

Maestría en Gerencia de Calidad

XX promoción

CURSO SOBRE GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

TEMA 3

Sistema político, Estado y políticas públicas

Profesor invitado
Enrique Gomáriz Moraga



**MARCO
CONCEPTUAL:
*EL SUSTRATO
DE LAS
POLÍTICAS
PUBLICAS***

- Las políticas públicas no son fenómenos aislados y no deben analizarse al margen de las condiciones sociales en que surgen. Tienen un sustrato que es necesario examinar.
- En algunas tradiciones conceptuales, se presta poca atención a ese sustrato.
- En América Latina, ese sustrato ha tenido tradicionalmente una referencia: el Estado.
- Desde fines del pasado siglo, el ALC se hace referencia también al sistema político como sustrato de las PP.



**MARCO
CONCEPTUAL:
*LAS POLITICAS
PUBLICAS COMO
PRODUCTO DEL
SISTEMA POLITICO***

En su tercera generación, las políticas públicas dejan de entenderse como:

- un proceso tecnocrático (1° generación)
- una corresponsabilidad de la sociedad civil (2° generación)

Se entienden cada vez más como determinadas en el contexto de las relaciones del sistema político e impulsadas por los poderes públicos democráticos.

Consenso regional creciente: las políticas públicas se entienden como un producto del *sistema político* (relación entre institucionalidad y ciudadanía).



**MARCO
CONCEPTUAL:
*DIFICULTAD
COGNITIVA***

- Pese a este consenso regional, cuando se estudia el contexto de las PP todavía se utiliza la referencia del Estado y no del sistema político, tanto en la reflexión común como en la academia (Ciencia Política).
- Es necesario cambiar de objeto analítico:
 - Pensar el Estado es condición necesaria pero no suficiente.
 - Hay que pensar el ***sistema político***.

MARCO CONCEPTUAL:

SISTEMA POLÍTICO: UN GRAN SOBREENTENDIDO

- **Existe en América Latina una gran cantidad de estudios sobre los sistemas políticos nacionales, pero sin que expliquen el significado amplio de esa categoría.**
 - Por ejemplo, las compilaciones:
 - “Los sistemas políticos en América Latina” (Meyer y Reyna, 1989)
 - “Sistemas políticos de América Latina” (Alcántara, 1999)
- **Se hace alusión al sistema político, pero no se precisa el concepto y no se tematiza formalmente, como se ha hecho durante mucho tiempo con el Estado.**

Tematizar el sistema político

Enfoques teóricos sobre el SP

SP y ciudadanía

Factores principales del SP

SP y políticas públicas

Enfoques sobre el sistema político: SISTÉMICO Y FUNCIONALISTA

Autor	Categoría	Enfoque	Definición
David Easton	Sistema Político	Teoría funcionalista y sistémica	Un sistema político es un conjunto de interacciones políticas. Lo que distingue las interacciones políticas del resto de interacciones sociales es que se orientan hacia la asignación de autoridad sobre valores y pautas de decisión en una sociedad.
Niklas Luhmann	Sistema Político	Teoría sistémica	Es un sistema parcial de una sociedad diferenciada por funciones, y la suya es la toma de decisiones colectivas de carácter vinculante, la cual sólo puede perpetrarse mediante la centralización de la capacidad de ejercer coerción sobre el conjunto. (En ocasiones pareciera hablar de subsistema dentro del gran sistema social).
Karl Deutsch	Sistema Político	Enfoque cibernético	Es un sistema de comunicación y relaciones en el que el gobierno es considerado un centro de toma de decisiones. Las decisiones del sistema se toman con base a estas informaciones, relacionadas con la memoria y los valores del sistema, y se traducen en unos determinados resultados o consecuencias que realimentan el flujo de información.
Gabriel Almond	Sistema Político	Funcionalista	Es un sistema de interacciones, existente en todas las sociedades independientes, que realiza las funciones de integración y adaptación, tanto al interior de la sociedad como en relación con las otras, mediante el uso o la amenaza del uso de la violencia física más o menos legítima.

Enfoques sobre el sistema político: POSITIVISTA Y LIBERAL

Autor	Categoría	Enfoque	Definición
Maurice Duverger	Sistema Político	Positivista lógico	Un sistema político es el conjunto del sistema social estudiado en sus aspectos políticos. Refiere a la relación entre las instituciones políticas (régimen político) y el resto del sistema social.
Raimond Aron	Sistema Político	Liberal neorealista	Es el conjunto de entidades y actores políticos que actúan en una determinada sociedad
Samuel Hungtinton	Sistema Político	Neo-conservador/ neorealista	Un sistema político es un conjunto formado por unas determinadas instituciones políticas, que tienen unas determinadas expresiones formales identificables en el régimen jurídico en relación con un cierto nivel de participación que se manifiesta en conductas observables empíricamente.

Enfoques sobre el sistema político: CRÍTICO Y MARXISTA

Autor	Categoría	Enfoque	Definición
Pierre Bourdieu	Campo político	Constructivismo estructuralista	El campo político es un espacio parcial y relativamente autónomo dentro del mundo social en el que hay especialistas y gente profana que no tiene el mismo nivel acceso al campo político.
Enrique Dussel	Campo político	Teoría crítica	El campo político supone un desplazamiento del Estado hacia la sociedad civil y hace alusión al espacio de interacciones, que refiere a la esfera de las luchas por el poder.
Antonio Gramsci	Sistema Político	Marxismo no ortodoxo	El SP es el conjunto de instituciones y procesos políticos, gubernamentales y no gubernamental, desempeñados por actores sociales dotados de cierta capacidad de poder. Todo sistema político incluye relaciones entre gobernantes y gobernados, las cuales difieren entre sociedades distintas. En el seno del SP es donde se regula la competencia por el poder. Es el lugar donde la hegemonía se constituye.

**MARCO
CONCEPTUAL:
EL SISTEMA
POLITICO
COMO
CATEGORIA
*RELACIONAL***

- El sistema político refiere a un modelo persistente de relaciones sociales entre gobernantes y gobernados, entre sistema institucional y ciudadanía, que establece las condiciones para producir decisiones políticas determinadas.
- Así es cuando adquiere sentido la idea de que “las políticas públicas son productos del sistema político” (Informe BID, 2006).



MARCO
CONCEPTUAL:
LA CALIDAD DE
LA DEMOCRACIA

- Si la calidad de la democracia depende de:
 - **La calidad de las instituciones**
 - **La calidad de la ciudadanía**
 - **La calidad de la relación entre ambas**
- Se hace necesario reflexionar y actuar respecto de ese conjunto de elementos, que conducen a pensar **el sistema político.**

MARCO
CONCEPTUAL:
**SISTEMA
POLÍTICO Y
ESTADO**

El Estado forma parte del sistema político junto a la sociedad civil (la ciudadanía).

Aunque el Estado no es el único gestor/gestor de las PP, tiene la responsabilidad pública de su gestión en última instancia.

Y debe rendir cuentas de su eficacia y eficiencia, como parte de los procesos evaluatorios.

VALORES

NORMAS

Sistema Político

CULTURA

IDEOLOGIA

Estado

Instituciones de Gobierno (Ministerios, Autónomas, etc.)

Instituciones de seguridad (Policía, Ejército, etc.)

Instituciones políticas (Congreso, Consejos, etc.)

Instituciones de justicia y control (Judicatura, Contraloría, etc.)

Iglesias

Profesionales privados

Individuos

ONG

Sindicatos

Empresas

Medios de comunicación

Gremios

Sindicatos

Ciudadanía

Mundo académico

Sociedad Civil





MARCO CONCEPTUAL: SISTEMA POLÍTICO Y CIUDADANÍA

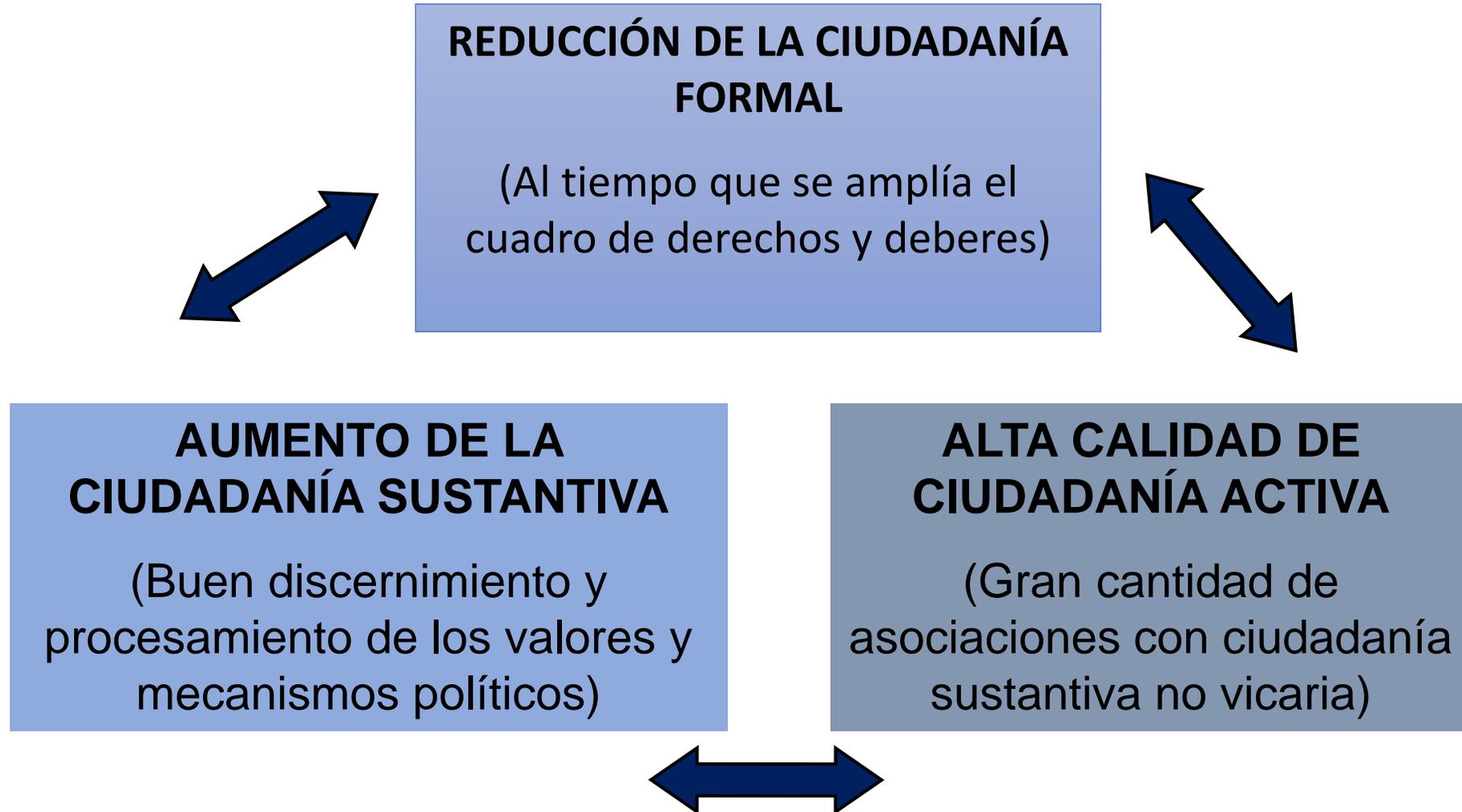
- La reflexión sobre la ciudadanía no se ha conectado con el sistema político.
- La idea de actores o agentes es insuficiente.
- En el plano político, especialmente durante los noventa, se ha sustituido a la ciudadanía por la sociedad civil organizada (SCO).
- **Es necesario recuperar el análisis de la ciudadanía y su comportamiento en el sistema político.**



MARCO CONCEPTUAL: TIPOS DE CIUDADANÍA SEGÚN SU RELACIÓN CON EL SISTEMA POLÍTICO

- **Ciudadanía formal:** la población reside en un Estado de Derecho que le atribuye derechos y deberes.
- **Ciudadanía sustantiva:** las personas se apropian de los derechos formales para discernir, decidir y elegir soluciones colectivas.
- **Ciudadanía activa:** las personas deciden organizarse y/o participar directamente en los asuntos públicos.

Calidad de la ciudadanía



Factores del sistema político (1/3)

Densidad institucional del Estado

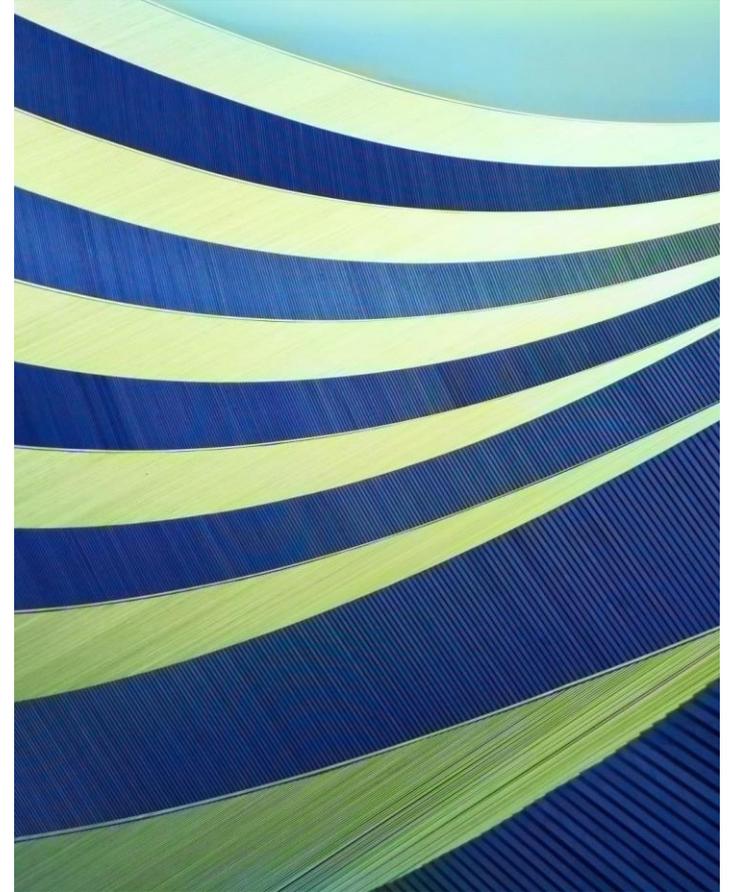
Estructura y balance constitucional

Ciudadanía conectada con el sistema político

Cobertura y consistencia de las instituciones públicas

Sistema de partidos estable

Capacidad programática de los actores políticos
(partidos y otros)



Factores del sistema político (2/3)



Eficacia legislativa

Comportamiento del Gobierno según pautas
constitucionales vs. discrecionalidad

Independencia judicial

Situación fiscal e inversión pública

Cultura política

Dimensión de la sociedad civil organizada (SCO) y
canales de participación

Factores del sistema político (3/3)



Control de la corrupción pública

Pobreza y desigualdad contenidas

Seguridad pública suficiente

Relevancia y gestión de los gobiernos locales

Sistema político y gobernanza

Los factores o componentes del sistema político pueden operar en un sentido positivo, lo que indicaría un sistema político democrático estable y en funcionamiento o, por el contrario, puede presentar déficits en alguno o muchos de sus elementos, lo que significaría un sistema político inestable o no democrático.

Aunque existe un debate sobre su significado, también puede entenderse que un signo positivo de los factores mencionados indicaría una buena gobernanza (PNUD, 1989).

EL SÍNDROME DE STEIN

**”¿ES REALMENTE POSIBLE QUE NUESTROS
PAISES EN AMERICA LATINA SEAN
GOBERNADOS POR POLÍTICAS PÚBLICAS?”**

Ricardo Stein

Vicepresidente de Guatemala

Diciembre de 2006

Es decir, que dejen de ser cautivos de la coyuntura inmediata y adquieran una orientación estratégica, establecida por los poderes públicos democráticamente constituidos.

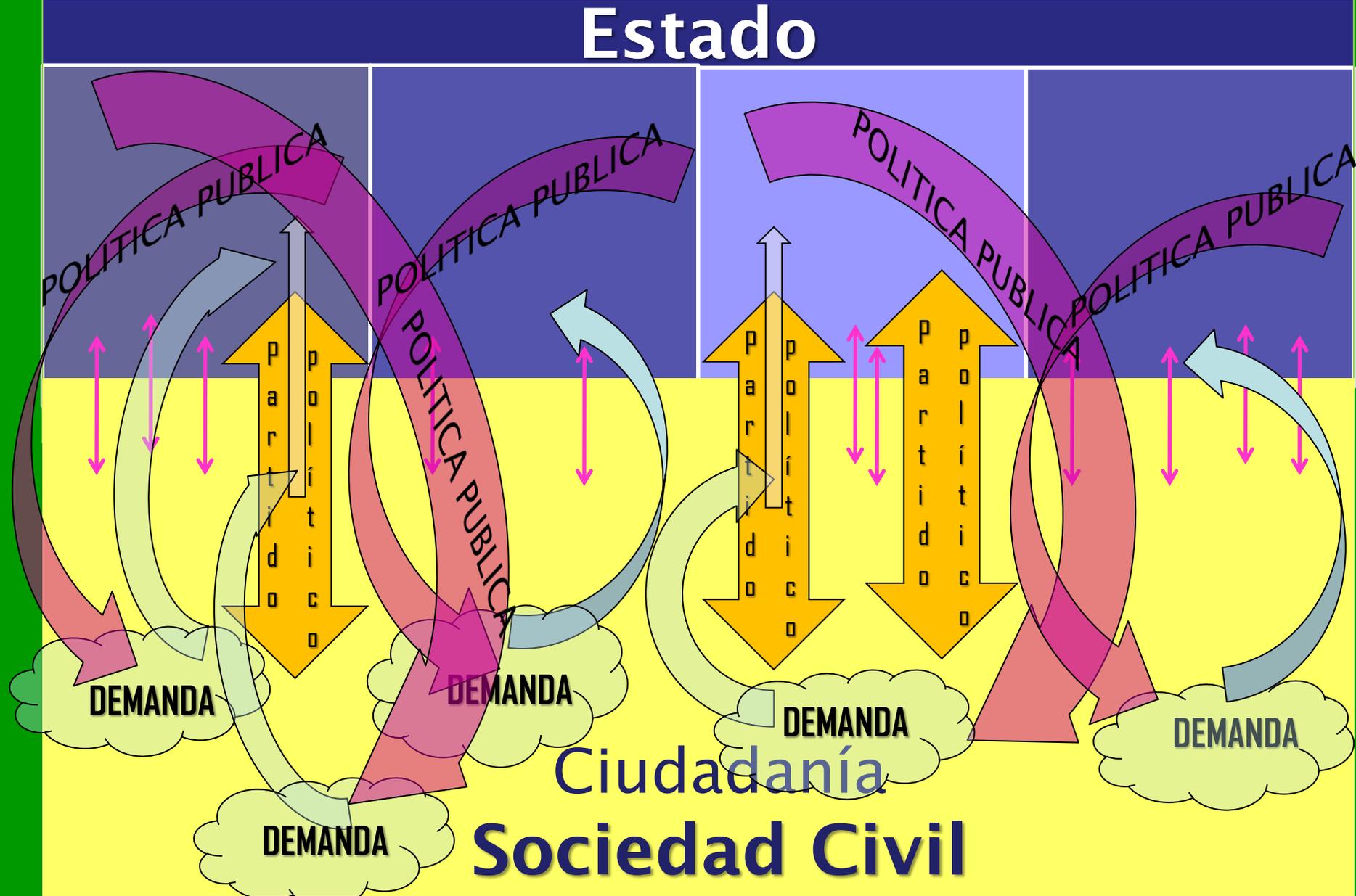
Redefinición de las PP

- Los sistemas políticos tienen particularidades que redefinen las políticas públicas (especialmente con la transición democrática en AL). Por tanto, la definición de PP no puede hacerse usando un marco conceptual que corresponde a un sistema político diferente.

NOCION GENERAL DE PP (en el actual contexto AL):

- *UNA ACCIÓN O CONJUNTO DE ACCIONES, CON VOCACIÓN ESTRATÉGICA, REALIZADAS POR LOS PODERES PÚBLICOS Y SUS DISTINTAS INSTITUCIONES, CON PARTICIPACION CIUDADANA, QUE BUSCAN CAMBIAR LA REALIDAD SOCIAL EN UN DETERMINADO SENTIDO.*

Sistema Político



Factores de la consistencia de las PP

Estabilidad

Adaptabilidad

Coordinación y coherencia

Calidad de diseño y respaldo presupuestal

Calidad de la implementación y efectiva aplicación

Factibilidad de seguimiento y evaluación

Orientación al interés público

Eficiencia

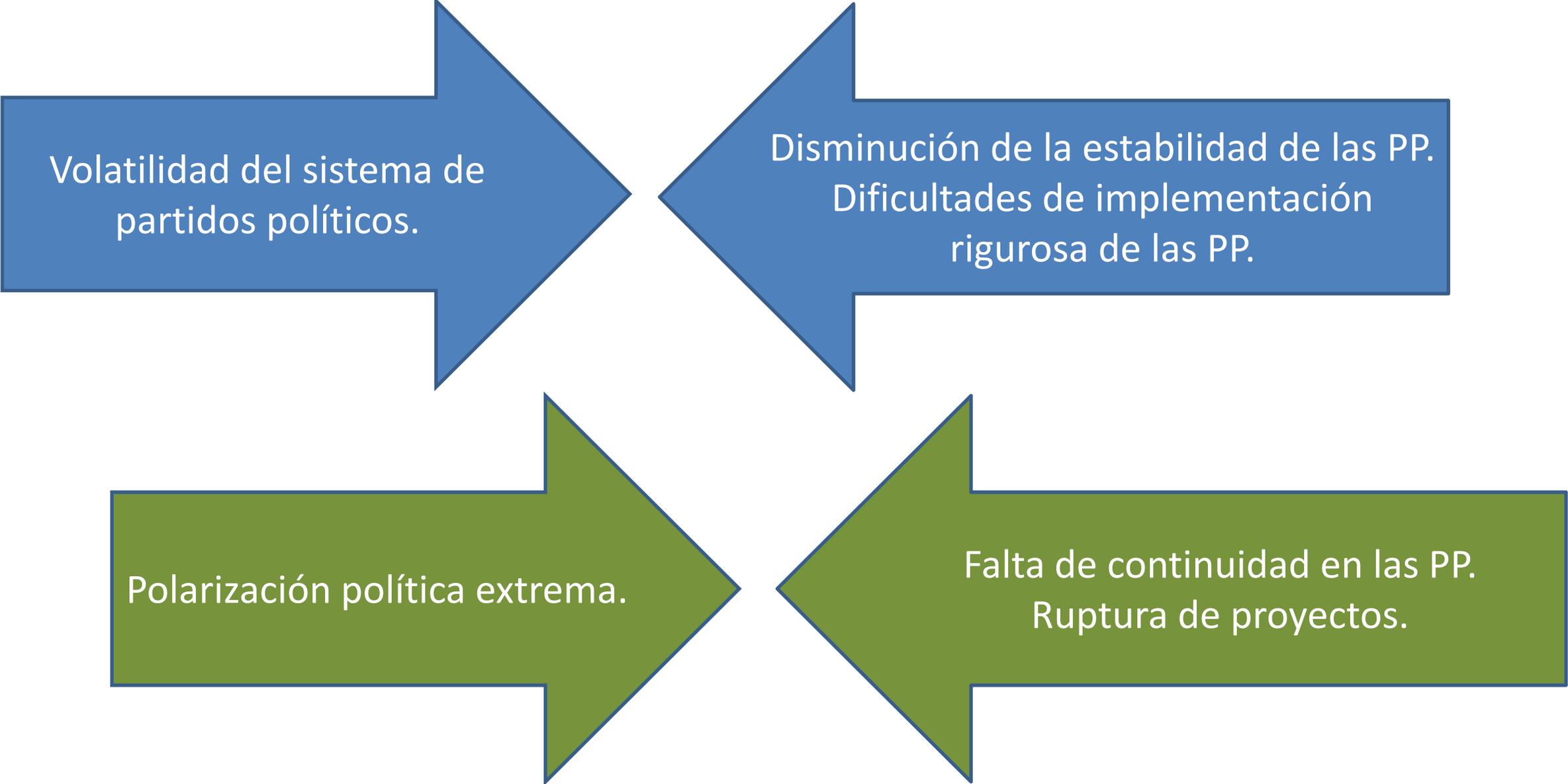
LOS FACTORES
QUE
CARACTERIZAN EL
SISTEMA POLÍTICO
Y LOS QUE SON
PROPIOS DE LAS
POLÍTICAS
PÚBLICAS SE
RETROALIMENTAN

Los problemas del sistema político dificultan la generación de sólidas PP

La debilidad de las PP contribuyen a reproducir los problemas del sistema político

Se hace necesario evitar el desarrollo de un círculo vicioso.

Ejemplos de retroalimentación negativa (1/2)



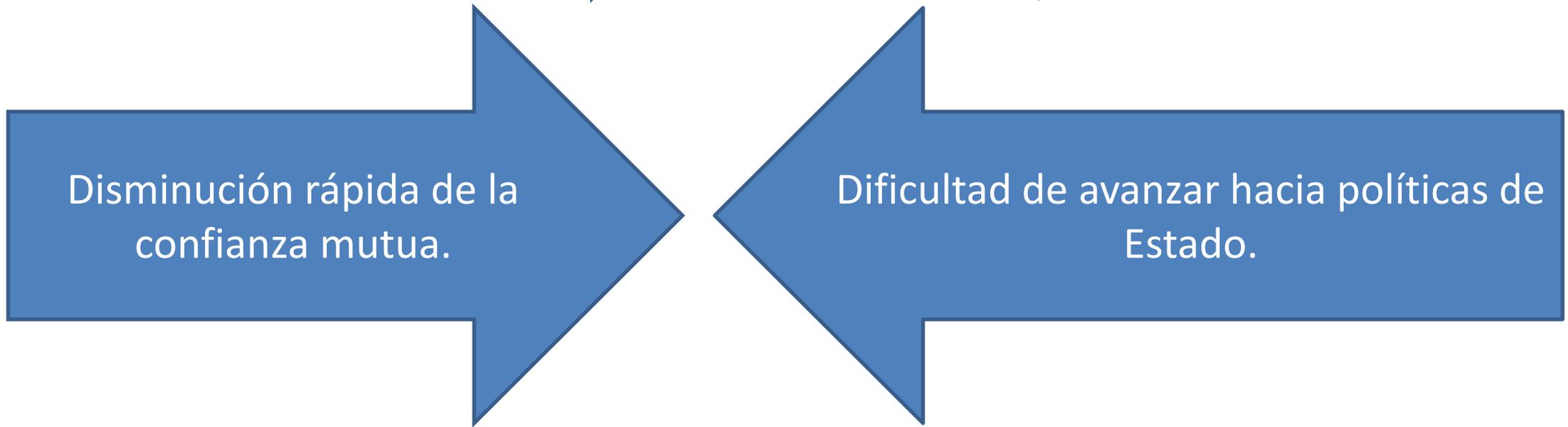
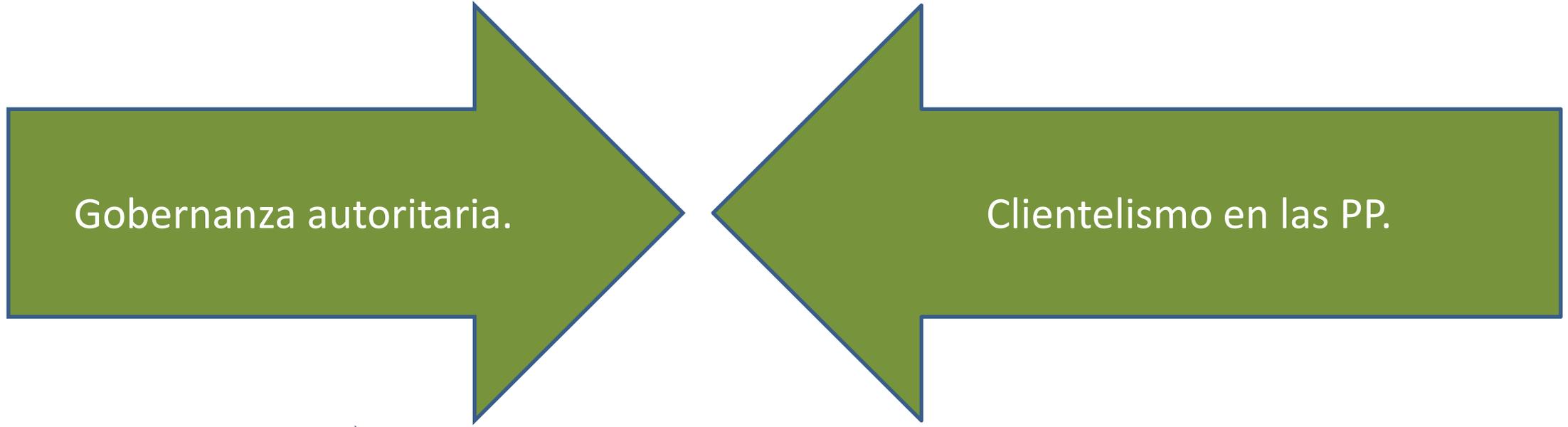
Volatilidad del sistema de partidos políticos.

Disminución de la estabilidad de las PP.
Dificultades de implementación rigurosa de las PP.

Polarización política extrema.

Falta de continuidad en las PP.
Ruptura de proyectos.

Ejemplos de retroalimentación negativa (2/2)



Conclusiones sobre el estudio de las PP

El estudio de PP debe realizarse en tres dimensiones:

Estudio de la PP como producto independiente (requiere estudiar el ciclo y la consistencia de cada PP).

Estudio del sistema político como sustrato en que se genera la PP (implica estudiar las particularidades nacionales).

Estudio del Estado y la institucionalidad pública (examinando el sistema público de producción, de ejecución y de evaluación de las PP)