

C2.0

2. Estado y Gobierno I. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Introducción



Hace cinco siglos aproximadamente el Estado moderno ha estado vinculado a los procesos políticos de las naciones. Las sociedades sin Estado han sido más bien de carácter primitivo, con lo cual nos es difícil encontrar sociedades civilizadas sin lo que pueda llamarse autoridad que ejerce la coacción de forma legítima en pos del orden y el cumplimiento de la ley.



El estudio del surgimiento del Estado ha ocupado buena parte de la literatura referida a la Ciencia Política y disciplinas afines. La naturaleza multidimensional del Estado provocó que fuera abordado desde enfoques teóricos diversos. Así como Estado, conceptos de Nación, Gobierno y Burocracia presentan a su vez variedad de acepciones abordadas desde diferentes perspectivas que realizan su recorte de acuerdo a los contextos históricos, a su influencia valorativa, entre otros. En esta clase realizaremos una revisión sobre las definiciones e implicancias de “ Estado, Gobierno y Nación” y la comprensión de las políticas públicas como el Estado en acción. En la actualidad la concepción que prima con mayor preponderancia corresponde a explicar el origen de los conceptos en forma evolutiva. Estos conceptos, además están sujetos a procesos de construcción, y en algunos casos hasta pueden atravesar procesos de destrucción. Lo más importante es evitar las definiciones y las recetas que caen en visiones simplistas.

C2.0

2. Estado y Gobierno I. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Estado, Gobierno y Nación: definiciones e implicancias



En referencia al Estado, para algunos autores pueden observarse dos dimensiones fundamentales en su comprensión: las

relaciones sociales y un conjunto complejo de instituciones burocráticas. Dependiendo de la corriente ideológica de análisis, ha primado alguna de las dos.

Por otra parte, si bien buscamos definir y comprender acepciones por separado, su delimitación tan específica no siempre resulta posible ni conveniente.



Oscar Oszlak afirma su intención de definir al Estado en su forma específica como Estado Nacional considerando este proceso de forma indisoluble. “La existencia de una Nación es al igual que en el caso del Estado, el resultado de un proceso de un formal acto constitutivo. Ello hace difícil precisar no sólo un momento a partir del cual puede afirmarse su respectiva existencia, sino además aquel en que Nación y Estado coexisten como unidad” (1978: 116).

En esta línea el autor concibe al **Estado como una relación social, como una instancia política que articula un sistema de dominación social, cuya manifestación material es un conjunto de instituciones interdependientes y en donde bajo el concepto de Nación se conjugan y vinculan elementos ideales y materiales** (que tampoco nacen de un día para el otro sino más bien se desarrollan en un proceso sinuoso y no lineal). **Se trata de un conjunto social que en consecuencia comparte una historia.**



“La formación del Estado Nacional es el resultado de un proceso convergente, aunque no unívoco, de constitución de una Nación y de un sistema de dominación” (1978: 118).



Además, es preciso remarcar que la existencia del Estado no puede comprenderse sin la exploración de otros fenómenos y presupone la existencia de elementos y condiciones materiales que hagan posible su expansión (teniendo en cuenta su espacio económico, sus actores sociales y económicamente movilizados). Los procesos socio económicos van definiendo esa constitución.

En la línea de ahondar la idea de que el Estado no surge de manera espontánea varios autores retoman el **concepto de Estabilidad**, haciendo alusión al grado en que un sistema de dominación social va adquiriendo determinados elementos que en su conjunto cristalizan la existencia de un Estado.



O'Donnell (2008), que tanto ha estudiado las dinámicas estatales, propone una definición de Estado como “conjunto de instituciones y relaciones sociales (...) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que su conjunto pretende delimitar geográficamente”(2008: 8). Estas instituciones pretenden monopolizar la autorización legítima de los medios de coerción física, para hacer efectivas las decisiones que toman.

Este autor destaca que podemos observar allí al menos cuatro dimensiones: la más obvia es ver al **Estado como un conjunto de burocracias**, que, como organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas, tienen asignadas legalmente responsabilidades que apuntan a lograr o proteger bienes/intereses públicos.

Otra dimensión es el sistema legal, es decir un entramado de reglas que penetran y de alguna manera determinan las relaciones sociales. Una tercera dimensión, se refiere al foco de identidad colectiva, que ahonda

en el sentido de pertenencia y por último, un filtro que regula la apertura y cierre de diferentes espacios y frontera del territorio, el mercado y la población.



Cuando estas dimensiones se desempeñan razonablemente bien, el Estado es capaz de cumplir su papel de articulador y ordenar las relaciones sociales en su territorio. En la misma tónica que venimos conversando no pueden ser atribuidas a priori, suceden históricamente y pueden ser corroboradas empíricamente.

Es así que se observan diversas dimensiones o elementos constitutivos del Estado, no como algo constituido de un momento al otro, sino como un proceso evolutivo de formación.¹



***Gobierno**, como concepto diferente al Estado, pero cuerpo y eje fundamental de este término, también ha sido definido de diferentes maneras. Observamos, sin embargo, mayor acuerdo en concluir la presencia de un conjunto de autoridades, instituciones y estructuras administrativas para llevar adelante las acciones del Estado.*

Más variedad encontramos en identificar los tipos de gobierno, reconociendo diferentes clasificaciones, cuya descripción no puede revisarse sin su anclaje histórico, y que afectan el devenir del Estado.



[ANTERIOR \(INDEX.HTML\)](#)



[SIGUIENTE \(PAGINA2.HTML\)](#)

C2.0

2. Estado y Gobierno I. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Políticas Públicas: el Estado en Acción

Hacia 1950, se reconoce el surgimiento de un nuevo campo disciplinar llamado las ciencias de políticas públicas, o el estudio o análisis de las políticas públicas. El surgimiento fue impulsado por el incremento del interés de conocer con mayor profundidad las acciones del Estado y su

impacto, en especial en materia de política social y económica. Podría decirse que “comenzaba a preocupar mucho más lo que el Estado hacía o dejaba de hacer”.¹



Es importante remarcar, que hasta la década de 1970 las políticas públicas eran más bien consideradas resultado de conflictos sociales, analizadas desde un enfoque socio céntrico, y a fines de la década del 70 varias investigaciones volvían a poner al Estado en el centro, y profundizar su capacidad para ser actor y generador de políticas públicas



Definir qué es una política pública no es una tarea sencilla. En primer lugar, nos encontramos con una polisemia del concepto. A diferencia del idioma inglés, donde podemos observar términos diferentes para identificar dimensiones de la política, en castellano (y no sólo el castellano, sino también varios idiomas europeos), la diferenciación es menor o casi nula. Además, debemos recordar, que política es una palabra que se utiliza en el campo científico analítico, como en el coloquial, provocando muchas veces valoraciones diferentes.

En primer lugar, observamos **tres dimensiones**, que como mencionamos anteriormente en inglés son más fáciles de diferenciar, y en castellano las vemos todas juntas:

- la *policy*, las *policies* en plural, que son las decisiones o cursos de acción gubernamental con el fin de dar

respuesta y abordaje a problemas específicos, y que en castellano usualmente las nombramos políticas públicas.

- En segundo lugar, *polity*, referida a una dimensión más amplia, de carácter institucional de la política, incluyendo instituciones, descripción de cómo la organización del poder, y aquello referido al sistema y régimen político.
- En tercer lugar, encontramos el concepto de *politics*, que en lenguaje más coloquial usamos como política, más vinculada al acceso y lucha por el poder, los actores y cómo estos se comportan.



Por otro lado, algunos autores diferencian las políticas públicas de las estatales, para destacar la cantidad de actores intervinientes, aunque en la realidad es más bien una diferenciación de corte analítico, y usualmente son usadas como sinónimos. Por último, en algunos casos se hace explícita diferencia a las políticas de gobierno (aquellas que se circunscriben al mandato gubernamental) y las de Estado (que superan ese tiempo y son pensadas más a largo plazo).

Las Políticas Públicas, constituyen las líneas estratégicas que podemos ver reflejadas por ejemplo en el discurso presidencial de apertura de las sesiones del Congreso, o en la declaración de lo que en algunos países se llaman metas presidenciales a los 100 días, o compromisos específicos de gobierno. Usualmente vemos esas líneas operacionalizadas en planes programas y proyectos. Existen diferentes definiciones de políticas públicas, que con características diversas profundizan en diferentes dimensiones, y aun así en la mayoría de los casos pueden observarse elementos compartidos. Esto da cuenta que estamos tratando con una conceptualización que no tiene gran antigüedad, y que además pertenece a un ámbito dinámico. Algunos/as autores/as enfatizan más en determinados elementos, y otros/as destacan otros aspectos.



Sin embargo, podemos destacar determinados puntos en común: Estado/sector público/autoridad gubernamental es uno de ellos; cursos de acción/acciones/intervención es otro; problema/cuestión/ es otro de ellos.



Además de comprender que las definiciones son variadas, pero comparten elementos en común, vale la pena también revisar qué se entiende por políticas públicas, qué son y que no son, que hacen y podrían hacer. En este punto, parece haber mayor acuerdo entre los/as autores/as, que destacan diferentes aspectos que pueden ser considerados en su totalidad.

A continuación, revisamos las principales reflexiones:

- Son **diferentes a otros instrumentos**, como leyes y otras normativas, metas ministeriales, prácticas administrativas. Muchas veces se confunde la política pública, por el medio en el cual la vemos reflejada, como por ejemplo la sanción de una ley.

- Permiten **ver al Estado** en acción y movimiento, desagregado, interactuando con otros actores en un proceso social. Teniendo en cuenta que otros actores pueden participar de la política, pero el Estado posee un rol central y es el actor que ejecuta las acciones.
- Son un *second best*, o lo **segundo mejor**. Representan lo mejor que pudo hacerse y organizarse en función de los objetivos, recursos y condiciones para el abordaje de una problemática.
- Las políticas públicas optimizan la entrega al gobierno de los principales **criterios** de análisis estratégico / evaluación de la gerencia pública.
- Se caracterizan por la **diversidad** de agentes y recursos interviniendo en un contexto.
- Implican y/o son la **resultante de conflictos** entre diferentes actores, políticos, económicos y sociales, que suceden y se desarrollan en el sistema político.



Si bien podemos encontrarnos con varias definiciones de políticas públicas, en la mayoría se destacan elementos comunes: cursos o maneras de accionar para dar respuesta a demandas sociales o problemas públicos, y la presencia de una autoridad gubernamental.



[ANTERIOR \(PAGINA1.HTML\)](#)



[SIGUIENTE \(PAGINA3.HTML\)](#)

C2.0

2. Estado y Gobierno I. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Referencias bibliográficas

- CAO, H; ABAL MEDINA, J.M comps (2012): “Manual de la Nueva Administración Pública Argentina”. Editorial Ariel.
- FERNÁNDEZ, Antoni (1996): “Las Políticas Públicas”, en Badía M (editor) *Manual de Ciencias Políticas*. Editorial Tecnos. Madrid.
- LAHERA PARADA, Eugenio (2002): *Introducción a las políticas públicas*. FCE, México (capítulo 1).
- LASSWELL, H. D.; KAPLAN, A. (1950): *Power and Society: A Framework for Political Enquiry*, Ed. University.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (1995): “Análisis de políticas públicas”. INAP: Mimeo.

- **OSZLAK, Oscar (1978):** “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico metodológicos para su estudio”. Estudios CEDES, volumen 1, 3, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros y Proyecto de Modernización del Estado.
- **O'DONNELL, Guillermo (2008):** *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 42.
- **PARSONS, Wayne (2007):** *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso México. Miño y Dávila Editores (46-66 / 111-115).



[ANTERIOR \(PAGINA3.HTML\)](#)