



Facultad de Derecho y Cs. Sociales

Trabajo Final de Carrera

**“La política pública, desde su origen, su formación y su ejecución”**

Carrera de Abogacía

Guillermo Natale

Matricula: 10133425

Tutor: Dr. Pérez Colman Juan Carlos

Año 2022

## **INDICE**

<b>1.</b>	Introducción	Pag. 3
<b>2.</b>	Los roles del estado. Origen y progreso para una política pública	Pag. 5
<b>3.</b>	Políticas Públicas	Pag.6
3.1	Los problemas como origen de la política pública	Pag. 7
3.2	La detección de los problemas. Mecanismos y funciones	Pag. 9
<b>4.</b>	La Política pública desde su formación	Pag. 10
4.1	La formulación de políticas bajo procesos centralizados	Pag. 11
4.2	Los procesos de formulación sobre los flujos de información	Pag. 13
<b>5.</b>	Formulación basada en evidencia	Pag. 15
5.1	Evidencia basada en información	Pag. 15
5.2	Evidencia e investigación	Pag 16
5.3	El círculo de lo político y de la información	Pag. 17
5.4	Tipos de evidencia	Pag. 18
5.5	Efectos y consecuencias del ambiente político en la política pública	Pag. 19
<b>6.</b>	La toma de decisiones través del institucionalismo	Pag. 20
6.1	El análisis de la información bajo los modelos racionalistas e incrementalistas	Pag 20
6.2	La toma de decisión por información como política	Pag.21
<b>7.</b>	El P.E como origen del proceso en un sistema presidencialista	Pag. 22
7.1	El Poder Ejecutivo bajo un marco analítico de los procesos	Pag. 23
<b>8.</b>	Composición estructural de asistencia en el P.E argentino	Pag. 25
<b>9.</b>	La política pública argentina	Pag. 28
9.1	Política Publica de Prevención Social en el sistema argentino	Pag. 30
9.2	Política Publica de Educación en el sistema argentino	Pag. 32
9.3	Política Publica de Trabajo en el sistema argentino	Pag. 33
9.4	Política Publica de Salud en el sistema argentino	Pag. 35
<b>10.</b>	Conclusión	Pag. 37
-	Bibliografía	Pag 38

## La política pública, desde su origen, su formación y su ejecución

**Políticas basadas en información e investigación, lo público como objeto y acción, el rol del estado, la administración, centralización y descentralización en la toma de decisiones**

### **1. Introducción**

Es la propia historia la que nos introduce en el origen de nuestro tema, en esa intervención del estado para abordar los problemas de carácter público como objeto de esa intervención. Mediante determinadas políticas, que, a lo largo del tiempo, tanto su armado como su implementación se convirtieron más recurrentes y complejas pero efectivas, en relación a su interdependencia y su nivel.

Por lo tanto, vamos a ver a lo largo del trabajo, como tales problemas establecen una superposición e interconexión de variados factores causales y de actores con los intereses, pretensiones y realidades sobre como tienen que ser tratado tales problemas.

Va a ser el estado quien, de respuesta a esos problemas, donde en algunas ocasiones pueden resultar eficientes, como no, donde la solución intervencionista resulta ineficiente o no adecuada. Y es allí cuando nos preguntamos, ya no por qué si no el ¿cómo se formulan esas políticas públicas?, siendo esta, el punto que nos va a permitir desarrollar plenamente nuestro trabajo. Como se toman dichas decisiones, focalizando y entendiendo a los actores que participan de forma activa en las decisiones de política, como también a que nivel dichos actores ejercen una función social y democrática.

Aquello que me motivo a abordar dicha cuestión, no solo fue un interés personal por sobre el cómo y porque de esas políticas y sus efectos, si no también luego de notar e investigar, que nos encontramos frente a una cuestión poco tratada y desarrollada tanto a nivel local como regional. Es insuficiente a mi considerar los análisis y abordajes sobre la incidencia y organización de los Poderes Ejecutivos y Legislativos en materia de proceso de toma de decisiones.

Para abordar estos aspectos es necesario tanto las estructuras de carácter formal de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, tanto en sus responsabilidades, como en su organización, sus estructuras, sus diversos roles y las determinadas funciones; y no solo independientemente sino también en relación a los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales que se vean implicados en la toma de decisiones y en la formulación de las políticas.

Lo cual nos permite definir que es necesario determinar y analizar a partir de quienes eligen las diversas políticas, quienes participan en su formación y ejecución, pero sobre todo también en

quienes y porque determinan la elección de una política puntual frente a las diversas que se pudieron barajar.

El presente trabajo, presenta un esquema de abordaje de la teoría y práctica, de las distintas alternativas de intervención estatal, marco normativo, rol de los principales responsables de la gestión en el Estado Argentino, misiones y funciones y su lógica, responsabilidades entre niveles de gobierno, principales indicadores para el análisis de la política pública, estado de situación y políticas aplicadas en la Argentina y, en comparaciones internacionales, ejemplos prácticos del proceso de elaboración de medidas de política pública.

Después de una introducción general acerca del rol del Estado, el proceso de elaboración de la política pública y la toma de decisiones en el sector público, se presentan los aspectos generales de la gestión de la toma de decisiones. En particular se abordan algunas de las cuestiones esenciales de la política y que son determinantes del funcionamiento global del Estado, como algunas de las principales políticas sectoriales del Sector Público (Educación, Salud, Previsión Social, Políticas del mercado laboral).

En un segundo apartado se abordará la cuestión institucionalista del sistema. El tercer apartado, en cambio enfoca la cuestión desde las estructuras de apoyo del Poder Ejecutivo en nuestro país, a través de las distintas herramientas de análisis que proveen los diversos sistemas. Y la posible, pero no definida participación de actores sociales y políticos en la estructura de apoyo, y del proceso de formulación en la toma de decisiones política.

Finalizando, con un marco analítico que nos permite estudiar la toma de decisiones y la formulación de las políticas en los Poderes Ejecutivos y Legislativos; y que nos permita relacionar con el punto institucionalista de las políticas públicas, basado en los procesos y los actores que la componen.

## 2. Los roles del estado. Origen y progreso para una política pública

A lo largo de la historia, los estados en sus diversos tipos, fueron abordaron las diversas cuestiones que todo funcionamiento le requerían, según su tipo; por lo cual los abordaban de distinto modo y con distintas formas, como podían. Pero para focalizarnos de forma correcta y no traer confusiones, para nuestro punto central de análisis debemos tomar el rol del estado a partir de fines del siglo XIX e inicios del siglo XX. Analizarlo desde su orden historicista de las 3 etapas:

Una primera, conocida como “rol clásico del estado”, o sea aquel de carácter abstencionista, liberal. Donde el estado en un rol “pasivo”, únicamente reconocía sus límites, las libertades individuales, y los derechos de salud, trabajo, propiedad, libertad y dignidad de los individuos. Todos ellos a partir de mediados del siglo XVIII y XIX, a través de hechos como la Revolución Francesa o la Revolución Americana, que obligaron a los gobiernos a limitarse y ordenarse a través de documentos supremos escritos como las constituciones. Dando así, lugar al constitucionalismo, o sea a aquel proceso jurídico social, que llega como dije a poner orden y legitimización al estado y sus súbditos.

Ahora bien, es importante no confundir el reconocer con el brindar o garantizar, donde estos dos últimos son causales de la tercera etapa.

La segunda, denominada “rol gendarme del estado”, o sea un rol ahora activo del estado. Ya el conflicto no era entre los gobiernos y los ciudadanos, si no entre los mismos ciudadanos; por lo cual ahora había que regular las conductas y garantizar el ejercicio de esos derechos anteriormente reconocidos.

El estado es el controlador y garantizador de la convivencia entre los ciudadanos.

La tercera etapa, la de “rol de benefactor social del estado”, donde a inicios del siglo XIX, el rol hasta ahora reconocedor del estado ya no era suficiente, si no que necesitaba también el garantizar e incentivar la actividad y el ejercicio de los derechos individuales.

Movimientos sociales como en 1917 en México, o en 1919 en Weingbarg, establecieron que el estado debía asegurar y prestar los derechos como salud y trabajo a todos por igual. O sea el estado debía buscar y garantizar la igualdad de oportunidades y el equilibrio social.

Por lo tanto, hasta aquí pudimos analizar los diversos roles del estado desde el origen hasta donde más nos compete en la actualidad.

Ahora bien, en este rol del estado como proveedor de beneficios sociales y garante de un bienestar social, debemos preguntarnos el cómo y el porqué de estos diversos roles del estado.

Como veremos a lo largo del trabajo, estos roles se identifican, nacen, planifican y desarrollan a través de los problemas sociales, previo análisis y detección de estos.

Para ello, como veremos, es vital el funcionamiento de los distintos sistemas, órganos, y actores intervinientes, que lo hagan de forma correcta y honesta, libre de vicios, corrupción o desvíos. Asegurando a través de auditorías, descentralización y credibilidad.

Entonces, la garantía de bienestar social, no va a ser más que la fundamentación de garantizar la igualdad, las garantías, la distribución y la competitividad.

Esto el estado lo logra y enfoca sobre todo en su intervención principalmente en la economía. Generando eficiencia en los mercados; competitividad; la libertad de precios y competencia; asignar recursos puntuales para una acción o circunstancia; generar puestos de trabajo; evitar externalidades combatiéndola con políticas de control; control sobre los bienes públicos (generar un control para evitar que el uso de uno impida el uso del otro); distribución equitativa del ingreso; aumento del presupuesto público<sup>1</sup> focalizado en bienestar social; igualdad en las cargas impositivas; y garantizar la igualdad de oportunidades.

Entonces bien establecido y definido el rol del estado y su función, debemos a partir de ahora abordar diversas cuestiones que nos conducen al elemento central de nuestro estudio, las políticas públicas.

### **3. Políticas Publicas**

Como vimos en el punto anterior, podemos decir que los estados no son más que conjuntos de organizaciones que combinan diversos recursos de tipo normativos, financieros, humanos y tecnológicos, útiles para transformarse en políticas, en programas públicos, en servicios, en productos, para atender los diversos problemas que surgen en toda sociedad, y así poder controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en definitiva, lograr unos impactos en los objetivos sociales, políticos y económicos. Por lo tanto, las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un estado para solucionar los problemas que en un momento determinado la sociedad y el propio estado a través de su gobierno consideran prioritarios.

Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando el gobierno o un actor público detecta la existencia de un problema que, por su relevancia e importancia, merece su atención y se procede a abordarlo, con mucha posterioridad la evaluación de los resultados que han tenido las acciones realizadas para solucionar dicho problema. Tal como veremos más adelante.

A partir de este planteo, exponemos el proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas el cual va a comprender fases como: la identificación y definición del problema; la formulación de las alternativas de solución; la elección de una alternativa de solución; la planificación y posterior implantación de la solución seleccionada; y finalmente la valuación de los resultados obtenidos. Entonces va a ser este conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el estado para influir sobre el problema lo que denominamos política pública.

Ahora bien, antes de continuar es conveniente, aclara la distinción e individualización de los conceptos generales de: política pública, las políticas públicas concretas, políticas sectoriales y la política, entendidas cada una individualmente en los sentidos tradicionales de lucha por el poder.

Retomando, el proceso de las políticas públicas tiene un carácter cíclico, tal como vimos, pero que abordaremos aún más detalle a lo largo del trabajo.

El estado, una vez que efectúa la intervención, analiza los efectos de la misma sobre el problema y en base al resultado evalúa si es necesario seguir actuando o da por concluida la acción. En caso que sea necesario continuar con el accionar esto da lugar a un nuevo proceso de formulación, pero ahora un proceso basado alternativas, dado que los resultados de la política de algún modo retroalimentan el proceso. Por eso podemos decir que el ciclo o proceso de las políticas públicas es una construcción conceptual que no tiene por qué ocurrir en la realidad, o por lo menos darse de este modo. Claramente no todas las políticas públicas de un estado siguen de forma obligada o única este proceso planteado en todas sus fases, incluso, muchas políticas alteran el orden del proceso acorde a variantes y recursos propios de cada estado o necesidad. Lo que, si van a coincidir, en su gran mayoría, es en el origen, o sea en el "problema"; punto que a continuación abordaremos.

### **3.1. Los problemas como origen de la política pública**

Para definir los problemas debemos posicionarlo como la primera fase del ciclo de las políticas públicas. Aunque a lo largo de la historia no encontramos una gran importancia a este aspecto, ni por el lado de los analistas ni de las autoridades de carácter pública pertinente; es decir su atención real estaba en la búsqueda y valoración de las alternativas de solución, y no en el problema planteado.

Esta focalización del interés, casi exclusiva, en la fase de formación de las políticas es una de las características de los primeros años de desarrollo de este enfoque.

Equivocadamente, muchas veces se pensaba que el problema existía, por lo cual era de reconocimiento fácil. La dificultad únicamente pasaba por ciertos aspectos técnicos de implementación o para separar el problema de otros y poder cuantificarlo con exactitud.

Mientras que la realidad nos muestra, que los problemas no existen, sino que son contruidos, definidos de forma subjetiva e interesadamente por un observador. Es decir, diversos actores entenderán el problema planteado de manera diferente, reflejando en sus respectivas definiciones sus propios intereses y valores, o sea por como lo observan y posteriormente piensan.

Por lo tanto, va a ser necesario que las autoridades o los actores públicos sean conscientes de que su visión del problema es sólo una de las posibles y no por ello tiene que ser la única o más correcta. Para contrarrestar sesgos o riesgos y hacer lo mas conveniente y de calidad la definición, es importante corroborar con los usuarios directos e indirectos, los proveedores, los oponentes a la política, u cualquier otro actor involucrado. Y así involucrar a todos los puntos de tipo estratégicos posibles a la definición del problema.

Los analistas, a partir de ello, en esta fase, de primeras deben identificar a los actores con algún tipo de intereses en el problema y a partir de ello reconstruir sus definiciones, ósea la forma en que estos ven el problema. Por lo tanto, desde este punto de vista, la definición de los problemas va a ser ante todo una cuestión política, dado que se decide a quién se tiene en cuenta y hasta qué punto.

Ahora bien no basta solo con eso, si no que para una aun mayor eficiencia, como vamos a desarrollar más adelante, es necesario el uso y gestión de herramientas políticas, consultas, reuniones, intercambios de información, negociaciones, y posteriormente con técnicas instrumentales, fijación de las fronteras del problema, cuantificación del número de afectados, comprensión de sus posibles ramificaciones y evaluación de la gravedad e intensidad del problema; o sea todos medios no solo ya necesario para la identificación si no también para el abordaje del problema.

Esto va a permitir que las definiciones, a pesar de su posible apoyo técnico y estadístico no son asépticas ni objetivas, es por es por eso que el lado político para la definición del problema no a ser externo a la decisión final; mucho va a tener que ver el gobierno de turno. Por eso cuando la autoridad pública opte por una definición debe preguntarse por sus consecuencias, previendo a quién beneficia o perjudica con ella, y en qué medida, para no caer en una acción partidaria costo-beneficiosa para su interés exclusivo.

Entonces, definir el problema es una decisión muy importante que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública, al reduciendo el juego de posibles alternativas a considerar. Y como vimos, una errónea definición del problema es la base del fracaso de muchas políticas públicas, o sea la no racionalidad de la elección de alternativas.

Por eso las autoridades públicas deben detectar los problemas para poder abordarlos de las formas que vimos y veremos, pero siempre en base al diseño de su agenda. En esto hay que ser lo más realistas, la autoridad actúa por detección y agenda.



### **3.2. La detección de los problemas. Mecanismos y funciones**

Tal como finalizamos el punto anterior, es primordial y necesario la detección de los problemas por parte de los actores involucrados o pertinentes, por lo cual el análisis de políticas su resultado y utilidad va a depender si los actores públicos no detectan los problemas con la suficiente antelación. Por lo tanto, el problema hay que no solo detectarlo si no también anticiparlo para poder maximizar el control de sus efectos.

La política, por eso mismo tiene que ser reactiva, no pasiva, debe idealmente surgir cuando un problema entra en crisis y no cuando ya es un problema, dado que no corresponde a la detección intencional del problema. De este modo, nos permite establecer que las destrezas y conocimientos necesarios para iniciar en funciones una política reactiva va a ser más cuestión de la capacidad de acción que la de análisis.

Importante va a ser que las diversas administraciones públicas dispongan del mayor número de elementos y mecanismos rutinarios que ayuden a los actores a tomar conciencia de los problemas. La existencia y disponibilidad de personal e instrumentos permite la detección anticipada de los problemas, o sea reconocer y tomar visualización de la cuestión cuando aún no son un problema, son apenas una amenaza, es allí cuando la maximización de recursos va a permitir la detección, aun cuando otros ni siquiera tiene ni mínimo conocimiento o sospecha de la cuestión.

Aunque es de admitir también que la detección anticipada del problema no es garantía segura de éxito de la política, pero posiciona a los actores en una mejor posición para lograrlo.

Los mecanismos utilizados por los diversos estados para realizar la actividad tratada (la detección de los problemas) son:

En primer lugar, el rol y función de los actores con jerarquía. Es decir, la función de los actores públicos o privados de estar y mantener a su organización en continuo contacto con el entorno. De forma personal deben conocer y analizar los cambios a nivel exterior para anticipar, prever y abordarlos. Y un medio primordial de esta función es el continuo análisis y búsqueda de información estratégica como mecanismo de detección de problemas.

En segundo lugar, se encuentra el involucramiento y la participación de los actores públicos y privados en los procesos de la política; es decir ser parte permanente de la red de manejo de la política. La pertenencia a esa red es la que permite intercambiar los distintos recursos, sobre todo la información, ofrece variantes de oportunidades, mayor conocimiento, sobre todo en los diseños, manejos y medidas de las otras áreas donde muchas veces pueden verse afectados intereses o consecuencias.

En tercer lugar, van a ser los diversos sectores o entidades organizativas, que van a tener como encargo especial la detección de problemas. Son aquellas oficinas, órganos, gabinetes, unidades o figuras que analizan la información pública, recogen información, reclamos y sugerencias. Son esos instrumentos diseñados para detectar los problemas a través del acceso y uso de la información.

El cuarto lugar, en cambio, involucra a los clientes y al análisis de ellos. Van a ser los clientes la principal fuente de información para detectar los problemas y posteriormente diseñar una política pública. El análisis de la composición y estructura, la valorización, y los diversos comportamientos, exponen las demandas, necesidades y expectativas de estos. Por lo cual eso mismo sirve de instrumento para descubrir los nuevos problemas, o los cambios en los problemas ya existentes.

El quinto, y último mecanismo, van a ser las evaluaciones. Las evaluaciones de los programas y políticas en actividad. De nada sirve a futuro si por más información, diseño y ejecución de políticas se haga, si posteriormente no se evalúa el impacto y efectividad.

La evaluación presenta una utilidad de información, es una productora de información de calidad para guiar los nuevos y futuros procesos de decisión, cambiando los errores y haciendo más lugar a los aciertos. Por lo tanto, se convierte en un recurso importantísimo para la detección de problemas, evaluación del impacto, rendimiento, eficacia y planificación.

Entonces, entendiendo este punto, podemos afirmar que la detección es una labor continua de búsqueda de información, que nos va a permitir reconocer las demandas, oportunidades o amenazas, bases de origen de toda futura política pública.

Como vimos, la recaudación de información se puede realizar mediante estrategias ya sea estructurada o intencional, por investigación científica, o todo medio fehaciente de. En definitiva, no es más que le obtener información concreta con una finalidad específica, aunque sea de la forma menos estructurada o indirecta.

#### **4. La Política pública desde su formación**

Cuando los estados toman conocimiento sobre la existencia de un problema, posteriormente lo define y resuelve rechazarlo (no tratarlo), es allí cuando comienza el proceso propio de elaboración de la política pública para intentar brindar posibles soluciones.

Por lo tanto, vamos a ver como la formulación de la política puede incluir: por un lado, el establecimiento de las metas y los objetivos a alcanzar, como por otro la detección y el generar las diversas posibles alternativas para así lograr los objetivos, la valoración y comparación de los

impactos de cada una de las soluciones, sus alternativas y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas.

La instancia, o fase de formulación de la política pública es un deber puro y exclusivo de los actores públicos, sobre ellos recae la responsabilidad de la elección final, dado que el diseño y mantenimiento se mantiene y permanece en poder del estado.

Ahora bien, para que una política asuma carácter público debe sin dudas ser de tipo y carácter legal, es decir que solo desde el ámbito político público se puede formular dicha política.

Si bien esa definición es clara, aun es un tema de debate que a lo largo de la historia permitió el surgir de dos corrientes de análisis: el incrementalismo y el realismo. Para estos últimos, las decisiones públicas son operativas, cuantificables, medidas por eficacia, objetivos y resultado económico, es decir son similares a las decisiones que toman los diversos profesionales en sus vidas día a día, no solo el que hacer si no también cómo hacerlo. En cambio, los incrementalistas, por el contrario, no se muestran complementarios sino más bien individualistas y fragmentados. Con tinte más complejo pero débil de como los procesos sociales pueden influir en las políticas públicas, es decir que para ellos poco influyen los procesos sociales en las políticas públicas. Es por eso que la complejidad parte de como el análisis de las políticas puede abordar los cambios en los factores y relaciones en cada uno de los niveles del estado, donde existen distintos intereses, objetivos, visiones, necesidades etc.

Pero bien, para establecer de modo básico el entendimiento de uno y otro, podemos establecer que la diferencia entre estas dos es la importancia que cada una le da al análisis de las políticas públicas para mejorar, solucionar e influir en la elaboración de políticas públicas.

#### **4.1. La formulación de políticas bajo procesos centralizados**

Para abordar la cuestión de la centralización en los procesos de formulación de políticas, en nuestro caso toca desarrollarlo y tratarlo desde el tipo de gobierno presidencialista, común en nuestra región y existente en nuestro país; ya que más al final del trabajo abordaremos ejemplos, cuestiones puntuales y centrales en materia política de nuestro país.

Al tratar la centralización de los procesos de formulación de políticas vamos a hacer hincapié en las oficinas cercanas al presidente, las cuales son una forma de garantizar el liderazgo y control presidencial sobre las decisiones de política pública tomadas.

Si analizamos el grado de centralización de estos procesos, que puede alterarse según el área de política interviniente, es necesario tener en consideración el rol y funciones que tienen las estructuras de apoyo del presidente en relación al proceso de elaboración de políticas. Sobre eso mismo, la doctrina distingue tres formas de involucramiento del equipo de apoyo de modo diverso: como director, como facilitador o como monitor.

Como director, el equipo de apoyo actúa como responsable de la elaboración de las políticas; como facilitador cumple un rol como coordinador del trabajo que realizan diversas agencias en temas de política transversal; mientras que como monitor ejerce como supervisor del proceso de elaboración de políticas llevado a cabo por agencias externas a la oficina de apoyo del presidente.

Todas, se referencian sobre distintos grados de centralización del proceso de elaboración de políticas. Lo que significa, que se forman dos extremos y un medio, que puede ser de carácter totalmente centralizado en las oficinas del presidente, ejemplo como director, en otro extremo completamente descentralizado en la burocracia, como monitor o una media tipo mix entre ambos extremos, como facilitador.

Los niveles y grados de centralización existentes referencian si los presidentes elaboran la información y las ideas de políticas en el círculo presidencial, lo que significa que se trasladan hacia el centro los procesos de formulación de políticas. O distintamente, las “compran” en los distintos ministerios. Obviamente, en ambos casos va a estar sujetos a los costos de transacción de cada una de estas formas de estrategia.

Puntualmente, sobre la estrategia de “compra” de información e ideas en los ministerios, esta suele tener un alto nivel de conocimiento y experiencia, en comparación a la estrategia del círculo presidencial; por eso son varios los factores que pueden interferir para que los presidentes sean menos proclives a la descentralización.

Si analizamos los factores que exponen los traslados en los procesos de formulación de políticas hacia la oficina ejecutiva de la presidencia, basándonos en un análisis evidencial, un estudio de carácter cuantitativo en base a 500 propuestas de política realizadas por el Presidente al Congreso en el período 1957-2019, tomando como variable dependiente el grado de centralización del proceso de formulación de las mismas<sup>2</sup>; es de aclarar que el estudio únicamente contempla los gobiernos democráticos dejando discriminados los de facto.

A partir del estudio, entonces, podemos afirmar que existen tres factores relevantes que actúan y alteran el grado de centralización: por un lado el factor del grado de politización, por otro el grado de las capacidades en las estructuras de apoyo para formular políticas específicas y finalmente por el factor característico de las propuestas de política.

El primer factor de politización, expone la estructura en los niveles más altos de las burocracias de los ministerios de forma que representen los intereses y visiones del presidente. En esos casos, los presidentes tienden a descentralizar los procesos de formulación de políticas dado

---

<sup>2</sup> Cada una de las propuestas fue codificada en base a cuatro categorías correspondientes al grado de centralización relevado: 0 para aquellas propuestas formuladas exclusivamente por una agencia sin intervención de la OEP, 3 para aquellas propuestas formuladas exclusivamente por los equipos de la OEP y 1 ó 2 para los casos de las propuestas formuladas de manera conjunta.

que confían que sus preferencias van a ser cumplidas por los ministerios dado el alto grado de politización que estos tienen.

A su vez, si la capacidad de las estructuras de apoyo para formular políticas es baja en relación al número de agentes disponibles y su grado de especialización, mayor será la complejidad técnica de las políticas a ser formuladas, mayor será el grado de descentralización.

En relación con las características de las políticas, la prioridad y la innovación de las políticas presidenciales en su mayor nivel, influyen positivamente sobre las tendencias a centralizar los procesos de formulación de políticas dado que los presidentes consideran a las burocracias como conservadoras en relación a sus intereses de política, tal cual como fue de notar en estas últimas dos décadas en nuestro país, y quizás también en gran parte de la región.

Por eso mismo, también podemos establecer que el mayor grado de influencia y peso que tiene el presidente en el sistema político es negativo en la probabilidad que los presidentes tiendan a centralizar los procesos de toma de decisiones. Eso es consecuencia que el mayor grado de influencia y peso genera un contexto en el cual los presidentes no necesitan centralizar las políticas siempre que tengan la capacidad para influenciar políticamente los ministerios y, de ese modo, ejercer el control sobre el proceso de elaboración de políticas.

## **4.2. Los procesos de formulación sobre los flujos de información**

Entrando en detalle sobre un análisis institucional de las decisiones tomadas por los presidentes. La decisión política tomada desde la forma centralizada o no centralizada, y cuáles son los factores institucionales que justifican los altos niveles en las centralizaciones; y como eso influye la composición, la función y la organización de los agentes o grupos de apoyo del presidente. Nos van a permitir analizar el proceso sobre los flujos informativos.

Si analizamos los flujos de información dentro de la institución presidencial, vamos a ver como los distintos flujos de información inciden y afectan la toma de decisiones, aun al proceso de la toma, dado que son un elemento esencial para esos mismos. Es fundamental porque nos permite determinar el quien o quienes, los tipos y la cantidad, de información que recibe el presidente

Los volúmenes de información que se procesan por aquellos quienes toman decisiones de política pública es desproporcionada para las capacidades cognitivas e institucionales. Es decir, toda la información que recibe un presidente es desproporcionada para sus capacidades cognitivas, pero también para los niveles institucionales, y esto es grave dado que en definitiva las políticas públicas son tomadas por los agentes que reciben esos volúmenes desproporcionados de información.

O sea, por tiempo y capacidad, no es posible procesar y analizar toda la información recibida; por lo cual el problema del presidente no recae en la falta de información, si no en el exceso que

recibe. En otras palabras, el problema ya no es como vimos al inicio del trabajo la obtención de la información si no el como se estructura (en el mayor entendimiento de la palabra) toda esa información recibida.

El autor Richard Johnson plantea una tipología clásica como solución al exceso de información recibida; que particularmente la organiza de un modo formalista de tres tipos: jerárquica, colegiada y competitiva:

La estructura y organización de tipo jerárquica permite procesar gran cantidad de información, la misma presenta una serie de problemas y limitaciones.

En primer lugar, puede surgir que las personas a lo largo de esa estructura jerárquica tiendan a aislarse dentro de sus propias unidades e interactuar y comunicarse fundamentalmente entre sí. Al unísono, los agentes en este formato estructural de unidades de manera jerárquica pueden tomar decisiones de filtrar a modo de consideración personal y dejar de lado información quizás importante para el presidente. Ósea, la información que surge desde los niveles mas bajos, a medida que va subiendo a nivel jerárquico, como escalera, cada nivel va a filtrar de modo discrecional según razones personales indistintas; es decir cada nivel es un informador y filtrador que claramente puede generar un riesgo descartando información importante.

En cuanto a la organización colegiada, esta establece una relación de interconexión horizontal entre diversas visiones, lo cual puede ser un riesgo donde el pensamiento de grupo impida el surgimiento de visiones alternativas o en discrepancia. Todo queda supeditado a lo generado y analizado desde ese o esos grupos interconectados, sin dejar lugar a nada ajeno a ellos.

En cambio, la competitiva, estructura el apoyo del presidente bajo una organización de multi tareas entre diversos sectores que se superponen entre ellos mismo, generando un mecanismo de control entre sí. Lo cual le permite al presidente acceder a conjuntos de información diversos, pero que no le son para nada ágil ni optimizado, dado que aun recibida la información aún deben organizar y filtrar todas esas diversas informaciones, además de los conflictos que pueden surgir de ese auto control que tiene los grupos entre sí.

Entonces, por lo que vimos, las estructuras de apoyo son los instrumentos que mejoran y facilitan, en los presidentes la toma de decisiones, dado ayudan a disminuir los problemas generados entorno a la información. Y sobre esto, se analiza los tipos de flujos de información dentro de la institución presidencial, sobre todo la forma en que las diversas instituciones afectan las acciones, las alternativas, las ideas, la información y los conflictos de información que recibe el presidente. En decir, como va a depender de cómo están organizadas las estructuras que brindan soporte al presidente para la toma de decisiones. En definitiva, qué información y que alternativas de política recibe el principal responsable del poder ejecutivo

Entonces, hasta aquí podemos afirmar que en nuestro sistema encontramos por un lado la forma organizativa que surge de debates en torno a las divergencias funcionales (por ejemplo,

cuestiones fiscales y administrativas); mientras que, por la otra forma de organización, los debates eran en torno a las demandas de las diversas áreas de política por mayores recursos lo que generó información menos útil para la toma de decisiones.

De esto modo, a partir de lo expuesto podemos cerrar este punto, a modo de hipótesis, sobre el impacto de la organización de las estructuras de apoyo.

Como antes explicamos, las estructuras de apoyo organizadas de manera jerárquica en base a tareas funcionales, son aquellas cuestiones que afectan distintas áreas de la política, y proveen al presidente como vimos de mayor información, más amplia y diversa que otras estructuras de apoyo organizadas en base a áreas de política específicas. Del mismo modo, el uso de varias fuentes de información en complemento con herramientas de monitoreo, pueden proveer de mejor información real y variada.

## **5. Formulación basada en evidencia**

Tal como vimos, los diversos administradores públicos, o instrumentan o diseñan las políticas públicas o toman las decisiones, lo hacen sobre intereses, motivaciones, posiciones, ideologías o valores, pero también basándose en información o evidencia.

Por eso podemos definir, y entender a la “política basada en evidencia” como aquel medio que en diversas medidas une a la toma de decisiones basadas en información en proyecto convertidos en programas y políticas; es decir que la investigación a través de información ofrece la mejor evidencia siendo así la mejor opción de base para el armado y ejecución de las políticas. Entonces a partir de ello entendemos de una forma doctrinaria como el “mejor” modo de gestionar la política pública es a través de la evidencia utilizable. Y como ya vamos a ver a continuación, la misma se basa en tipos de investigaciones, como las de aplicación original o las de precedentes, o la evaluación de la efectividad real de las políticas que generen dicha evidencia. Lo cual va a permitir que la investigación de la política pública de otro modo también tenga una función de creadora de evidencia.

### **5.1 Evidencia basada en información**

A lo largo de la historia, la formulación de la política pública, aunque sea en lo más mínimo se centralizo en el uso de información y evidencia, aun en las épocas más remotas. Si bien en periodos imperiales, monárquicos o dictatoriales la mayoría de las decisiones las podemos entender y leer de un lado personalista y voluntario de una única persona; no podemos no rescatar que, aunque sea en una mínima posibilidad esa decisión se basó en un saber, en una evidencia previamente conocida o contemplada.

Más avanzados en el tiempo, en la segunda mitad del siglo XX es cuando podemos identificar una demanda creciente del marco general de una política pública sustentada en acciones y decisiones de tipo racional y con respaldo en evidencia científica. Lo cual obligó a los distintos estados a crear sistemas de información y evaluación que formen evidencias correctas para ser elementos fundamentales de la política. Es por eso que en las últimas décadas podemos notar el aumento de las investigaciones y sistemas de información y resultados, en el área de las políticas públicas.

Ahora bien, a este punto debemos adelantar una cuestión que será clave en este apartado. Si bien como se estableció en el párrafo anterior, las últimas décadas fueron de acercamiento y funcionamiento entre la investigación, la evidencia y la política. Es de aclarar que no es siempre así, tan firme y simplista.

En la mayoría de las veces existen desacuerdos en las agendas políticas con las de las investigaciones, sobre todo en el que investigar, como utilizar los resultados y para que sirve el conocimiento científico para la política pública.

## **5.2 Evidencia e investigación**

Distintos autores clasifican la necesidad de la investigación y la evidencia en la política dado que por cuestiones como que de entrada nunca la toman en cuenta a niveles de ignorancia casi por completo sin tenerla en cuenta; o en casos donde la política tiene conocimiento de la evidencia, pero no la aplica. Si lo vemos con ojos de la política, probablemente podamos entender que para estos la parte científica no proporciona información importante o precisa socialmente. Por ejemplo muchas veces la política expresa que la evidencia en determinadas ocasiones basa su información en contextos que no corresponden a la necesidad política; o que los modelos de prueba científica son muy exigentes para la política; que la mayoría de los estudios son cualitativos y no suelen ser útiles para la política ya que no permiten la generalización, y terminan siendo sectoriales; que está desfasado en tiempos de la política; o que en definitiva la evidencia arroja una realidad compleja que no es resuelta por la política al corto plazo. O sea que lo científico es difícil de aplicarlo como definitivo, no es razonable desde la política ya sea por sus altos costos, por cuestiones administrativas, de interés o de tiempos.

La realidad también es que la parte científica siempre expresa que la acción política siempre tuvo poco interés científico. Que cuando sus estudios arrojan efectos negativos en la evaluación de las políticas, estos los niegan e imposibilitan la relación; como también acusan la falta de recursos para realizar las investigaciones, la falta de tiempo y entendimiento del estudio por parte de la política. En otras palabras, el lenguaje académico científico no es a prueba de ministros.



Ideal sería que la investigación proveyera de evidencia empírica y conclusiones que brinden soluciones a los problemas políticos, o sea que se aplique de forma directa los resultados científicos de ciencia social en la política pública. Sin embargo, las diferencias que vimos entre la actividad científica y la política complican la aplicación directa de resultados en las políticas públicas. Aunque para ser justo debemos decir que en varios casos los resultados de una investigación fueron base y fundamento de varias políticas presentes en la agenda gubernamental.

Sin dudas el mejor modo de complemento de una con la otra, no es ningún de los extremos, ni la aplicación directa que pretenden los científicos ni la negación absoluta que aplican los políticos. Con el simple uso de la investigación como de acompañamiento, no todo ni nada, solo acompañamiento de la política a lo largo de todo el proceso, el diseño, la instrumentación, la evaluación y el impacto, como fuente de ayuda y no de imposición. Puede ser una fuente de interacción firme y prospera entre lo científico y la política.

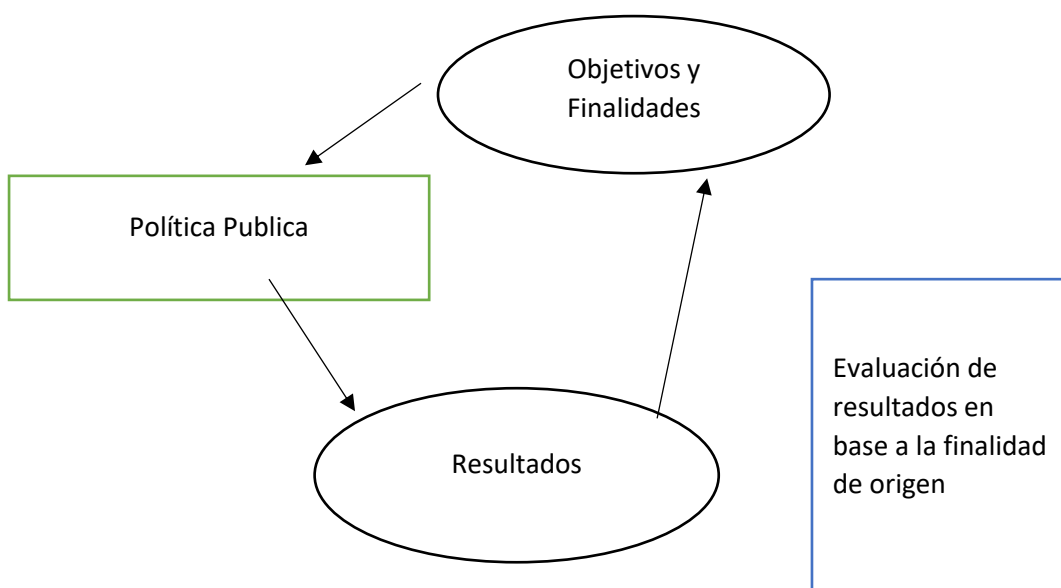
### 5.3 El círculo de lo político y de la información

La interacción entre la política pública y la investigación en este caso es importante desarrollarla desde un lado independiente e indistinto de la política, donde su función es la evaluación, o sea una especie de auditor. Se evalúan los resultados, la eficacia de la política sin importar su origen, diseño o instrumentación.

Es decir, se pone al investigador en una nueva figura, analiza resultados, por lo tanto, es un intérprete de toda la política pública desde origen hasta evaluación final.

A continuación, un gráfico evidencia la presencia de la información, la investigación y la evaluación en todo el proceso de la política pública:

**Gráfico 1. Diseño gráfico de políticas públicas**



(FUENTE: elaboración propia)

Por lo tanto, el análisis de las políticas, como los tipos de interacción y de investigación, son producto de un proceso de aproximaciones continuas que derivan y definen una política. Es por eso que podemos suponer que esas aproximaciones son consecuencia no solo de la política, la necesidad, lo social y lo económico, si no también de la información y conocimiento del objeto de política y sus resultados.

De este modo, la investigación es parte de la interacción que compone la política, es un elemento mas, no siendo independiente, si no mas bien, directa o indirectamente un medio.

## 5.4 Tipos de evidencia

Los factores de influencia en las tomas de decisiones, como los valores, las tradiciones, los hábitos, las experiencias, los conocimientos, los recursos, los grupos de presión, consultores, y contingencias, son factores influyentes y determinantes. Pero también lo son, los diversos tipos que forman y ejecutan en la práctica la política como: las revisiones sistemáticas, los estudios del caso y los estudios específicos.

Las revisiones sistemáticas recaban la evidencia desde las evaluaciones y revisiones de resultados de investigaciones ya existentes. En los estudios del caso la evidencia se obtiene de métodos experimentales, cuasiexperimentales y cualitativos, en combinación. En cambio, los estudios específicos más que proveedores de evidencia, son garantes y avales de las decisiones de gobierno.

Desde el modelo metodológico se presenta un nuevo modo de conocer la implicación y la naturaleza de la política sobre los distintos tipos de evidencia. Esto nos permite denotar que no todas las informaciones sirven para todas las cuestiones o propósitos, aun cuando se trate de un mismo objeto de evaluación. Por ejemplo, la evidencia, en el tipo científico se convierte en información seleccionada entre mucha otra información con la finalidad de sostener, descartar y verificar una afirmación. Siendo muchas veces una forma de legitimar las acciones gubernamentales. La eficacia de esta, no va a depender de análisis y opiniones técnicas, si no mas bien de una funcionalidad utilitarista para la política gubernamental. Por lo tanto, no estamos frente al uso de la evidencia del modo mas adecuado, con el mejor estilo ni la mejor introducción, por ello el valor real de la evidencia se va a ver comprometido por esa función. Es una forma muy utilizada no solo cuando hay clientelismo político de por medio, si no también frente a los casos de escasez de información, donde la falta de esta se busca en informaciones disponibles sin importar los fines originarios.

Entonces, podemos confirmar, que las políticas basadas en evidencia, son políticas basadas en investigación, bajo procedimientos y sistemas de recolección de datos, que posteriormente se transforman en fuente utilizable para la toma de decisiones.

Ahora bien, con eso no basta, autores como Teresa Brachio, a modo de opinión personal, y con la cual concuerdo, sostiene que se debe agregar a lo anteriormente expuesto, la capacidad de sostener esa información recabada, y el análisis de una manera crítica tanto desde el ámbito de toma de decisión como desde los espacios de instrumentación. Es decir, no basta únicamente con el vínculo entre tomador de decisión y académico, si no que para potenciar al máximo la investigación debe lograrse que la investigación sea y vuelva a ser producción de conocimiento, o sea la evidencia como producto conjunto de lo público y lo académico, no un simple producto que pase de uno al otro, de un aporte de lo académico a lo público y fin. Debe existir continuidad de lo académico sobre lo público generando un retorno al origen como controlador y futuro productor.

Ello para el mejor de los casos, pero en la realidad, es difícil recabar datos puros, por lo cual es difícil posteriormente aplicar un incuestionable método correcto. La diversidad presenta alternativas comparativas de acción que convierten a la evidencia en una legitimadora de la acción política, más que un producto objetivo, independiente y verdadero frente a la elección de opciones de políticas.

## **5.5. Efectos y consecuencias del ambiente político en la política pública**

Hasta lo aquí establecido en cuanto a evidencia, su importancia frente a la implementación y diseño para las políticas públicas, podemos establecer que la instrumentación de esta podría, o mejor dicho debería validarse por sus efectos. Dado que no hacerlo de ese modo, sería no reconocer, ni identificar, ni valorar ni definir si la política es positiva o negativa, es decir una pérdida de recursos, tiempo y dinero.

Una cuestión es que muy pocas veces la política puede o quiere esperar los resultados, los efectos totales y reales, de una política de efectos no mediatos. Generalmente la evidencia es usada únicamente para la instrumentación de políticas de impacto inmediato, desechando probablemente políticas de largo plazo, mejores y más eficientes.

Es aquí donde se encuentra uno de los problemas de la política pública, la diferencia de tiempo entre la toma de decisión y los resultados. Sin citar puntualmente los contextos, el ambiente y los intereses en los que se debe insertar la política pública que tiene alto grado de influencia en la toma de decisiones.

Otro de los problemas recae en los prejuicios, las ideologías y las partes interesadas, en y de los tomadores de decisiones, que difícilmente puedan cambiar. Por lo tanto, debemos, frente a la

formulación de una política pública, tener en cuenta e identificar todas las partes involucradas, las intenciones y las expectativas de estos frente a la política pública, para lograr que la evidencia sea realmente válida y útil. Del mismo modo que también hay que contemplar todo cambio que pueda surgir para sean consideración en la información recabada.

Entonces, el proceso y la instrumentación deben ser permanentes, con el objeto no aumentar los márgenes de error, por cuestiones previsibles y conocidas, así disminuyendo los efectos de los cambios, las incursiones, y mejorar la condición y el objeto de los tomadores de decisiones y de los implementadores.

## **6. La toma de decisiones través del institucionalismo**

La toma de decisiones, como vimos hasta ahora, a través de los estudios sobre las diversas oficinas, tuvo un gran empuje de los órganos o actores institucionales dentro de un estado. Pero en este punto, es necesario abordar la cuestión entrando más en detalle, es decir, enfocar la toma de decisiones desde las unidades de asesores presidenciales que se desarrollaron en la Oficina Ejecutiva de la Presidencia.

Por lo tanto, ya abandonamos lo general y hacemos foco desde actores y órganos fundamentales y jerárquicos para la toma de decisiones, y no dejando de lado las estructuras de apoyo que utilizan estos.

Los estudios, surgidos en respuesta a explicaciones basadas en las características particulares de la personalidad de los presidentes, han sido realizados desde una perspectiva institucionalista con el objetivo de explicar la creciente expansión, institucionalización y especialización de las estructuras de apoyo.

De esta manera, dentro de los estudios sobre la presidencia institucional es posible encontrar análisis centrados, tanto en las consecuencias de los marcos político-institucionales sobre el grado de centralización del proceso de formulación de políticas existente en el Poder Ejecutivo; y por otro las consecuencias de las formas de organización de las estructuras de apoyo del presidente sobre los flujos de información que llegan al presidente.

### **6.1 El análisis de la información bajo los modelos racionalistas e incrementalistas**

Ambos modelos parten del análisis sobre la información y las diversas alternativas que se usan en los procesos para la formulación y la toma de decisiones. Dos doctrinas abordan dicha cuestión, desde el modelo racionalista, quien toma la decisión de forma racional lo hace desde en análisis y contemplación de todas las alternativas. Mas aun, analizando y valorando los

detalles, efectos de cada una sin desechar de ante mano ninguna. Involucra a todas las fuentes de información.

Por otro lado, el modelo incrementalista, sustancialmente diverso al modelo racionalista; centra y formula su decisión en base a políticas ya existentes, hace cambios sobre ellas, las variaciones parten de una base, no 0 como en el racionalismo. Lo que se busca es alejar la decisión final de lo político, a través de manejar alternativas distintas a la política existente; dado que esa esta marcada políticamente, por lo tanto si se parte desde lo más diverso y lejano de esa política, difícilmente será su politización, y menos aún los efectos y las consecuencias.

Consecuencia del modelo, no de la política, claramente va a ser que, los decisores probablemente no opten tanto por la utilización de este modelo. Es decir, entra en juego la pretensión política y las influencias de los actores involucrados; los cuales muchas veces sin caer en el presidente, de forma anterior, estos se inclinan por la opción de analizar información variante desde 0, descartar, y decidir de forma racional sobre lo analizado.

## **6.2 La toma de decisión por información como política**

Cuando nos referimos a la política por información, mejor dicho nos referimos a las políticas informadas, es decir aquella política basada en la evidencia e investigación como objeto de mejora para el proceso de toma de decisiones; como también aquella que permite y accede a la información como medio de evidencia e investigación.

Ahora bien, como vimos, no toda investigación es válida o útil para un proceso de toma de decisiones, muchas veces pueden no tener diseño posibles o viables, los métodos no son los correctos o hasta incluso pueden no ser claros los objetivos, lo cual genera una evidencia científica escasa o directamente nula.

También en cuestión de medios para generar y usar una política informada, se requiere de en primer lugar un sector académico dispuesto a trabajar y realizar la investigación pertinente, independiente y suficiente; dar y tener acceso a la información necesaria y creada; estar en concordancia con los términos políticos.

Basándonos en experiencia y visión, cumplir con esos requisitos no siempre es fácil o posible. Partiendo que la información es un recurso escaso, este también es elemento de poder, por lo cual eso no es más que complicación para la disponibilidad de la información, mas aun en la sensible o relevante. El alto grado de dependencia e involucración política limita las posibilidades plenas de construcción y administración de sistemas de información, por lo tanto la principal restricción que encontramos es de carácter político y no tanto técnico, metodológico o administrativo.

A modo resolutivo, para poder lograr el funcionamiento y gestión, los diversos estados buscan una interacción justa donde se parte de un acuerdo en cuestión de prioridades y necesidades,

en acordar los tiempos pretendidos por las partes, un acuerdo en las razones, una dictaminación de administración y usos de la información, información de libre acceso para las partes lo cual involucra también una difusión y fácil acceso.

En fin, todas cuestiones a pactar y resolver entre la política y lo académico, para lograr la creación y función de la política de información.

## **7. El P.E como origen del proceso en un sistema presidencialista**

A partir del apartado anterior, se puede reconocer de forma clara como y porque se digitaliza una política pública, y sobre todo en base al rol estatal.

Ahora bien, es importante aclarar, sobre todo, y para ir dándole un marco final al trabajo, que toda política pública, sin importar el tipo de gobierno que la ejecute consta de una “formulación centralizada”, la cual va a depender de su presentación, capacidad, características e información.

La formulación entonces, nace de en este caso de un poder que es el Poder Ejecutivo, en nuestro caso en manos de un presidente en funciones. Este es el encargado de nombrar actores como ministros, equipos de apoyo o asesoramiento de presidencia, y de oficinas (dependiendo de la materia) cercanas al presidente, las cuales también tendrán a cargo el control y ejecución de la política y serán un reporte directo al presidente. Cuando nos referimos a quipos o asesores, en nuestro país son actores como directores, supervisores, síndicos, interventores, etc; los cuales pueden tener una labor y obligación de dependencia total del presidente, de dependencia moderada o sin dependencia del presidente. El problema que surge de toda estructura jerarquizada como la nuestra, es la pérdida de ejecución en los últimos eslabones de la cadena; entiéndase sobre todo que aquellos que tienen que llevar a la práctica la política encomendada, al verse tan lejanos al ápice de poder, muchas veces la ejecutan a su modo y gusto personal, obviando información del líder.

En nuestro país la estructura de políticas públicas parte del Poder Ejecutivo, al igual de idearse en otro órgano o instituto, va a ser el propio poder ejecutivo el que lo ejecute, siendo este el “núcleo central”. El cual puede ser la secretaria general, la secretaria legal y técnica, la secretaria de inteligencia, los ministerios y el propio presidente, entre otros. Que toman las decisiones por interacciones, en este caso entre técnicos, políticos, actores de experiencia y conocimientos.

Que el núcleo central este estructurado de esa forma nos va a dar un alto nivel de politización en la burocracia; como también puede llegar a estar muy condicionado por grupos de influencias o el partido gobernante, repercutiendo los valores, motivaciones, ideologías o intereses de cada uno de esos grupos influyentes.

Finalmente, entonces, podemos asegurar que la toma de decisión de una política pública nace y se desarrolla de una centralización por aquellas autoridades competentes, más profesionales y por demás racionales, con el fin de garantizar la mayor efectividad. Por lo tanto, se van a crear dos contextos, o uno con poca evidencia y mucho interés político o viceversa. Eso va a impedir el trabajo en conjunto de distintos órganos, institutos y agentes. Como solución muchas veces se usan los primeros resultados de la investigación como aplicación rápida de la toma de decisión. Los investigadores y auditores van a ser los agentes responsables de solucionar dicha contingencia, dejando de lado ideologías, partes interesadas o prejuicios. En cambio, en los casos en que la política pública se gesta con una toma de decisión de conjunto, eso va a permitir que la investigación no sea método de resolución de conflictos, si no que va a acompañar a la política en todo proceso, no solo en el diseño, y en donde la investigación va a ser herramienta de legitimación de actos y de la política.

## **7.1 El Poder Ejecutivo bajo un marco analítico de los procesos**

Del análisis realizado en el punto anterior, podemos establecer el desarrollo de cómo se organizan y adquieren funcionamiento los diversos procesos de formulación y toma de decisiones políticas públicas, en nuestro país.

Como vimos, los existentes están concentrados en el “núcleo central” del presidente, el cual muestra y justifica su existencia, no solo por una cuestión estructural y burocrática, sino también por el alto nivel de politización de esas burocracias y estructuras, ambos elementos necesarios y de apoyo del presidente. Que en nuestro país, principalmente en la actualidad manejan escasas capacidades para formular políticas públicas, junto a una baja capacidad de influencia del Poder Legislativo, como ya vimos.

En mismo sentido, para entender bien la funcionalidad de las estructuras de apoyo del presidente, quien es el punto final de la cadena de formulación y toma de decisión. Debemos hacer foco en cuestiones como el rol que tiene los ministros, los titulares de organismo, actores, agentes interiores y exteriores del gobierno, organizaciones, gobernadores, órganos internacionales, etc, sumando al rol de quienes toman las decisiones políticas en finalidad. Principalmente debemos considerar de suma importancia el rol y grado de participación de los ministros en los procesos de la toma de decisiones. Su rol central los posiciona como fuente principal de atención puntual sobre las cuestiones, son quienes marcan una línea operativa de la teoría intencional del presidente, son ejecutores directos, son la principal fuente de conocimiento y los de mayor experiencia.

Por lo tanto, es vital y necesario entender y estudiar los actores y los procesos entorno al presidente, como también las instituciones, para poder conocer correctamente la toma de

decisiones del poder ejecutivo. Dado que todos ellos componen y definen elementos fundamentales del proceso como: el armado de agenda, el planteo de alternativas y la toma de decisión, seguida de su ejecución.

El armado de agenda, o la configuración de temas y cuestiones, van a ser cuestión no solo del núcleo central o de los tomadores de decisiones, sino también del continuo intercambio que existe entre estos y todos los agentes incidentes que afectan y participan cada uno en su grado y nivel. No solo como intermediadores, sino también como interpretadores, imponentes de voluntades o necesidades personales, presentadores de problemas y necesidades, etc, es decir aquellos actores que intermedian y manipulan sobre quienes formulan y deciden las políticas públicas. A partir de ello, entre otras cosas, parten las opciones o alternativas de política, de parte de los científicos, de los académicos, de los burócratas, de los políticos, y de otros tantos, cada uno con su opción y versión, pero que presentan ideas de las cuales va a salir la elección de una política frente a las alternativas. Elección que es producto de una interacción continua entre los influenciadores, aportadores y los tomadores de decisiones; en otras palabras, la decisión sale de la interacción de ideas y política, fundadas en problemas, política y política pública, como tres elementos fundamentales del sistema político.

Hasta aquí, entonces, entendimos que tanto el proceso como la toma de decisión no es cuestión únicamente de quien la toman, si no también, de quienes como vimos ayudan a la formulación y brindan alternativas.

Por eso, ahora es pertinente, no solo distinguirlos esos agentes que ayudan, si no también analizarlos, y así entender mejor los resultados.

Por un lado podemos analizar desde el nivel de lealtad y cercanía de estos agentes con y para el presidente. Es decir, cuanta incidencia tiene estos, y en base a ello definir el grado de centralización del proceso; ya sea como vimos, algún ministro o alguna otra estructura. Sumado, por otro lado, al análisis de las capacidades, conocimientos y experiencia de esos agentes, lo cual nos va a indicar el grado de profesionalización del proceso.

Mirándolo desde el ojo presidencial, significa cuanto control va a tener el presidente sobre el proceso, utilizando sus agentes mas cercanos y confiables, tanto como consulta como filtradores. Por otro lado, el análisis versa sobre las cuestiones de herramientas y medios utilizados para la toma de decisiones. El estudio y análisis sistemático de la información, de las diversas fuentes, las alternativas, desde el momento y temporalidad que se utilizan en el proceso. O sea, se analiza el tipo de información y el como se la genero, de donde proviene y porque, y la circulación en las diversas estructuras.

Por lo tanto, por su parte, los distintos tipos de análisis de las variantes, parten del nivel de consideración que los agentes responsables arrojen sobre las distintas opciones que existan o se planteen sobre un problema. En otras palabras, las alternativas tienen lugar y sentido si quienes toman las decisiones dan lugar al análisis de estas.



## 8. Composición estructural de asistencia en el P.E argentino

En primer lugar, es importante aclarar para no confundir, que, como vamos a ver, que la estructura de asistencia del poder ejecutivo en nuestro país no se refiere a la estructura ministerial desarrollada anteriormente.

Puntualmente nos vamos a referir a los organismos que forman el “Núcleo Central” del presidente, o sea a aquellos organismo más directos e influyentes en el líder de gobierno. Estas muchas veces varían según el mandato de gobierno en curso, pero a niveles nacionales generales, aquellas que se mantiene son la Secretaría General, la Secretaría Legal y Técnica y la Secretaría de Inteligencia; a ellas se agregan agentes mas singulares que conforman una unidad, como los secretarios privados y asesores, y finalmente podemos encontrar la Coordinación General de Asuntos Técnicos y la Coordinación General de Asuntos Político Institucionales.

En cuanto al núcleo central, el mismo desarrolla actividades principales y elementales como un asesoramiento directo de carácter político, de análisis, técnico, legal, normativo<sup>3</sup>, y de seguimiento. Por otro lado también, de diversos modos según corresponda, es el encargado de administrar y coordinar la conocida “agenda presidencial”, es decir todas las cuestiones de tareas personales del presidente.

Por otro lado, estructuralmente encontramos las secretarías con carácter de ministerios, sin ser denominadas como ministerios, jerárquicamente sus titulares operan y responden como ministros. En la actualidad, bajo el mandato presidencial del presidente Fernandez con el decreto ley 7/2019 restableció por un lado la composición ministerial y secretaria del poder ejecutivo, la cual había tenido cambios respecto a décadas anteriores bajo la presidencia del presidente Macri. Mientras que por otro lado, y tal cual como se expresa en el propio texto, se crean a fin de asistir al presidente de la nación específicas en el artículo 9°: *“Las tareas necesarias para posibilitar la actividad del Presidente de la Nación serán atendidas por las siguientes Secretarías Presidenciales: 1. General 2. Legal y Técnica 3. De Asuntos Estratégicos 4. De Comunicación y Prensa”*, las cuales es de aclarar que asumen carácter de ministerios, es decir una oficina

---

<sup>3</sup> Estas funciones se basan en la categorización utilizada por Coutinho 2007/2008 a partir de la distinción realizada por Walcott y Hult (1995) entre tareas de vinculación externa (con el Poder Legislativo, prensa, grupos de interés, gabinete), procesamiento de políticas (relevamiento de información y análisis y propuestas de políticas) y coordinación y supervisión (agenda presidencial y tareas de administración). Se destaca que una de las funciones principales del NCP de la presidencia argentina fue durante un largo período las actividades de comunicación y prensa a cargo de la Secretaría de Comunicación o equivalente, la cual pasó a la órbita de la Jefatura de Gabinete en 2003. La distinción de los organismos de la Presidencia entre aquellos que conforman el “núcleo central” y aquellos “ministeriales” es realizada por Coutinho 2007/2008. En la actualidad la OEP está compuesta por once unidades de las cuales algunas se encargan de asesorar al Presidente en la formulación de políticas más allá del papel que cumplen los miembros del gabinete. Entre ellas se encuentran el Consejo de Asesores Económicos, el Consejo de Calidad Ambiental, el Equipo de Seguridad Nacional y la Oficina de Gestión y Presupuesto. Estas funciones se basan en la categorización utilizada por Coutinho 2007/2008 a partir de la distinción realizada por Walcott y Hult (1995) entre tareas de vinculación externa (con el Poder Legislativo, prensa, grupos de interés, gabinete), procesamiento de políticas (relevamiento de información y análisis y propuestas de políticas) y coordinación y supervisión (agenda presidencial y tareas de administración). Se destaca que una de las funciones principales del NCP de la presidencia argentina fue durante un largo período las actividades de comunicación y prensa a cargo de la Secretaría de Comunicación o equivalente, la cual pasó a la órbita de la Jefatura de Gabinete en 2003

adherente a la función presidencial, plena y directa de presidencia tiene fuerza de ministerio sin serlo, y sin tener subordinación ni forma como una secretaria ministerial.

A lo largo de la historia se han manejado de forma fluctuante en términos de cantidad y funciones, es decir, como antes anticipamos, la cantidad y sus funciones varían según cada mandato.

Desde el retorno de la democracia en nuestro país, allí por el año 1983, podemos notar como el núcleo cercano de los presidentes fueron ocupados por gente de mayor confianza, a niveles más íntimos, del presidente. Basta con ver como los presidentes oriundos del interior de nuestro país, ocuparon esos cargos con comitivas enteras provenientes de sus provincias, cuestión criticada muchas veces, pero lógica al fin y al cabo. Lógico porque ese núcleo, se convirtió en un espacio clave para gobernar, coordinar, e intermediar entre lo político, el gabinete, su partido, como también con el resto de los partidos. Es decir, su estructura marca una función de asesoramiento pleno y continuo, aunque es de aclarar, que, si bien se interpreta que ese núcleo asesora en casi su totalidad al presidente, no lo hace tanto, en cambio, en cuestiones de políticas públicas.

Si comparamos, ejemplo, con la Oficina Ejecutiva de la Presidencia (OEP) de Estados Unidos, donde el funcionamiento y también el crecimiento de ese sector, ha ido acompañada de un creciente nivel de especialización<sup>4</sup>, sobre todo en políticas públicas. Diverso a nuestro país que el crecimiento del núcleo central no fue en vocación de especialización y conocimiento de políticas públicas, si no de resguardo y seguridad del presidente; por eso es bajo el grado de desarrollo de las estructuras de apoyo para la formulación y toma de decisiones de políticas.

Este manejo, a consecuencia, a modo estratégico y necesario, no complementario, lleva que ese núcleo salga en búsqueda, o como vimos anteriormente en modo “compra” de ideas e información, de diversos sectores, órganos u oficinas<sup>5</sup>; debido al alto grado centralizado y politizado en que se encuentra el núcleo. A su vez, este modo estratégico debe ser complementado y superpuesto con el manejo y asesoramiento interno del poder ejecutivo, es decir, con el gabinete. Poner en modo competencia a todos los aportantes de información al presidente, cosa que este reciban y analice el mayor nivel de información y posteriormente posibilidades.

---

<sup>4</sup> En la actualidad la OEP está compuesta por once unidades de las cuales algunas se encargan de asesorar al Presidente en la formulación de políticas más allá del papel que cumplen los miembros del gabinete. Entre ellas se encuentran el Consejo de Asesores Económicos, el Consejo de Calidad Ambiental, el Equipo de Seguridad Nacional y la Oficina de Gestión y Presupuesto. La distinción de los organismos de la Presidencia entre aquellos que conforman el “núcleo central” y aquellos “ministeriales” es realizada por Coutinho 2007/2008. En la actualidad la OEP está compuesta por once unidades de las cuales algunas se encargan de asesorar al Presidente en la formulación de políticas más allá del papel que cumplen los miembros del gabinete. Entre ellas se encuentran el Consejo de Asesores Económicos, el Consejo de Calidad Ambiental, el Equipo de Seguridad Nacional y la Oficina de Gestión y Presupuesto.

<sup>5</sup> El Consejo de Coordinación de Políticas Sociales que depende de la Presidencia podría constituir un ejemplo de una estructura de apoyo presidencial con conocimiento y experiencia en un área de política específica. Sin embargo, dado que el mismo está presidido por el Ministro de Desarrollo Social la información proviene de afuera del “núcleo central” de la Presidencia. Estos datos fueron extraídos del Presupuesto publicado en la página web de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía. Para calcular los recursos presupuestarios y humanos por jurisdicción se tuvo en cuenta sólo la administración central y no se computaron los recursos destinados a las fuerzas de seguridad, las fuerzas armadas y el servicio penitenciario. A su vez, se tomó en consideración al NCP y a las secretarías “ministeriales” de la Presidencia como dos jurisdicciones distintas.

En nuestro país, esos altos grados, y manejos, se reflejan en la ocupación de los cargos de mayor rango, en la designación de ministros, secretarios y asesores; o sea un conjunto de agentes protectores afines y leales al presidente, permitiéndole un alto nivel de cumplimiento de preferencias, como también el casi total control de los procesos de formulación y decisión política. Por eso podemos definir que en Argentina tenemos bajas capacidades institucionales dentro del núcleo central.

Indicadores como las plazas humanas existentes y las designaciones de partidas presupuestarias, nos marcan como por ejemplo, en 2021 el núcleo central contó con el 0,73% del total del presupuesto destinado a los ministerios del poder ejecutivo.

En cambio, los recursos humanos del núcleo central, para el mismo año, arrojaron una cantidad de 1.203 cargos, lo que representó el 47% del total de los cargos del área de Presidencia (incluyendo las secretarías ministeriales) y el 5,24% de los cargos del total de ministerios del Poder Ejecutivo. Es decir, el núcleo central se ubicó por debajo del promedio de todos los ministerios con el 6,56%.

Si agregamos el actual estudio de ONEP 2022, debemos agregar a nivel perjudicial, que, el núcleo central y el área presidencial, constan con el personal menos calificados educacionalmente hablando, es decir agentes con niveles superiores de estudio casi nulos, nivel de que 4 personas de cada 10 no tienen estudios superiores y 1 de 4 no tiene título secundario. Aunque es de aclarar, que, por mas llamativos que nos resulten los datos presentados; si los analizamos a nivel local, tal cual como vimos que el núcleo central focaliza su ejercicio en otras actividades, lo cual nos permite establecer que se tiende a descentralizar el proceso de toma y formulación de políticas públicas cada vez más. Claramente dado que el apoyo externo que recibe el presidente, es una externada que tiende a ser cada vez más alejada del ámbito del poder ejecutivo, dado que de su núcleo ya conoce y es lo primero que hoye, pero en complemento a ello se recibe información externa, no “contaminada” de la politización del poder ejecutivo.

Es de aclarar, que no debemos confundir al poder legislativo como un cuerpo de apoyo constante y elemental del presidente. Partiendo desde el punto que el presidente elige sus ministros sin aval alguno del poder legislativo, en continuo con la burocracia estructural del estado que determina un bajo nivel de influencia en el funcionamiento por parte del congreso; todo ello no implica una complicación para la definición y control por parte del presidente en las políticas públicas. En otras palabras, el presidente elige cuando recurrir fuera de su núcleo, donde y que se recluta, por lo cual indirectamente o directamente, regula la información que recibe. Lo que no quita, como ya vimos, que da la posibilidad de recibir información que dentro de su núcleo jamás recibiría.

En base a la coyuntura actual en nuestro país, a modo final de la cuestión, debemos mencionar que hoy en día, el presidente Fernández forma parte de una coalición de gobierno, lo cual lo posiciona en una situación similar a la vivida a principios de este siglo en el gobierno de la Alianza. Los día a día de esos años, y los de nuestro presente, se apreciaban y aprecian peleas, discrepancias y condicionamientos entre el gobierno de coalición y el partido dominador.

El funcionamiento en ambos, se ve condicionado por diversas pretensiones, intenciones e ideas, que raramente se ve que coincidan, y se ve en los continuos cambios de ministros, rumbos y políticas.

Sumado a esa coalición interna, el actual gobierno, por estrategia y necesidad tiene alto nivel de influencia de factores ajenos al gobierno, como los aleados políticos, sindicales y organizaciones sociales, que no juegan un rol poco importante en la toma de decisiones y gestión de gobierno. Sin dudas en la actualidad, vivimos una “batalla” política, donde la toma de decisiones es un continuo vacilar entre opiniones, pretensiones, posibilidades, ideologías y hasta sesgos, entre miles de actores fuertes, débiles, internos o externos.

## **9. La política pública argentina**

Ya desarrollados los diversos puntos, caminos y cuestiones de una política pública y de la toma de decisiones. Es pertinente iniciar un cierre focalizando y ejemplificando como hicimos en puntos anteriores, con nuestro país. Haciendo foco en los distintos sistemas, en las intervenciones del estado, las necesidades, las soluciones y las repercusiones, a las cuales hacíamos referencia al inicio del trabajo.

Puntualmente hablando, la composición no es ajena al conjunto de actividades con el fin de diseñar e implementar distintas estrategias orientadas a mejorar la calidad de vida, minimizar o terminar conflictos, “solucionar” problemas, como también incrementar, fortalecer y gestionar recursos. Son actividades y estrategias que están determinadas por factores, demográficos, geográficos e instituciones. Todos términos, que bien ya se conocen, y se entienden de su relación con el estado.

Para ser llevadas a cabo, estas, van a hacer uso de recursos tanto financieros, como humanos y físicos. Dichos recursos son implementados mediante planes, programas, proyectos y servicios; conceptos desarrollados y relacionados en la clase de políticas públicas.

Van a existir, en toda política pública, distintos patrones de regímenes para su planificación y desarrollo, las cuales en base a esos patrones como la seguridad social, la universalidad, la asistencia social, y las prestaciones complementarias, van a determinar la esencia de la política pública. En el caso de la seguridad es importante aclarar que su aplicación va a estar condicionada a la situación por sobre quien o quienes se implementa; en el caso de la universalidad no importa la situación o condición, se aplica por sobre todos indistintamente; en los casos de asistencia social se aplica únicamente en casos de pobreza; mientras que en las prestaciones complementarias su funcionamiento va a depender de convenios entre sectores públicos y privados.

Ahora bien, vemos comprometidos tanto para el diseño como para el desarrollo, distintos factores, agentes, recursos, etc. Es por eso que el impacto, o sea por sobre quien se aplica y los

resultados, van a repercutir y generar cambios tanto en lo social como en lo económico, siendo estos de tipo evolutivo y/o redistributivo. En lo económico, van a existir beneficios y pérdidas económicas, tanto en lo macro como en lo micro, van a sufrir los mercados y los ingresos de la sociedad, ya que el impacto se da en distintos sectores, regiones, hasta en el gasto público, afectando empleo, producción y consumo.

Es muy importante aclarar, que el impacto de una política pública es difícil de medir de forma rápida y exacta, ya que toda política necesita tiempo de maduración y atribución exacta. Es por eso que la evolución de la misma va a depender de la cobertura, de sus efectos reales, y de la incidencia.

Los resultados, y análisis, la política pública puede ser de dos tipos: *progresiva* o *regresiva*. Progresiva lo va a dictaminar si la implementación de la política pública mejora la distribución del ingreso, o sea en práctica, que aquellos que más tiene más paguen. En cambio, si es regresiva quiere decir que la implementación de la política empeora la situación anterior. Ambas van a depender de la distribución, del sector y del financiamiento.

En el caso de la distribución es importante aclarar que nos referimos a la distribución de ingreso a través del gasto y del sistema impositivo. Con el cual se busca garantizar el acceso a bienes y servicios, a todos por igual eliminando inequidades y lograr igualdad social.

Los beneficiados y beneficios lo van a determinar lo dan las variables económicas, demográficas y sociales, con total dependencia de lo político.

En cuanto al financiamiento, punto importante que no podemos dejar de tratar, pero que desarrollaremos a lo largo del trabajo. Todo financiamiento de la política pública va a estar pensado y condicionado por las cuestiones financieras. Su financiamiento va depender de los recursos monetarios disponibles al momento de ejecución.

Para determinarlo, se contemplan las proyecciones, las necesidades, los gastos, la sustentabilidad y la información cuantitativa; determinadas por los tres factores de entorno: demográfico (da las condiciones sanitarias y los ciclos de vida), institucional (conjunto de entes involucrados en la cuestión), y el presupuesto social (ingreso en el presupuesto público anual).

Aquellos agentes participes en el financiamiento son las instituciones como gobiernos, pensiones, aseguradoras, mutuales, empleos, hogares y empresas.

En cambio, las fuentes de ingresos van a ser los impuestos, contribuciones, inversiones, muchas realizadas por los agentes involucrado, como también por endeudamiento exterior.

Los beneficios en la práctica, pueden ser dinero, subsidios (en todas sus características), provisión de bienes y servicios, programas, planes, pensiones y asistencias, entre otras cosas como ya vamos a ver.

Hay que marcar un punto clave de toda política pública y es la descentralización de esta. O sea, la transferencia de competencias y recursos desde el estado a subsistemas, redistribuyendo poder y toma de decisiones.

Esto permite dar más innovación o ideas, y reducir costos focalizando en cada agente más especializado. Lo cual genera, desglosando de algún modo el funcionamiento, con una eficiencia mayor si la estabilización de la política social es centralizada, la distribución de los ingresos es menos centralizada, y el poder y las decisiones son totalmente descentralizada.

A modo de ejemplo, en nuestro país, tal aplicación es más complicada y no de tanto resultado positivo ya que existe mucha disparidad por factores demográficos, económicos, de ingresos y egresos, entre otros. Lo cual ya sea en políticas sociales plenas de nación, o de nación con provincias o de provincias con otras provincias, no importa el caso, en todos se lleva a que descentralizar la ejecución de la política pública genera perjuicios o pérdida de capacidad. Como veremos a continuación.

## **9.1 Política Publica de Prevención Social en el sistema argentino**

Como desarrollamos, la política pública se puede centrar en un modo y sistema de previsión, en este caso social; es decir aquel conjunto de instituciones, ideas y políticas que brindan seguridad social y protección frente a contingencias y necesidades. Por lo tanto relacionan del mejor modo la etapa activa y la etapa pasiva de cada persona.

Por lo tanto, aun en este caso a niveles sociales, la política pública ejerce su función en base a necesidades y con finalidad de resolver, tal cual hablábamos anteriormente.

La intervención del estado como facilitador, regulador, proveedor y asegurador, se puede dar de forma social, es decir la distribución del ingreso con una finalidad de evitar estados de pobreza; de forma individual, o sea aquella regulación del consumo para asegurar el abastecimiento y el acceso de todos; como también evolutiva, o sea el incluir a todos, no dejar a nadie por fuera del mercado. Ejecutando a través de asignaciones, aseguradoras, jubilaciones y pensiones (prestaciones, pensiones, y universal, dependiendo si hubo aporte en etapa activa, continuación financiera, o universal sin tipo de restricciones).

Sus tipos, ya sea especie o dinero, ambas con foco en un rápido impacto y puntual únicamente en donde es necesario. Esta última, mayormente tanto a nivel global, como en nuestro país, a través de programas que son de fácil distinción y aplicación, pero con un alto riesgo de desvíos, corrupción o alteración de finalidades, lo cual hace perder el valor social de la política. Mientras que el tipo de especie, tienen una distribución y distinción mas compleja, con un riesgo de mercado ilegal.

Su organización será también en tipos, tanto de reparto (contribución sin asistencia estatal); de capitalización (tanto individual con ayuda del estado, como colectiva o sea aquellos

en actividad con su aporte financian al sector inactivo); o nocionales (es decir aquella contribución a tasa de interés nocional).

Su formulación, como las anteriores, se realiza a través del reconocimiento, análisis, diseño, consulta, debate y ejecución. Necesario la participación varia de actores para una aplicación distributiva y abarcativa. Por lo cual van a ser factores determinantes factores como lo demográfico, institucional y económico.

Su financiamiento, puede ser de tipo Bismarkiano es decir con un sistema contributivo con aporte a través de un porcentaje en quita sobre el salario; privado, publico, mixto, internacional a través de créditos.

Sus responsabilidades versan entorno a los prestadores, es decir, en nuestro país el Ministerio de Trabajo, la ANSES, el PAMI y otros. Estos son los formadores, ejecutantes, analizadores, fiscalizadores, previsores, y gestores, tantos de las políticas como de los programas.

Nuestro derecho, a través de la Ley 26.425, desde el año 1994 se compuso de dos sistemas de capitalización, uno privado y uno de reparto. En el año 2004 a raíz del fuerte incremento de ingresos en caja del sistema privado llevo a que en el año 2005 a rais del excedente en el ANSES se apliquen reformas principalmente como: aumento en las pensiones, creación de nuevos regímenes, universalización del sistema (todos reciben jubilación sin restricciones), entre otras. Muchas de ellas tomaron carácter pleno y de ley en el año 2008, con la "Ley de Movilidad"; una ley que principalmente tenía razón de ser en la eliminación del sistema de capitalización dejando únicamente como único sistema integran estatal de aporte el SIPA (Sistema Integrado Provisional). La misma obligaba a todo trabajador mayor de 18 años en condiciones en regla a inscribirse y retenerle porcentual del ingreso. Plasmó las edades de 65 años para los hombres y 60 para las mujeres para acceder a la jubilación.

Por lo tanto vemos como el estado interviene en pro de una población inactiva, ya sea por inseguridad económica, vejez, fallecimiento o invalidez, o sea aquella con necesidades económicas.

## **9.2 Política Publica de Educación en el sistema argentino**

En cuanto a educación, considero que el mejor abordaje es la intervención del estado a través de las políticas públicas, con el fin de mejorar o cubrir la prestación y el acceso al sistema educativo. Los factores determinantes para detectar, planificar, diseñar y ejecutar la política

elegida van a ser: la crianza, la familia, la condición económica, habilidad natural, cultura, contexto y localización.

Pero porque me refería a la intervención estatal. Es nuestra constitución, nuestra base, nuestro origen el que nos marca la plena y originaria intervención del estado, más allá de los factores determinantes antes mencionados. Esos hoy en día son indicadores para el mantenimiento, mejora, cambio o futuras políticas públicas. Pero el inicio de todo, es la intención de nuestros constitucionalistas de reconocer el derecho a la educación, y posteriormente la Ley N° 26.206 que regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales incorporados a ella, conforme con las atribuciones conferidas al Honorable Congreso de la Nación en el artículo 75, incisos 17, 18, y 19.

Hoy en día la política pública de educación versa sobre tres visiones: modelo de capital humano (cuando el costo es menor a 0, es decir la inversión de la educación a da más ingresos); mecanismo de selección (identificar por señales la capacidad); o las externalidades positivas.

La intervención estatal, en cambio, se debe a cuestiones de: eficiencia en todo, ya sea por asignación que equipara a las personas; optimización de recursos de forma externa; la maximización producción de bienes y servicios de forma interna; equidad, que de forma horizontal presta igualdad de oportunidades, o de forma vertical que genera un financiamiento redistributivo; y por ultimo evitar externalidades y fallas del mercado, como el no acceso de todos, cuando no es homogéneo, o cuando el único capital es humano y no financiero.

Las formas van a ser de brindar la asistencia va a ser por provisión de mercado puro o sea aquella de producción, asignación y financiamiento privado. Por provisión de mercado mixto, o sea de la producción privada y financiamiento estatal. O por provisión publica pura, aquella de carácter completo estatal

En cambio, los financiamientos pueden ser a través de subsidios, reducción de impuestos, bonos escolares, prestamos, becas o financiamientos.

Lo que más nos compete van a ser la elección, quien, como porque elige esa determinada política. La elección de donde y porque se va a centrar. Tal como fuimos viendo a lo largo del trabajo.

Es de admitir, en cuanto a la regulación, en nuestro país no es buena, a partir de la segunda mitad del siglo XX es distinguible una falta de planeamiento, fallas en las estructuras de origen, con efectos que fueron en beneficio de sectores sociales mas altos. Como también fallas de los actores activos y directos para definir los diseños, las distinciones de los medios a usar y en las instrumentaciones.



Pero analizando de forma justa la cuestión. Si bien vimos como toda política pública nace, hace, resulta, etc; en cuestión de educación, en nuestro país los indicadores muestran, y de forma razonable que si se beneficia la capacidad se genera un tradeoff, o sea un aumento en la productividad, en el rendimiento marginal, generando una consecuencia de impacto más general. Por lo tanto, no es justo atacar a los tomadores de decisiones sobre malos resultados, ya que como vemos, la idea puede ser positiva, pero arroja un resultado negativo. Por ejemplo, la educación superior, la cual es regresiva, beneficia a las clases más altas. Y donde los grupos socioeconómicos bajos acceden o se promueven por becas ascendientes, de bajo costo, pero el riesgo de inversión es alto; o por préstamos, que evita una demanda excesiva ya que luego hay que devolverlo, achica lo regresivo del financiamiento y aumenta la variedad de repago.

En cambio, experiencia y evidencia, muestran en cambio, que si se beneficia la equidad se genera competitividad y producción de todos, la cuestión toma una forma más universal. Dado que es progresivo, las clases más altas aportan más y el beneficiado es quien lo necesita.

Por lo tanto, vemos como nuestro sistema se presta a una continua intervención con la finalidad de promover acceso, restaurar calidad, alivianar costos, implicar lo privado a lo social. O sea todos son incentivos para aumentar el desarrollo y el bienestar.

### **9.3 Política Publica de Trabajo en el sistema argentino**

En cuanto a términos laborales, a lo que nos respecta, es uno de los causantes más originarios y principales de la intervención estatal. Diversos autores, evidencias e informaciones mostraron que a través de la garantía del acceso al trabajo es el mejor modo de que la persona puede cumplir con sus necesidades. Igualando y mejorando las condiciones, el estado es la principal influencia en el mercado a través de políticas de empleo, laborales y de mercado.

El punto de origen versa en dos elementos que son el desempleo y las condiciones. Es difícil establecer cual es anterior y consecuente uno de otro, es por eso que el estado aborda e interviene garantizando ambas desde orígenes ya tratados anteriormente.

Haciendo foco en el desempleo como problema, el mismo puede ser de diversos tipos su razón de ser, calculo y establecimiento: tipo fraccional, es decir aquella relación entre la tasa de creación y destrucción del empleo que marca los índices por dicha relación; estacional, o sea aquellos empleos temporales según época del año; estructural, a raíz de un desajuste entre oferta y demanda; o cíclico, dando que tiene fundamento en ciclos económicos y desbalances de mercado.

Respecto las condiciones, la cuestión de la informalidad es un tema no menor muy atacado por el estado, pero difícilmente con buenos resultado. El empleo no clasificado o de baja productividad no brinda seguridad, protección ni beneficios laborales, además de degenerar las

realidades y consigo los análisis y estadísticas. Fundamentalmente altera el nivel de vida, la productividad y la cohesión social. Únicamente en marco positivo, es la rápida resolución, y el rápido disparador a corto plazo como solución a un momento corto y mediato, no progresivo y futuro.

Sus modos de aplicación pueden ser: subir la oferta, mejorando la persona con capacitaciones, entrenamientos y actualizaciones; subir la demanda brindando subsidios, incentivos, reducción de impuestos, cobertura de costos y diversos medios a las empresas para que contraten, como por el lado más público aumentar las contrataciones.

Otro modo, aun mas particular es el brindar prestaciones, indemnizaciones o diversas políticas de integración, para no solo la protección sino también para facilitar la reinserción de la persona en el mercado laboral.

A lo largo del tiempo vimos por parte del estado, diversos modos y sistemas de abordar dichas problemáticas; pero nuestro análisis nos lleva a puntualizar en las políticas de mercado, es decir aquella política de carácter pública laboral, pero de sentido de mercado. Nos referimos a la intervención estatal con finalidad de mejorar la empleabilidad, las remuneraciones, las condiciones y la coerción del mercado, es decir la eficiencia; por otro lado también no podemos no recalcar que otra finalidad como la búsqueda del bienestar de los trabajadores y sus familias, es decir la equidad. Pero no confundir esto con las condiciones ya que las mismas son indiscutibles como principio constitucional en el artículo 14 BIS.

Si van a existir diversas protecciones, no solo sobre aquellos en actividad, si no también sobre aquellos en inactividad por capacidades restringidas, en condición de desempleo, estados alterables, en estado de riesgo y/o vulnerables, y cualquiera en riesgo su supervivencia.

Los seguros, y la retención de aportes son medios de protección, como aportes contributivos en suma de dinero que se reciben al momento de necesidad o estipulado. Entre ellos distinguimos las jubilaciones, las jubilaciones anticipadas, indemnizaciones y cualquier medio remunerable en carácter reparatorio.

Sus efectos van a ser de carácter: desplazatorio, es decir aquel efecto que traslada el problema a otro sector o ataca a otro trabajo, como por ejemplo cuando las protecciones tiene poco alcance; de ganancia inesperada; de sustitución, es decir al reparar y beneficiar de uno se pierde de otro; o de impuestos, o sea la suba que muchas veces son medio para financiar las diversas protecciones que antes tratamos.

Ahora bien, lo que nos interesa y debemos enfocar es en los indicadores, en aquel instrumento, elemento o medio que permite al estado reconocer la situación laboral. Nuestro país marca una evolución de la política a través de diversos modos de control, comparación e impactos; los indicadores tanto de diseño experimental (aplicación de métodos sociales) como de cuasi experimental (aplicación de métodos económicos) son los instrumentos que indican en este caso las tasas de ocupación, desocupación, como también de subocupación, esta última

es el empleo medido en carga horaria, es decir: menos de treinta y cinco hora semanales se entiende que se tiene un único trabajo, mientras que en cargas horarias demandantes se tiene un trabajo sin intención de búsqueda de otro aunque en tiempo se tiene posibilidad, a diferencia de la horaria no demandante que demuestra una tenencia de trabajo pero con intención de tener otro.

Todos estos indicadores versan su estudio en diversos cálculos midiendo el PEA (empleado y desempleado) y el PET (población en edad activa), ello lo podemos transformar en números simplemente dividiendo PEA sobre PET nos arroja la tasa de actividad; en cambio dividir los desempleados sobre el PEA nos da la tasa de desempleados, como finalmente, en cambio, los empleados sobre PET nos arrojan la tasa de empleo

## 9.4 Política Publica de Salud en el sistema argentino

Una vez expuesto el discurso de política social, y de que significa un sistema del estado, podemos emprender un entendimiento desarrollado de que es la salud, el sistema y la política social de salud en nuestro país, y sobre todo la cuestión de la descentralización, beneficios y consecuencias.

La salud, y su entero sistema son aquellas instituciones y políticas creadas para mejorar la condición de vida a través de acceso a servicios y prestaciones. Sobre todo, aquellas con finalidad determinada para mejorar las tasas de vida, mortalidad y esperanza.

Nuestro sistema hoy en día consta de dos patrones, uno de sistema público y otro de sistema privado.

Pero esto no fue siempre así. En 1945 se formó un sistema único y centralizado de regulación estatal plena. Por lo tanto, el estado era el único que brindaba servicio y daba prestaciones.

A partir de 1970, aludiendo a la enorme carga que le significaba al estado soportar los altos costos (financieros en primer lugar, pero también de logística, regulación, cumplimiento, desarrollo y ejecución) del sistema a nivel nacional; el gobierno de ese entonces optó por comenzar una descentralización<sup>6</sup> del sistema de salud, se optó por un modelo pluralista descentralizado. La descentralización de ese entonces, conocida como “la primera”, consistía en transferirle a las provincias el sistema de salud, o sea que cada provincia tenga su propio sistema de salud, soportado de forma exclusiva, total y autónoma por la provincia misma (financiación según ingreso). Únicamente como sabemos, dichos nuevos sistemas provinciales debían cumplir con ciertos patrones establecidos por el estado nacional, dado que no podían ir en contra de la constitución nacional. El estado nacional a partir de ese momento únicamente tenía a cargo

---

<sup>6</sup> Extracto de clase “política social”: es la transferencia de competencia y recursos desde el estado a subsistemas, y así redistribuir el poder y la tomas de decisiones.

cuestiones de crisis, temas puntuales, campañas o políticas sociales de salud, que requerían intervención del estado nacional, pero siempre de forma extraordinaria.

La implementación de dicho nuevo modelo si bien le dio una garantía de cobertura a todo trabajador de dependencia, jubilados y pensionados, o sea se le dio una cobertura con desarrollo global. Trajo consigo también varios problemas sobre todo por la mala ejecución de la descentralización, y por el poco acompañamiento con medios necesarios a la medida tomada. Con esto brevemente queremos decir que, por las enormes diferencias económicas, políticas y demográficas que tenía las provincias entre sí, se generó un inicio de un futuro colapso de los distintos sistemas, sobre todo en aquellas provincias con pocos recursos económicos para solventar dicho sistema.

Dicho sistema funcionó hasta mediados de los años 90', década en la cual se determinó que el sistema de salud tanto nacional como el de la mayoría de las provincias era muy difícil de mantener, era una carga presupuestaria que año tras año desmejoraba su calidad. Causa por la cual se dio lugar a la creación de un sistema de salud privado, en paralelo al estatal (nacional y provincias). Se lo conoció como la "segunda descentralización". Esta no solo contaba con la creación de un sistema privado, sino que el público se convirtió totalmente universal, con total cobertura a jubilados y pensionados, con libre acceso y uso. Lo cual arrojó que el sistema sea cada vez más segmentado, heterogéneo y cada vez menos equitativo; a nivel distributivo para quitarse cada vez más responsabilidades, las provincias le transfirieron la prestación de servicio público de salud a los municipios, lo que generó aún más disparidad, ya no solo entre provincias, sino también al interno de estas entre los mismos municipios.

Ahora volviendo a la organización general, y terminando de detallar el nuevo sistema privado; este nació como dije para ayudar a descomprimir el servicio público, no solo en volumen de atención sino también en términos financieros, ya que le impuso una retención del 10% de los ingresos a las prepagas prestadoras de servicio por dejarlas operar. También se las obliga por ley a prestar de forma obligatoria los servicios y cuidados básicos de salud.

El sistema privado, entonces, comprende hospitales, prepagas, servicios asistenciales, laboratorios, etc. Jurídicamente operan como sociedades anónimas, fundaciones o asociaciones civiles. Hoy en día representan el 48% del sistema de salud nacional y el 4,8 del PBI.

Para ir concluyendo entonces, podemos determinar que hoy Argentina tiene una excesiva fragmentación del gasto y del sistema tal cual se ve si uno analiza en profundidad los índices nacionales, que no vienen al caso detallarlos. También consta con una baja cobertura en los seguros, una mala distribución financiera de los recursos existentes que lógicamente genera desequilibrio y fragmentaciones.

Es un sistema poco solidario, no todos los servicios actúan y responden por igual, pocas veces se puede decir que se vean garantizados.

Los sistemas de control, coordinación y ejecución son endeble. En el año 2001 hubo un intento de reorganización del sistema, se creó un nuevo diseño y una nueva estrategia, la cual se vio

frenada tanto por la crisis económica como por la falta de poder, recursos, organización y coordinación tal cual cite recién; únicamente se logró imponer el “plan nacer”<sup>7</sup> y la ley de prescripción.<sup>8</sup>

Por lo tanto, no es erróneo concluir diciendo que es de urgencia la necesidad de un nuevo régimen, de un nuevo diseño, y de más controles sobre la producción, el libre acceso a medicamentos básicos, y generar nuevos financiamientos.

## 10. Conclusión

A modo de conclusión, por motivo de análisis y desarrollo del presente trabajo, podemos establecer como los diversos administradores públicos, que instrumentan o diseñan las políticas públicas o toman las decisiones, lo hacen sobre intereses, motivaciones, posiciones, ideologías o valores, pero también basándose en información o evidencia.

Por eso podemos definir, y entender a la política basada en información como aquel medio que en diversas medidas une a la toma de decisiones basadas en información en proyecto convertidos en programas y políticas; es decir que la investigación a través de información ofrece la mejor evidencia siendo así la mejor opción de base para el armado y ejecución de las políticas.

A partir de ello entendemos de una forma doctrinaria como el “mejor” modo de gestionar la política pública es a través de la evidencia utilizable. Y como ya vimos, la misma se basa en tipos de investigaciones, como las de aplicación original, las de precedentes, o la evaluación de la efectividad real de las políticas que generen dicha información. Y gracias a todo lo expuesto, podemos reconocer de forma clara como y porque se digitaliza una política pública, y sobre todo en base al rol estatal.

La formulación entonces, nace en este caso de una organización jerárquica, en la cual su estructura va a depender de la materia, circunstancia y procedencia. La estructura va a ser lo que permita una competitividad de tareas, la que de control, visión y alternativas al líder. El problema, como vimos, surge de toda estructura jerarquizada y es la pérdida de ejecución en los últimos eslabones de la cadena; entiéndase sobre todo que aquellos que tienen que llevar a la práctica la política encomendada, al verse tan lejanos al ápice de poder, muchas veces la ejecutan a su modo y gusto personal, obviando información del líder.

Entonces para que exista es necesaria la voluntad política, accesos a los canales de información y recursos. Por lo tanto, como inicio de toda toma de decisiones se va a

---

<sup>7</sup> El **Plan Nacer**. Este **plan** es un programa federal del Ministerio de **Salud** de la Nación. Su objetivo principal es mejorar la cobertura de **salud** y la calidad de atención de las mujeres embarazadas, puérperas y de los niños/as menores de 6 años que no tienen obra social

<sup>8</sup> La **ley** N°25.649, sancionada el 28 de agosto de 2002, establece que toda receta y/o **prescripción** médica u odontológica debe efectuarse expresando el nombre genérico del **medicamento**, seguida de forma farmacéutica, cantidad de unidades por envase y concentración.

exigir un marco racional y respaldo científico. Llevado a la práctica en algunos casos por entes ordinarios, o sea ya existentes o por extraordinarios, como la creación de sistemas como agencias u organismos.

Por todo ello, entonces, finalmente podemos asegurar, que la toma de decisión de una política pública nace y se desarrolla idealmente de una centralización por aquellas autoridades competentes, más profesionales y por demás racionales, con el fin de garantizar la mayor efectividad.

## **Bibliografía**

- Alessandro, M. (2010). *“El elefante en la habitación: propuestas para el estudio de la institución presidencial en la Argentina”*. Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento de Trabajo N°2/2010. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Bañón, R., y Carrillo, E. (1994), *“Evaluación de la calidad de los servicios públicos”*, Ponencia presentada en el Seminario sobre Gestión de Calidad de las Administraciones Públicas. 9 y 10 de junio. Santiago de Compostela (Galicia).
- Bardach, E. (1980), *“The Implementation Game”*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Bracho, Teresa. *“Políticas Basadas en Evidencia”*
- Burke, J.P. (2009). *“Organizational Structure and Presidential Decision Making”*. En Edwards, G. y W. Howell (eds.). *The Oxford Handbook of the American Presidency*. Oxford: Oxford University Press.
- Coutinho, ME. (2007/2008). *“Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina”*. COLECCIÓN N° 18/19.
- Dickinson, M. (2005b). *“The Executive Office of the President: The Paradox of Politicization”*. En J.D. Aberbach y M.A. Peterson (eds). *The Executive Branch*. Oxford: Oxford University Press.
- Hanf, K., y Toonen, A. J. T. (eds.) (1985), *“Policy Implementation in Federal and Unitary Systems”*. Dordrecht, Martinus Nijhof Publishers.
- Jones, B. y F. Baumgartner. (2004). *“A model of choice for public policy”*. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Martínez-Gallardo, C. (2010). *“Inside the cabinet: the influence of ministers in the policymaking process”*. En Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi (eds.). *How Democracy Works. Political Institutions, Actors and Arenas in Latin America* Policymaking. IDB.
- Nakamura, R. T., y Smallwood, F. (1980), *“The Politics of Policy Implementation”*. Nueva York, St. Martin's Press.
- Pinilla, P. Rafael, (2006) *“Política Basada en la Evidencia para la renovación del Estado de Bienestar”*. XIII Encuentro de Economía Pública, Almería 2 y 3 de Febrero de 2006.
- Pressman, J. L., y Wildaesky, A. (1984). *“Implementation”*. Berkeley, CA, University of California Press. Evaluación de políticas y programas públicos.

- Rubio, Jimena. (2013). *¿Como se formulan las políticas publicas?.* Documento de Trabajo. Buenos Aires- Argentina
  
- Rudalevige, A. (2002). *"Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation"*. Princeton: Princeton University Press.
  
- Scartascini, C., P. Spiller, E. Stein, M. Tommasi (2011). *"¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas"*. En *El Juego Político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Capítulo 1.BID.
  
- Spiller, P.T. y M. Tommasi. (2011). *"Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina?"*. En Scartascini, C., P. Spiller, E. Stein, M. Tommasi (eds.) *El Juego Político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Capítulo 3.BID.
  
- Zahariadis, N. (2010). *"El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas"*. En Sabatier, P. (ed.). *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación.