público, es decir, acciones que movilizan los recursos del Estado y tienen incidencia en la vida de las personas que integran la sociedad.



Cuestiones y problemas muy variados son encarados por medio de las políticas públicas, desde temáticas claves para la vida en sociedad (salud, educación, trabajo, seguridad, lucha contra la pobreza, cuidado del ambiente, organización del espacio público) hasta otras tal vez menos significativas o solo relevantes para grupos minoritarios.

Las políticas públicas son formuladas desde los tres niveles de Estado: nacional, provincial y municipal, y se proponen impactar en la sociedad civil para resolver sus diversos problemas así como también los conflictos que puedan surgir entre los distintos grupos sociales que poseen intereses contrapuestos. En términos generales, los problemas sociales no se explican desde una única causa, sino, más bien, desde la pluricausalidad.

De este modo, es importante que desde una perspectiva amplia de la realidad social se puedan coordinar distintas áreas del Estado –o incluso de la sociedad civil– con el objetivo de dar respuestas adecuadas a los problemas más acuciantes. De ahí que deban integrarse diferentes organismos y niveles del Estado para desarrollar políticas en forma de programas, es decir, como “paquetes” de medidas que en el mediano y largo plazo incluyan a diversas áreas del Estado y distintos intereses, recursos y perspectivas con el fin de resolver problemáticas complejas.

En la implementación de políticas y programas gubernamentales entran en juego:

- Valores: tanto para decidir a qué problemáticas y a qué sector social se les dará prioridad en las decisiones y acciones del Estado, o bien para decidir qué métodos o herramientas se utilizarán en su resolución.
- Recursos materiales: para poder financiar las acciones del Estado, puesto que es imposible pensar en políticas públicas sin considerar los recursos económicos
- Relaciones de poder: porque los distintos actores sociales desplegarán sus recursos de poder para lograr incidir en el proceso de toma de decisiones y verse así beneficiados por las políticas públicas.

- Consensos y conflictos: porque es difícil imaginar políticas públicas que beneficien a todos por igual y con las que todos los grupos o personas estén de acuerdo. Por el contrario, las políticas públicas procuran resolver los problemas de “algunas” personas o de “algunos” grupos dejando fuera a “otros”, ya sea porque estos se ven perjudicados con una determinada política o porque los recursos limitados del Estado no se canalizan hacia sus intereses. De ahí que casi todas las políticas despierten consensos y conflictos, acompañamientos y reacciones en su contra.
- Normas y procedimientos: para guiar las decisiones gubernamentales por medio de mecanismos formales y legales que le den continuidad y previsibilidad a lo largo del tiempo.



Las políticas públicas y su impacto en el gobierno

Las políticas públicas son las decisiones y acciones que toma un gobierno para resolver problemas y mejorar la vida de la sociedad. Analizar estas políticas nos permite conocer mejor cómo funciona un gobierno, si usa bien los recursos, si es transparente y si logra solucionar los problemas de la gente.

También nos ayuda a entender qué temas son importantes para un gobierno, cuáles son sus prioridades y qué sectores de la sociedad se benefician más de sus decisiones. Además, nos permite ver cómo la oposición apoya o se opone a estas políticas.

Por eso, para conocer realmente a un gobernante, no basta con escuchar sus discursos o promesas de campaña. Es importante analizar qué políticas promovió, cuáles apoyó y cuáles dificultó. Por ejemplo, si queremos saber qué valores e intereses tiene un diputado, podemos revisar los proyectos de ley que presentó o apoyó en el Congreso. Lo mismo ocurre con un presidente: sus decisiones muestran qué temas considera prioritarios y a qué grupos sociales favorece.

Las políticas de Estado

Suele denominarse políticas de Estado al conjunto de políticas públicas que están relacionadas con el desarrollo estratégico de un país en el largo plazo, tanto en el ámbito interno como también en lo que respecta a su posición internacional. Por ser de crucial importancia para promover y sostener en el tiempo una estructura de desarrollo determinada, las políticas de Estado no cambian cuando se renueva un gobierno, por más que los nuevos representantes sean portadores de ideologías diferentes a las de sus antecesores. Para esto se requieren consensos amplios entre las distintas fuerzas políticas y entre todos los sectores sociales, y la capacidad de mantenerlos a lo largo del tiempo.

Se pueden encontrar ejemplos de políticas de Estado en aquellas que moldean el perfil económico de un país (industrial, minero, agroexportador, petrolero, etc.) favoreciendo su desarrollo y la inversión en tal sentido, y también en las políticas relacionadas con la defensa de un país o con su posicionamiento sostenido en los foros y organismos internacionales (por ejemplo, en el reclamo argentino por la soberanía de las Islas Malvinas).

Las políticas públicas y la redistribución

Todo gobierno, en cualquier nivel del Estado, puede desplegar una amplia variedad de políticas públicas y abarcar múltiples cuestiones de acuerdo con los recursos económicos que disponga para tal fin. De ello resulta un amplio abanico de asuntos que pueden tratarse, transformarse y mejorarse desde las decisiones de políticas públicas.

Sin embargo, dentro de estas innumerables posibilidades, las políticas de redistribución del ingreso muy probablemente sean las que adquieran mayor relevancia en el interior de una sociedad democrática que aspira al bien común.

Redistribuir el ingreso significa implementar políticas públicas que tomen recursos económicos del conjunto de la sociedad (sobre todo de los sectores más favorecidos) para orientarlos a favor de los sectores que económicamente están más postergados y que, por lo tanto, necesitan mayor presencia del Estado. Su objetivo consiste en achicar la brecha de desigualdad existente entre los sectores más ricos y los más pobres de la sociedad y ampliar las oportunidades económicas, sanitarias y educativas de este último grupo.

El presupuesto

Si se parte del hecho de que la implementación de toda política pública necesitará recursos materiales para poder llevarse a cabo, rápidamente se tendrá que prever la manera de financiarla. No existe política pública que no insuma algún recurso del Estado y –dado que los recursos del Estado son limitados– los distintos gobiernos deberán decidir sobre cuestiones socialmente sensibles: ¿cuáles son los problemas más urgentes? ¿Cuáles son las políticas a mediano o largo plazo? ¿Qué se encara? ¿Qué se posterga?

Todos los ingresos y gastos públicos suelen ordenarse anualmente en un documento llamado presupuesto. Allí se encuentran los recursos que se prevén reunir a lo largo de un año correspondientes a cada uno los tres niveles de Estado (recursos provenientes, principalmente, de los impuestos) y cómo esos recursos serán asignados durante el mismo período para hacer frente a las políticas públicas que figuren en la agenda del gobierno.

El presupuesto es un documento jurídico que le ofrece legalidad a la utilización de los recursos del Estado. También es un instrumento de política macroeconómica que permite observar el rumbo que seguirá un determinado gobierno.

La formulación de las políticas públicas

La formulación de una política pública se inscribe en un complejo proceso en el que intervienen múltiples actores por medio de acciones y reacciones, consensos y conflictos, a través del tiempo que perdure la política en cuestión. No es necesariamente un proceso lineal y secuencial, sino que puede estar sujeto a idas y venidas de acuerdo con los actores que entren en juego y a las estructuras políticas, sociales y económicas de cada sociedad. De ahí que las decisiones de políticas públicas no resulten necesariamente unívocas ni permanentes; por el contrario, dependen del contexto histórico en el que se formulan. A grandes rasgos, y desde un punto de vista analítico, se pueden identificar cuatro etapas del proceso de formulación de las políticas públicas.

Definición del problema

En esta etapa se define cuál es la problemática a la que un gobierno decide hacer frente movilizándolo los recursos del Estado. Si bien son decisiones de gobierno (en cualquiera de sus tres niveles), esto no significa que la definición del problema corresponda necesaria o exclusivamente a los representantes electos que ocupan funciones de gobierno. Muchos otros actores “informales” participan de la definición: grupos empresariales, sindicatos, medios de comunicación, organismos internacionales o sectores de la sociedad civil que se movilizan para establecer la agenda de prioridades del gobierno.

Diseño y aprobación

Corresponde a los momentos en que se diseña la política, se pone en debate y se aprueba para su posterior ejecución. No existen recetas políticas universales, en sociedades democráticas, el proceso de diseño y aprobación suele representar un arduo proceso de negociación entre los actores involucrados: cada parte entiende el problema de manera diferente, de acuerdo con sus propios intereses y valores. Cuando las diferencias entre los actores traban el avance de la política, es necesario acudir a incentivos e intercambios para llegar a un acuerdo.

Implementación

Es el momento en que la política pública moviliza los recursos materiales y humanos del Estado en acciones que afectarán la vida de las personas que conviven en sociedad. En esta etapa hay tres preguntas clave que deben ser respondidas: ¿cómo se hace?, ¿cuánto cuesta?, ¿de dónde salen los recursos?

La implementación puede darse en forma de un proceso interactivo entre los agentes involucrados y los resultados que se obtienen en el corto, mediano o largo plazo. Por eso puede conducir a nuevas decisiones de políticas públicas y a nuevas negociaciones.

Monitoreo y evaluación

El monitoreo consiste en el seguimiento constante de los resultados que a cada paso arroja la política pública, verificando el cumplimiento de los objetivos del programa, su eficacia y eficiencia. Gracias a las acciones de monitoreo podrán hacerse correcciones en el diseño o en la implementación de las políticas y evitar que los errores sean aún más graves.

La evaluación, por su parte, requiere haber pasado un tiempo prudencial desde el lanzamiento de la política para conocer los resultados alcanzados, ya sean efectos deseados o no. De la evaluación surgirá si el programa implementado ha sido pertinente de acuerdo con los objetivos para los que fue diseñado. El monitoreo y la evaluación pueden ser realizados por agentes del Estado o bien por agentes externos como las ONG o los organismos internacionales.

Bibliografía

AAVV. (2011). *Política y Ciudadanía*. Bs. As., Argentina: Maipué.

AAVV.(2010). *Política y Ciudadanía: Saberes Clave*. Buenos Aires, Argentina:Santillana.

AAVV.(2013). *Política y Ciudadanía:Conocer más*. Buenos Aires, Argentina:Santillana.

