

**VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)
Lima, Perú, 22 al 24 de julio de 2015**

PANEL: *Políticas públicas. Cuatro perspectivas*

PONENCIA: *Una aproximación a la "mala gestión" en políticas públicas. Los déficits en la gestión de la información; el intuicionismo y la sobrepolitización en el Estado argentino*

AUTOR: *Luciano Andrenacci, UNSAM-FLACSO (lucianoandrenacci@yahoo.com.ar).*

RESUMEN DE CV

Luciano Andrenacci (Bahía Blanca, Argentina, 1966) es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) y Doctor en Estudios Sociales Latinoamericanos por la Universidad de la Sorbonne-Nouvelle (Paris III, Francia). Es docente, investigador y consultor nacional y regional en temas de ciudadanía, política social y gestión pública. Se desempeña como Profesor Asociado en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (Buenos Aires) y como Coordinador Académico del Programa de Desarrollo Humano en FLACSO Argentina. Es profesor regularmente invitado en posgrados de las Universidades Nacionales de La Plata, Misiones, San Juan y Tres de Febrero (Argentina); la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco (Argentina); y la Universidad de la Frontera (Temuco, Chile).

RESUMEN DE PONENCIA

Este trabajo presenta los avances de un proyecto de investigación que trata de contribuir a entender por qué en Argentina, en agencias estatales de todos los niveles de gobierno, ciertos problemas de gestión se vuelven muy frecuentemente dominantes y se reflejan en la ausencia o insuficiencia de los impactos esperados; o en formas y procesos de trabajo objetables. A partir de una lectura crítica de la literatura del campo, se aísla un espacio analítico de la gestión, en el que se identifican patrones de funcionamiento. Se argumenta que estos patrones no dependen mecánicamente del régimen político ni de la calidad individual de los actores clave; y que, en diferentes medidas e intensidades, están presentes en todos los ámbitos de gestión de políticas públicas, pudiendo aumentar o disminuir seriamente la capacidad operativa de las agencias públicas. Se propone una guía de estudio de estos patrones, derivada de un modelo secuencial simplificado de análisis de políticas públicas; y, usando información provisoria proveniente de la observación de un conjunto de políticas nacionales relevantes, se pone a prueba la guía de análisis. La hipótesis provisoria que se sugiere es que, en las prácticas nacionales de gestión pública, se revelan frecuentemente la ausencia (o ritualización superficial) de procesos de planificación; la ausencia (o fragmentariedad, u opacidad) de información sustantiva apropiable para la selección de caminos críticos de solución de problemas; y el predominio de modos intuitivos o sobrepolitizados de tomas de decisión y de formas de ejecución.

INTRODUCCIÓN

Los problemas de gestión estatal suelen ser entendidos como asuntos de capacidad técnica y administrativa de los recursos humanos, o de propiedad de los protocolos de la gestión. Otras veces son considerados como asuntos de calidad de la dirigencia político-técnica: capacidad estratégica de los decisores políticos y/o de sus asesores técnicos. Menos común es la hipótesis, más politológica, de que sean consecuencias de las propias formas que adquieren las relaciones políticas en escenarios institucionales específicos. Dicho de otra manera, lo que a menudo se entiende como un déficit o una perversión, podría ser en realidad la manifestación superficial -en el sentido de epifenómeno- de un modo de hacer política y de gestionar políticas públicas, que resuelve algunos problemas, aunque genera otros.

Este trabajo propone un conjunto de estrategias conceptuales para abordar estos problemas, basadas en indicios provenientes de la observación de prácticas de gestión en el Estado argentino. Estos indicios no tienen el carácter sistemático suficiente para constituir un universo completo de investigación, o una muestra representativa. Proviene de la observación y la participación no sistemática en procesos de políticas públicas de varios ministerios nacionales y de varios gobiernos subnacionales; y de la observación en mayor detalle de algunos procesos, del nivel nacional, interesantes por su importancia y complejidad. Estos indicios resultan suficientes para probar herramientas de trabajo y generar algunas hipótesis, razonablemente falsables, alrededor de las cuales eventualmente refinar el universo y la estrategia de investigación.

Con estas metas, la primera parte del trabajo discute la literatura del campo de políticas públicas que aborda, de diferentes maneras, los problemas de éxito y fracaso de políticas estatales, internándose en particular en el debate sobre capacidad estatal. De una selección de abordajes de dicha literatura, la segunda sección propone un mapa conceptual o guía analítica para identificar el espacio propio de la gestión estatal, dentro del campo general de problemas de capacidad estatal. Ese mapa, derivado de un modelo secuencial de análisis de políticas públicas, es puesto a prueba con indicios provenientes de la observación no sistemática de un conjunto importante de políticas estatales de nivel nacional en la Argentina contemporánea (2001-2015). Los resultados muestran algunos de los problemas más frecuentes de la gestión estatal argentina en forma de "patrones de mala gestión", de un modo que permite percibir la utilidad de la herramienta y la manera en que esos patrones limitan el desempeño político y programático del Estado nacional.

ÉXITOS, FRACASOS Y CAPACIDAD ESTATAL

En la subdisciplina del estudio de políticas públicas, el debate acerca de *qué* debe o no debe hacer el Estado, un lugar común de las décadas inmediatamente pasadas, ha ido perdiendo centralidad frente al debate menos emocionante pero más concreto acerca de *cómo* consiguen sus objetivos las agencias públicas que conforman el Estado. Frecuentemente se hace referencia a la diferencia entre esas empresas intelectuales como enfoques normativos y positivos. Pese a que lo primero sigue siendo tan relevante como fundamental para la comprensión del Estado contemporáneo, este trabajo se orienta a los

problemas que derivan de la relación empírica entre las decisiones, la puesta en práctica y los resultados de las políticas públicas: ¿qué es gestionar bien?

Generalmente, esta pregunta ha sido abordada por la literatura especializada, mayoritariamente proveniente del mundo de habla inglesa, como el problema central de la ciencia de la política (*policy science*). Las respuestas más aceptadas, en ámbitos académicos, han girado alrededor de la creación y el perfeccionamiento de enfoques analíticos para determinar, a partir de la construcción de evidencias, buenas políticas y los modos más efectivos de ponerlo en práctica (Brunner: 1991). Un buen análisis de políticas públicas, como se denomina genéricamente a estos enfoques, puede producir información sustantiva relevante sobre los éxitos y fracasos de políticas públicas, que posteriormente puede ser traducida en insumos y recomendaciones de procesos de reforma organizacional o planificación estratégica.

Para estas iniciativas, en las que se inscribe también este trabajo, la tarea (nada simple) consiste en diferenciar éxitos de fracasos en políticas públicas y calificarlos con algún parámetro de intensidad; describir sus características, trayectorias, secuencias y patrones; y tratar de identificar variables a las cuales atribuir la mayor responsabilidad causal posible en situaciones de éxito o fracaso. Ninguna de estas empresas, en el campo de las políticas públicas, ha producido hasta ahora instrumentos generalizables, de valor aceptado por toda la "comunidad".

La adecuación o inadecuación de los resultados de una política pública (*performance*) ha sido objeto de diferentes perspectivas teóricas. Podría resumirse la percepción más clásica del campo disciplinario diciendo que una política pública tuvo éxito cuando contribuyó a resolver, incrementalmente, el problema que la generó (Lasswell, 1951; Lindblom, 1959). El inconveniente con esta definición tan atractivamente obvia quedó rápidamente en evidencia para el campo disciplinario: en políticas públicas, un problema no suele ser ni totalmente objetivo, ni fácilmente objetivable. En primer lugar porque las narrativas de los sujetos sobre un problema varían con sus intereses y sus mapas cognitivos (Wildavsky, 1979). En segundo lugar porque, sobre todo en sistemas políticos poliárquicos o de poder distribuido, una política pública es conducida por funcionarios públicos cuyos éxitos y fracasos personales, o los de sus partidos y coaliciones, no dependen mecánicamente de la solución de un problema, sino de las percepciones generalizables de otros acerca de la solución del problema.

El intento más aceptado de construir criterios normativos consensuales de éxito y fracaso válidos para lograr equilibrios entre ambos problemas es, probablemente, el llamado enfoque de valor público (Moore, 1995; Benington y Moore, 2011). Moore aduce que es posible, en todo momento, deducir valor de un equilibrio entre las preferencias de los ciudadanos, las capacidades de las agencias estatales y las viabilidades que proporciona el entorno. Ese valor -no reductible a criterios clásicos de eficacia, eficiencia o sostenibilidad, definido y redefinido por la mediación de los gerentes públicos entre opiniones ciudadanas, posibilidades y oportunidades- puede buscarse activamente y medirse en los resultados del sector público. El enfoque produce una notable primera ola de adhesión y entusiasmo en la segunda mitad de los años '90, convirtiéndose incluso en parte de los marcos generales de seguimiento y evaluación de instancias multilaterales como el

Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, o de algunos Estados europeos importantes, como los del Reino Unido y Alemania. Las dificultades para consensuar teóricamente y operacionalizar políticamente estos mismos criterios es grande, y han tendido a limitar la aceptación y el uso del enfoque.

El debate sobre valor público ha servido para instalar la idea de que, para un proceso determinado de políticas públicas, es deseable y posible desarrollar nociones de éxito y fracaso a partir de criterios de valor generalizables, independientes de las trayectorias políticas de los decisores individuales, sus coaliciones político-electorales o la suerte de las agencias públicas que los desarrollan. Ha contribuido a lanzar, asimismo, la ambiciosa empresa intelectual de poner en relación los resultados del Estado con sus complejos causales. En este trabajo propongo comprender en ese sentido los estudios en términos de capacidad estatal.

Los estudios de capacidad estatal, como modo distintivo de abordar el problema de procesos y resultados, pueden rastrearse a innumerables modos de preguntarse acerca del éxito y fracaso de los Estados en diferentes circunstancias y ante diferentes desafíos. Por ejemplo, al ambicioso estudio de historia sociológica comparativa de Michael Mann acerca de los atributos centrales de las organizaciones estatales modernas (Mann: 1997 y 1998).

En su formulación clásica (1986), Mann definía a las sociedades humanas como redes organizacionales que generan poder socioespacial a partir de múltiples fuentes de interacción social. Las cuatro fuentes primarias de poder social son las relaciones ideológicas, económicas, militares y políticas, porque constituyen los principales medios a través de los cuales las organizaciones humanas obtienen objetivos humanos. Las organizaciones humanas más exitosas son las que consiguieron resolver mejor, de manera relacional, incremental y por espacios de tiempos más prolongados, los problemas concretos de organizar y controlar personas, materiales y territorios (Mann, 1997: 2-3 y

1998: 6-10). Los Estados modernos son modos de cristalización de las cuatro fuentes de poder social dominante desde los siglos XVIII y XIX en un modo centralizado de poder político. El poder estatal se ejerce como *poder infraestructural*, coordinando la vida social a través de la infraestructura de un Estado central que penetra radialmente grupos sociales y territorios, con efectos más o menos despóticos, más o menos distributivos, más o menos legítimos (Mann, 1998: 59-61). La *efectividad* del poder infraestructural del Estado moderno deviene del éxito en la generación y difusión de poder a través del nacionalismo secular, el capitalismo imperialista, el militarismo geopolítico y los regímenes eficaces de representación política (Mann, 1998: 723-726).

Entre las décadas de 1980 y 1990, probablemente como corolario de la búsqueda de pistas capaces de orientar o potenciar las reformas de las organizaciones estatales que adquiriría intensidad en esos años, la noción de capacidad estatal se convirtió, directa o indirectamente, en una orientación central del debate de políticas públicas. Rastrear la totalidad de este debate es difícil, porque remite tanto a una dimensión genérica del rol del Estado, como a dimensiones específicas de su funcionamiento y desempeño. Recortaremos en este trabajo por el segundo aspecto. Los estudios se dirigieron, generalmente, a los modos de conducir políticas públicas en arenas conflictivas o en sistemas políticos de poder distribuido (Bovens, t'Hart y Peters, 2001; Benz y Papadopoulos, 2006), a la

capacidad política de gobernar el desarrollo económico (Haggard, 1990); o a los problemas institucionales y operacionales de los Estados de países en desarrollo (Evans, 1995 y 2007; Grindle, 1996 y 1997). En la discusión de las dimensiones clave que hacen a un Estado "capaz", estos estudios generalmente coinciden en identificar dimensiones que podríamos entender como *institucionales* o *políticas* -factores que determinan la dinámica política del Estado, tales como las características de los regímenes políticos y los patrones de relacionamiento entre el Estado y los actores clave- y otras que se sugiere apreciar como *operacionales* o *administrativas* -factores que determinan el éxito de los procesos de políticas públicas, tales como los recursos financieros, humanos y organizacionales.

En los países desarrollados, el problema de la capacidad estatal ha tendido a plantearse en términos de gobernanza, de regulación y/o de gestión. Sobre el primer asunto Peters y Pierre, por ejemplo, sugirieron identificar lo esencial del problema de la gobernanza con el rol de conducción (*steering*) del Estado en el proceso de definición colectiva de metas de políticas y la coordinación de recursos para lograrlas, en arenas políticas abiertas, formadas por una cantidad grande y variada de actores. El Estado tiene la responsabilidad de conducir estos procesos, porque ninguna otra organización tiene la capacidad o la legitimidad para establecer metas generales, capaces de atravesar las preferencias de todos los actores relevantes (Peters y Pierre, 2006: 39), creando instrumentos de control y coordinación horizontal, así como de gestión cooperativa (Benz y Papadopoulos, 2006: 2).

La literatura sobre regulación aborda también, aunque de otra manera y con otros conceptos, los modos en los que el Estado despliega su estrategia de incidencia sobre los campos específicos en los que busca resultados. Este campo analiza, generalmente, cómo el Estado interactúa con otros Estados y con la sociedad civil buscando resultados a través de estrategias heterodoxas que combinan la administración directa de servicios o la provisión directa de bienes con interacciones en todos los niveles con actores privados y asociativos que le sirven de apoyos estratégicos o controles de efectividad y transparencia. El Estado, desde este punto de vista, *regula* la producción y provisión de bienes y servicios para garantizar su adecuado flujo en cantidad y calidad, *independientemente* del mecanismo concreto de su producción y provisión (Majone, 1997; Jordanà y Levi-Faur, 2004).

El campo de los estudios de política pública también aborda los problemas de capacidad del Estado moderno planteándolos como problemas de gestión (*management*). Aunque la literatura es abundante (Lynn, 2005 y 2006; Pollitt y Bouckaert, 2004 y 2009), puede identificarse el eje clave del debate en la cuestión de las reformas tendientes a crear una modalidad "nueva" de gestión pública, orientada a conseguir más y mejores resultados operacionales a partir de la adaptación crítica de las estrategias organizacionales "gerencialistas" (*managerialism*) de las empresas privadas (Hood, 1991; Frederickson, 1996). Dentro de esta misma línea de análisis, la investigación siguió el tema del funcionamiento de las agencias públicas estatales, en tanto organizaciones burocráticas que son al mismo tiempo los instrumentos esenciales de la política pública y sujetos con autonomía relativa, intereses y patrones de acción política y situacionalmente determinados (Moe, 1989; Olsen, 2005 y 2008). Otra dimensión importante de este problema es abordada por la discusión acerca de la organización de los recursos humanos de las agencias estatales (Ingraham, 2005; Derlien y Peters, 2008), frecuentemente planteada en términos de la relación dinámica entre decisores políticos, funcionarios del

Estado (*civil service*) y agentes de los servicios públicos (*public service*). Finalmente, un modo radical de plantear el problema es el de percibir la obsolescencia relativa de las herramientas de gobierno existentes respecto de los procesos de cambio de los problemas que el Estado debe abordar (Dror, 2001). La capacidad estatal, en este sentido, depende también de las capacidades de recabar información, convertirla en conocimiento y procesarla como aprendizaje institucional y organizacional.

Probablemente en la forma en que Alain Tobelem planteara estos asuntos, se encuentran los antecedentes directos más ampliamente citados de la identificación del espacio de los asuntos de gestión en el problema general de la capacidad estatal (Tobelem, 1992). Tobelem distingue dos tipos de "brechas de capacidad": las que remiten al régimen político, las leyes y sistemas administrativos, y las dinámicas interinstitucionales; y las que remiten al despliegue y funcionamiento de recursos humanos y conocimiento en las organizaciones. Más conocido por abrir un campo particularmente fértil en el mundo de la cooperación internacional, el del "desarrollo de capacidades" (Mizrahi, 2004), a mí me interesa la identificación del espacio de problemas vinculados con el proceso de la política pública que ocurre "intramuros" del Estado, en los terrenos y dinámicas de las agencias públicas estatales.

CAPACIDAD ESTATAL Y PROCESOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir, o como consecuencia de la discusión en términos de capacidad estatal, algunos estudios intentaron buscar regularidades o patrones en la relación entre resultados y prácticas organizacionales que define a la capacidad estatal. Bovens, t'Hart y Peters, por ejemplo, buscaron patrones de éxito y fracaso en lo que denominaron "capacidades de gobernanza" (*governance capacities*) de países europeos seleccionados, apuntando a aislar principios explicativos. Identificaron un conjunto de cuatro ámbitos de política pública que fueron clave para dichos países en las últimas décadas del siglo XX, y reconstruyeron el modo en que las agencias públicas estatales de seis países abordaron los problemas e intervinieron sobre ellos (Bovens, t'Hart y Peters, 2001). Rastrear problemas clave en cuatro ámbitos: en el de las políticas económicas y sociales que tenían que encarar

conflictos sobre el acceso a activos y servicios públicos (gestión de la redistribución); en el ámbito de políticas que se veían obligadas a cuestionar la estructura institucional existente (gestión de la reforma organizacional); en políticas que debían afrontar la adaptación al cambio social y tecnológico (gestión de la innovación); y en políticas que debían pasar de la gestión inercial de lo cotidiano a la gestión de problemas de aparición violenta (gestión de la crisis). En los cuatro, admitieron la posibilidad de asimetrías entre la valoración (*assessment*) del éxito-fracaso programático (respecto de los elementos clave del problema) y el éxito-fracaso político (respecto de la percepción de los actores clave y los ciudadanos). Los casos más exitosos mostrarían menor asimetría entre ambas valoraciones.

El estudio de los cuatro complejos de políticas en seis países arrojó como resultado una aproximación a la importancia relativa de factores específicos en la determinación del éxito, tanto político como programático, así como las situaciones de menor asimetría relativa entre ambos. Sin embargo, ninguno de estos factores o ninguna combinación entre ellos pudo razonablemente ser postulada como *explicativa*. El primer factor relevante (en el

orden presentado por los autores) fue la propensión institucional, a nivel nacional y sectorial, a la existencia de tradiciones de negociación, a la manera de las preferencias normativas del neoinstitucionalismo (March y Olsen, 1989; Evans, 2005). En segundo lugar, la confluencia de eventos facilitó la resolución de problemas, de modo parecido (sugieren los autores) al modelo anárquico o contingente de "soluciones que buscan problemas" (Cohen, March y Olsen, 1972). En tercer lugar señalaron la capacidad individual de los decisores y sus técnicos en la comprensión de los problemas y la generación de soluciones, factores que ponen en relación al emprendedor político (Mintron y Norman, 2009), su percepción de las ventanas de oportunidad (Kingdon, 2010) y la efectividad de los gerentes públicos (Cohen, 1993). Finalmente, la difusión de ideas a través de la Unión Europea facilitó procesos de imitación y adaptación de ideas provenientes del "espíritu de época" y las redes expertas, como fuera insistido desde el enfoque de las comunidades de políticas o coaliciones promotoras (Sabatier, 1998).

En otra aproximación empírica al problema, Martin Painter y Jon Pierre proponen entender a la capacidad de política (*policy capacity*) como la capacidad de combinar apropiadamente elementos de capacidad estatal (*state capacity*) y de capacidad administrativa a través de determinadas capacidades de gobierno (*governing capacities*). Mientras que por capacidad administrativa hacen referencia a los mismos elementos clásicos de capacidad operacional que el resto de la literatura, prefieren llamar capacidad estatal a lo que aquí designamos como capacidad institucional o política (aunque en diversas secciones de su estudio usan estas denominaciones como sinónimos). Las capacidades de política dependen de "flujos de recursos" (*resources stock flows*) de capacidad estatal y administrativa que se mueven por razones particulares a cada momento y sector; y que son esencialmente contingentes. La capacidad de políticas adecuada se consigue con capacidades de gobierno (*governing capacities*) que implican la generación y acumulación de una cantidad y calidad adecuada de recursos; y el control de su flujo para la producción de determinados resultados e impactos (Painter y Pierre, 20015: 3-4).

Las capacidades de gobierno pueden ser medidas en su efectividad (*effectiveness*) a través de indicadores de resultados sustantivos y criterios valorativos / procedimentales que, generalmente (aunque no de manera mecánica o sistemática), apuntan a un conjunto de recursos / herramientas de aparición recurrente. Ese conjunto, que Painter y Pierre aceptan identificar con "buenas prácticas" normativas de gobierno, es denominado "sistemas de apoyo" (*support systems*). El cuadro que sigue resume el marco analítico que, según los propios autores, conscientes del grado de debate que las preferencias normativas podrían suscitar, es más ilustrativo que exhaustivo.

| Capacidades de gobierno | | | |
|---------------------------------|------------------------------|---|---|
| | <i>Indicadores</i> | <i>Criterios</i> | <i>Sistemas de apoyo</i> |
| Capacidad administrativa | Gestión efectiva de recursos | Economía Eficiencia Responsabilidad (responsibility) Probidad Equidad | Sistemas de servicio civil por mérito Organización y delegación territorial Gestión del gasto público Auditoría e inspección |
| Capacidad de política | Selección inteligente de | Coherencia Permeabilidad al público | Procesos de decisión colectiva Planificación y evaluación |

| | | | |
|--------------------------|-----------------------|---|---|
| | alternativas | Credibilidad Eficacia Resolución | Información y análisis Procedimientos de coordinación |
| Capacidad estatal | Resultados apropiados | Legitimidad Responsabilidad (<i>accountability</i>) Aceptación (<i>compliance</i>) Consenso (<i>consent</i>) | Consensualidad de las formaciones de élites Estructuras de intermediación política Unidad de las fuerzas coercitivas estatales Estructuras de implementación Arreglos consultivos |

Fuente: Painter y Pierre (2005: 5).

Basados en este marco orientativo, Painter y Pierre sugieren que los aspectos clave que debería interrogar un análisis empírico de capacidades de política y de gobierno son esencialmente cuatro: ¿Cuáles son los fundamentos (*building blocks*) de la capacidad de política? ¿Qué es lo que hace que la capacidad de política se reduzca o aumente? ¿Cómo se puede "diseñar" (*design in*) capacidad política? y ¿Cuáles son los problemas más importantes de capacidad de políticas en la investigación y el análisis contemporáneos? (Painter y Pierre, 20015: 7). Estos (ambiciosos) esquemas de referencia permiten entrever la importancia relativa de los asuntos de gestión en el marco general de la capacidad de gobierno, así como el desafío de investigación que implica aislarla de los problemas generales de capacidad estatal, y de los problemas contingentes de calidad de los actores del sistema político.

A pesar de que los Estados de la región latinoamericana (y el de Argentina en particular) presentan a lo largo de su historia importantes problemas de desempeño, los estudios de éxitos y fracasos en políticas públicas no son numerosos. La discusión del problema de la capacidad estatal parece haber ocupado históricamente un espacio relativamente estrecho, entre la atribución de la debilidad estatal o de sus fracasos de desempeño a la captura o la falta de autonomía relativa de los aparatos burocráticos estatales de la región (Bresser-Pereira, 1977; Oszlak y O'Donnell, 1981; Medellín Torres, 1997), y/o su atribución a los bajos desempeños operacionales que se resolverían con una democracia más sustantiva o efectivamente ciudadana (O'Donnell, 1993), y/o mejor calidad de los gobernantes y de sus prácticas (Aguilar Villanueva, 1995; Lora, 2007). De manera comprensible, además, muchos estudios monográficos y comparativos infieren éxitos y fracasos de relaciones provenientes de indicadores externos de resultados de la política pública que, todo lo relevantes que son, arrojan poca luz sobre los procesos concretos que los explican. La recuperación de los numerosos estudios de implementación de políticas, en clave de investigación sobre cuál es la importancia causal de la gestión cotidiana de sus procesos, es un desafío pendiente importante, no sólo en América Latina (Saetren, 2005)

Los estudios comparativos de la región han tendido a hacer énfasis en la relación entre procesos de políticas públicas, institucionalidades (como complejos de reglas y regularidades en las prácticas de los sujetos) y regímenes políticos. Pedro Medellín Torres propone al régimen político como variable explicativa fundamental para detectar "problemas de estructuración de las políticas públicas" determinados por la baja autonomía gubernativa y la inestabilidad estatal. Pero su estudio se interna decididamente en el espacio de los problemas operacionales, o de gestión. A partir del estudio de

Colombia, el autor sugirió entender en términos de inestabilidad estatal a la fragmentación institucional y territorial del poder estatal; y como autonomía gubernativa baja o restringida el hecho de que el margen de maniobra del gobierno está subordinado por tensiones y conflictos irresueltos en las instituciones y la sociedad (Medellín Torres, 1997). Más adelante, propuso usar este marco de análisis para otros países de la región (Medellín Torres, 2004). Las características estructurales de la baja autonomía gubernativa y la inestabilidad estatal determinan las posibilidades de la "función gubernativa", o vínculo / tensión que se establece entre la formas institucionales de gobierno y las prácticas que caracterizan el modo de gobernar. Las formas de gobierno darían cuenta del campo de acción y de los límites que le impone al gobernante un determinado orden político e institucional. El modo de gobernar hace referencia al campo de acción que la aplicación particular de las técnicas y tácticas de gobierno le confieren al gobernante para lograr sus propósitos de gobierno (Medellín Torres, 1997: 18).

En estas circunstancias, la estructuración de las políticas públicas carece de la mínima linealidad problema-diseño-implementación-efectos porque los intereses evolucionan de manera incierta, en tensión constante por el control territorial o el control del aparato estatal; y la institucionalidad es tan frágil que los conflictos subordinan la disponibilidad y uso de recursos, la consistencia y la continuidad de las políticas públicas a los quiebres de la coyuntura política. Así, "en situaciones de autonomía restringida, la excepción siempre será la regla: las tareas de coordinación serán las tareas de concertación. Las llamadas de [la] jerarquía funcional siempre serán desplazadas por las llamadas de la jerarquía política" (Medellín Torres, 1997: 24). Los efectos más evidentes de esta forma que adquieren los procesos de política pública son la ausencia de la mínima neutralidad del Estado -el espacio de lo efectivamente público- compatible con la noción de bien común; la constante distorsión entre fines y medios que proviene de los equilibrios transitorios en las tensiones y conflictos; la falta de sistematicidad en el uso de la información, por ser un recurso escaso y al mismo tiempo fuente clave de poder; la sobrepolitización de las relaciones al interior del aparato estatal, con absoluta subordinación de lo técnico a la coyuntura política; y la irracionalidad relativa que de ello deriva en la asignación y flujo de recursos (Medellín Torres, 1997: 26; y 2004: 47-48).

Más recientemente Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi (2011) compilaron estudios nacionales diversos, la mayoría de los cuales tienden a resaltar que las políticas públicas concretas no son simples elecciones de los gobernantes y sus técnicos, sino procesos complejos que involucran actores diversos en escenarios cambiantes. Proponen identificar en ese juego político o *proceso de formulación* de políticas a la secuencia fundamental que da forma, impulsa y sostiene (o no) a las políticas, determinando en gran medida su éxito o fracaso. En nuestra región, ese juego está compuesto por actores, arenas y reglas institucionales cuyos patrones de interacción complejizan hasta obstaculizar los *acuerdos intertemporales*, tipos de transacciones políticas necesarias para garantizar procesos de formulación adecuados a los problemas públicos más importantes. En estos patrones, predomina la *baja probabilidad de cooperación*, como aspecto fundamental.

En la construcción comparativa de las hipótesis causales sobre estos patrones de baja cooperación, a partir de los comportamientos de los actores en juegos repetidos (esencialmente inspirados en Argentina), los autores apuntan al interjuego de factores provenientes del *sistema político* y del *mapa de actores*. Del primero sobresalen asuntos como la naturaleza excesivamente presidencialista del gobierno, las prácticas políticas derivadas de las reglas electorales existentes, las relaciones competitivas entre niveles de gobierno, o la baja independencia relativa de los poderes judiciales y los mecanismos de control. Del segundo surgen problemas tales como el número alto de jugadores, sus horizontes temporales cortos, los incentivos favorables al tratamiento flexible de las leyes, la baja institucionalización de los procesos de formulación de políticas, y las estrategias de delegación. Las variables dependientes de estos juegos, en los procesos de formulación de políticas, son la escasa estabilidad (falta de continuidad y sostenibilidad), la poca adaptabilidad (formas de estructuración que implican alta vulnerabilidad al bloqueo político), la limitada coherencia y coordinación (dificultades de comunicación y articulación), la baja calidad del proceso de implementación, y la fácil capturabilidad o cooptabilidad por intereses sólo marginalmente públicos.

En Argentina, los estudios en términos de capacidad estatal aparecen con alguna claridad en la segunda mitad de los años '90, pero recién en el presente parecen estar recibiendo mayor atención. No todos estos estudios usan "capacidad estatal" como concepto clave, aunque en última instancia su preocupación es la misma. Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (ver más arriba) sugirieron enfocar el problema por la identificación de las relaciones entre la política -sistema político y relaciones institucionales- y los procesos de políticas públicas, identificando círculos viciosos provenientes de la institucionalidad, determinantes de los obstáculos del desarrollo argentino, en general, y de la calidad de los procesos de gestión, en particular (Spiller y Tommasi, 2000; Stein y Tommasi, 2006 y 2011). Paralelamente Fabián Repetto (2004) proponía operacionalizar el concepto para estudiar las capacidades políticas y administrativas de los Estados de la región, en general y del argentino, en particular, aplicando el análisis al campo de la política social. Luego Guillermo Alonso, Fabián Repetto y Ana Laura Rodríguez Gustá, en un volumen editado por el primero, emprendieron la reconstrucción crítica del enfoque de capacidad estatal, discutiendo sus orígenes conceptuales, así como sus posibilidades y límites de aplicación en campos concretos (Alonso, 2007). Carlos Acuña, finalmente, condujo un notable esfuerzo de orientación de la discusión hacia la relación entre institucionalidad y desempeños estatales en distintos sectores clave de las políticas estatales argentinas, llamando la atención sobre la manera en que las reglas, las prácticas y sus inercias inciden en la trama de las políticas públicas (Acuña, 2007, 2013, 2014a y 2014b). Las dos últimas compilaciones, sobre todo, ofrecen un repertorio clave sobre los campos más importantes de políticas públicas argentinas en las últimas décadas.

De modo más próximo al interés de este trabajo, Oscar Oszlak promovió estos debates en el campo de las políticas públicas, tanto en los términos más generales de capacidades de regulación del Estado (Oszlak y Felder, 2000), como en los aspectos más específicos del rol de la dinámica "intraburocrática" (Oszlak, 1999 y 2006). Para el primer problema, propuso una adaptación de la metodología de medición prospectiva de la

capacidad institucional de Alain Tobelem que pudiera usarse en el estudio de procesos concretos presentes y pasados (Oszlak y Orellana, 2001). Para el segundo, propuso aproximarse a la medición de *poder y productividad* de las organizaciones burocráticas, poniendo en relación la *función de objetivos* (conocimiento y propiedad de las metas) con la *función de producción* (adecuación de recursos y flujos), en el marco del conjunto existente de las *normas* (sobre formas y resultados, explícitas e implícitas) y las *estructuras organizacionales*, y según un patrón de *comportamientos*. El modelo analítico le sirvió para llamar la atención sobre el hecho de que diferentes regímenes políticos se encuentran con problemas sorprendentemente parecidos en los procesos de gestión de sus proyectos políticos; y que eso podría atribuirse a cuestiones directamente vinculadas a las dinámicas burocráticas en la fase de diseño e implementación de políticas (Oszlak, 2006: 34-36). A partir de esta constatación, Oszlak propuso identificar una serie de factores con potencial explicativo, como los procesos de adaptación tecnológica, las formas de politización y clientelismo intraburocrático, o las dinámicas del régimen político.

Roberto Martínez Nogueira, por su parte, estudió estos problemas desde el punto de vista de la coherencia y la coordinación de políticas públicas (Martínez Nogueira, 2002 y 2010). Comparando experiencias latinoamericanas con procesos de política pública de Argentina, encontró nudos problemáticos cargados de consecuencias negativas en la repetición de ciertos patrones de implementación: la falta de complementariedad y coordinación entre proyectos y agencias; la sistemática ausencia (hasta la desestimación y el tratamiento peyorativo) del planeamiento sustantivo; y el predominio -por defecto y preferencia- de respuestas aleatorias a desafíos coyunturales en las acciones de gobierno. Frente a estos problemas recurrentes, invitó a buscar modos de "perfeccionar el uso de instrumentos de traducción de intencionalidades políticas en impactos" (Martínez Nogueira, 2010: 31), para lo cual propuso una serie de instrumentos estratégicos de planificación, programación y presupuestación orientados a promover cambios de estilos y conductas de gestión.

Julián Bertranou, finalmente, es a mi entender quien ha abordado el problema de las capacidades estatales en Argentina de modo más directo, tanto conceptualmente como en relación con procesos empíricos susceptibles de análisis (Bertranou, 2013; Barbero y Bertranou, 2014). El autor invita a operativizar el concepto, precisando las relaciones entre capacidad(es) y finalidad(es), sujeto(s), autonomía, voluntad y resultados. En primer lugar, la capacidad estatal debe ser abordada en función de los fines, explícitos o inferidos, de las agencias públicas específicas -sujetos- que se esté analizando. Estos sujetos, a su vez, deben estar dotados de autonomía relativa suficiente, y voluntad para ejercerla, como para no estar capturados por otros poderes fácticos de los cuales sean meras correas de transmisión. Finalmente, debe distinguirse apropiadamente entre los tipos de resultados de los que se deduce mayor o menor capacidad estatal, separando las variables contextuales de las que se intenta percibir con el prisma del análisis de capacidades.

Desde esta perspectiva, Bertranou invita a percibir la capacidad estatal en graduaciones de cuatro componentes esenciales: el enraizamiento, como vínculo de los sujetos estatales con actores no estatales; la legitimidad del sujeto estatal, como apoyo ciudadano explícito para las tareas en cuestión; las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática; y el capital de acción interinstitucional, que puede entenderse como los vínculos con otros actores estatales. Estos cuatro componentes,

a su vez, se pueden desagregar en varias dimensiones concretas: las autorizaciones legales; las personas; la cultura organizacional; los medios financieros; la estructura y procesos organizacionales, y el modelo de toma de decisiones; el modelo productivo; las estructuras de coordinación; los sistemas de información y gestión; y la infraestructura y equipamiento. Todos ellos, finalmente, podrían dar lugar en estudios específicos, a un conjunto apropiado de indicadores.

EL ESPACIO DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Me inspiro flexiblemente en los estudios arriba citados -de un modo que no compromete a los respectivos autores, sino a mi lectura de sus trabajos- para identificar el espacio de la gestión en el marco del problema general de los éxitos y fracasos del Estado. Para este trabajo, hay un tipo particular de problemas de gestión de políticas públicas que aparece en un *área intermedia* de cuestiones, entre las posibilidades y limitaciones estructurales que impone la capacidad estatal (tanto en sus aspectos institucionales o políticos, como en sus aspectos operacionales o administrativos); y los aspectos contingentes que derivan de los atributos individuales o colectivos de los sujetos clave que desempeñan roles claves en los procesos de políticas públicas (líderes, funcionarios, partidos, coaliciones y actores civiles involucrados).

Argumentaré que, a pesar de su indudable relación con problemas de régimen político o de grandes roles y funciones del Estado, ese área "intermedia" muestra indicios de autonomía relativa, o al menos de inercia o resiliencia relativa, frente a crisis estructurales, a transformaciones de régimen político, o a cambios en el espíritu de época respecto del rol del Estado. En ese área se registran prácticas y se producen situaciones que adquieren regularidad suficiente para tener consecuencias significativas en el desempeño de las políticas públicas. Esas regularidades influyen, muchas veces decisivamente, en las posibilidades de éxitos y fracasos de los sujetos clave en el corto plazo. En el largo plazo, estimo posible aventurar que son variables clave de capacidad estatal. A esas regularidades propongo denominarlas *patrones de gestión*.

La consecución de resultados políticos y programáticos coherentes con los esperados, por medio de procesos de legalidad y legitimidad razonable respecto del régimen político imperante, denotaría *buena gestión*. Esta manera de señalar la efectividad de los procesos de políticas públicas es, como "buen gobierno", una aproximación normativa. Pero, a diferencia de esta última noción, está fundada en criterios de éxito y fracaso más concretos y más fáciles de relevar empíricamente. La *buena gestión* es el resultado de un complejo de relaciones y prácticas de los actores clave en una arena de políticas públicas determinada, que promueve un equilibrio virtuoso razonable entre resultados deseados y procesos aceptables. Cuando este complejo adquiere estabilidad en el tiempo, podríamos hablar de *patrones de buena gestión*. Cuando el complejo de relaciones y prácticas no favorece la obtención de resultados o la calidad razonable de los procesos, hablaré de *patrones de mala gestión*. En lo que queda del trabajo, propondré un ejercicio de aproximación a casos empíricos con estos instrumentos analíticos.

A partir de una versión simplificada del modelo secuencial de análisis de políticas públicas, tomado como guía de observación de procesos (De Leon, 1999; Estévez y Esper, 2008), propongo identificar cuatro *momentos* clave (no necesariamente, aunque sí habitualmente) secuenciales: el momento del problema, el momento del diseño, el momento de la ejecución y el momento de los efectos. Cada uno de estos momentos del proceso de política pública tiene, como especificidad, un conjunto de nudos problemáticos, inspirados flexiblemente en la literatura citada más arriba. Esquematizaré la guía en la tabla siguiente:

Tabla 1: Guía de observación simplificada de políticas públicas

| <i>Momento 1: Problema</i> | | <i>Momento 2: Diseño</i> | |
|---|--|---|--|
| Nudo 1: Naturaleza del problema | | Nudo 1: Agendas de las agencias estatales | |
| Nudo 2: Arena política del problema | | Nudo 2: Filtros de negociación | |
| Nudo 3: Institucionalidad estatal | | Nudo 3: Planificación | |
| Nudo 4: Coaliciones promotoras | | Nudo 4: Seguimiento y evaluación | |
| <i>Momento 3: Ejecución</i> | | <i>Momento 4: Efectos</i> | |
| Nudo 1: Recursos | | Nudo 1: Resultados programáticos | |
| Nudo 2: Gerencia | | Nudo 2: Impactos sobre el problema | |
| Nudo 3: Coherencia operativa | | Nudo 3: Impactos políticos | |
| Nudo 4: Institucionalidad procedimental | | Nudo 4: Impactos organizacionales | |

Fuente: Elaboración propia.

Cada uno de estos nudos problemáticos pueden ser asumidos como de importancia relativa semejante; y podrían ser objeto de una cualificación cuantitativa, que podría tener utilidad comparativa. Así, es posible identificar efectos positivos y negativos de las políticas; favorabilidad y desfavorabilidad de su contexto; y, finalmente, buena y mala gestión de las agencias estatales, en general, y de las iniciativas específicas, en particular. Es necesario explicitar la advertencia de que estos criterios surgen de la observación, por lo tanto no son necesariamente representativos, ni mecánicamente universalizables. Ello no obstante, sin frecuentes y relevantes, lo suficiente como para encontrar afinidad entre su problematicidad y el éxito-fracaso de los procesos de política pública. Se proponen, por lo tanto, esencialmente como una guía de observación que llama la atención sobre problemas, con la simplicidad de la medición como un aspecto didáctico.

Al momento del *problema*, relativamente exógeno a las agencias estatales, lo apreciaré como indicio de *mayor o menor favorabilidad del contexto* (Tabla 2); mientras que al momento de los *efectos* lo consideraré esencialmente como un conjunto de *consecuencias de los procesos* (Tabla 3). Me interesan fundamentalmente los momentos del *diseño* y la *ejecución*, a los que atribuiré el carácter central de la *gestión*, de modo que en ellos buscaré indicios de buena y mala gestión (Tabla 4). Sugeriré que hay *buena gestión* cuando el diseño de políticas es estratégico y/o la ejecución es efectiva; y que hay *mala gestión* cuando el diseño de políticas es errático y/o la ejecución es inconsistente.

Tabla 2: Indicios de favorabilidad/desfavorabilidad del contexto

| <i>Momento 1: Problema</i> | | |
|---------------------------------|--|---|
| Indicadores | Contexto favorable | Contexto desfavorable |
| Nudo 1: Naturaleza del problema | Los factores clave del problema son visibles, están consensuados, y/o son de | Los factores clave del problema tienen causalidades opacas, no hay consenso a |

| | | |
|-------------------------------------|--|---|
| | fácil control. | su alrededor, y/o son de difícil control. |
| Nudo 2: Arena política del problema | Los actores clave son coherentes, transparentes y proclives a la | Los actores clave son ubicuos, opacos y proclives a la polarización. |
| Nudo 3: Institucionalidad | Los agencias estatales del sector son razonablemente estables y legítimas. | Los agencias estatales del sector son muy inestables o están abiertamente |
| Nudo 4: Coaliciones promotoras | Hay coaliciones promotoras públicas, amplias y legítimas. | No hay coaliciones promotoras visibles; son de carácter restringido o sus |

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3: Indicios de efectos positivos/negativos

| <i>Momento 4: Efectos</i> | | |
|---|--|---|
| Indicadores | Efectos positivos | Efectos negativos |
| Nudo 1: Resultados programáticos | La evidencia disponible muestra que los procesos cumplen empíricamente sus ciclos de gestión y obtienen eficacia y | La evidencia disponible muestra ciclos de gestión trunco, o las brechas de implementación son demasiado |
| Nudo 2: Impactos sobre el problema | Evaluaciones de impacto muestran que los procesos tienen efectos positivos sobre alguno o todos los problemas | Evaluaciones de impacto muestran que los procesos no tienen efectos, o tienen efectos no deseados, sobre alguno o |
| Nudo 3: Impactos políticos | Los decisores clave de las agencias involucradas adquieren reputación a partir de los logros o fracasos de la | La reputación de los decisores clave de las agencias involucradas no está conectada con los logros o fracasos de |
| Nudo 4: Impactos institucionales | Hay coaliciones promotoras organizadas, amplias y legítimas. | No hay coaliciones promotoras visibles, o son de carácter asistemático y |
| <i>Momento 2: Diseño</i> | | |
| Indicadores | Diseño estratégico | Diseño errático |
| Nudo 1: Agendas de las agencias estatales | Las agencias estatales tienen información suficiente para diagnóstico y selección de opciones. Las brechas político-programáticas (diferencias entre las agendas personales de los | Las agencias estatales carecen de información, diagnóstico o preferencias visibles. Las brechas político-programáticas (diferencias entre las agendas personales de los decisores y la agenda programática de las agencias) |
| Nudo 2: Filtros de negociación | Las agencias estatales tienen mesas formales e informales de negociación con los actores clave, que "filtran" las iniciativas, con legitimidad razonable, | Las agencias estatales se mueven polarmente, entre la autonomía total, política y/o tecnocrática; o la cooptación / captura por coaliciones de |
| Nudo 3: Planificación | Las agencias estatales tienen mecanismos de planificación formal efectiva y autoritativa que reflejan efectivamente problemas, opciones y riesgos de políticas. | Las agencias estatales no tienen mecanismos de planificación o éstos son exclusivamente rituales o publicitarios, no funcionando como instrumentos efectivos para la toma de |
| Nudo 4: Seguimiento y | Las agencias estatales tienen | Las agencias estatales tienen |

| | | |
|---|--|---|
| evaluación | mecanismos de seguimiento y evaluación sistemáticos, con indicadores sustantivos y fuentes de información confiable, que los decisores utilizan regularmente. | mecanismos de seguimiento y evaluación episódicos y/o rituales, con indicadores opacos y/o insuficientes, y fuentes de información incompleta o discutible, que los decisores no usan |
| Momento 3: Ejecución | | |
| Indicadores | Ejecución efectiva | Ejecución inconsistente |
| Nudo 1: Recursos | Las agencias cuentan con un flujo de recursos financieros acorde con sus responsabilidades; y con recursos humanos profesionales, en dosis de estabilidad y flexibilidad apropiadas a | Las agencias cuentan con flujos inestables y/o insuficientes de recursos financieros; y con recursos humanos en número y calificaciones inadecuadas, con formas contractuales inapropiadas a |
| Nudo 2: Gerencia | Los gerentes tienen márgenes razonables de acción, controlan efectivamente los programas, protocolos y recursos humanos de sus agencias, pudiendo combinar los recursos en flujos adecuados. | Los gerentes son correas de transmisión mecánica de otra autoridad y ejercen roles esencialmente simbólicos. Tienen control superficial y temporario de sus agencias, pudiendo gestionar recursos y flujos sólo de modo marginal frente a |
| Nudo 3: Coherencia operativa | Las agencias tienen relaciones de articulación, cooperación y/o tolerancia con otras agencias involucradas y/o con los niveles de gobierno concernidos. | Las agencias tienen relaciones de desarticulación, competencia y/o conflicto con otras agencias involucradas y/o con los niveles de |
| Nudo 4: Institucionalidad procedimental | Usan regularmente protocolos que permiten eficacia, eficiencia, legalidad y transparencia; sus decisores y agentes se responsabilizan efectivamente de | Las agencias no tienen y/o no respetan sus propios protocolos, lo que dificulta el desempeño y hace discrecionales a las prácticas. Los decisores y agentes sesgan la aplicación de las leyes y |

Fuente: Elaboración propia.

Pondré a prueba las posibilidades de este esquema con *indicios* provenientes de la observación de procesos de políticas públicas actualmente en desarrollo, en ámbitos diferentes del nivel nacional del Estado argentino. Es importante hacer tres advertencias metodológicas importantes:

(i) las fuentes de información no son sistemáticas ni tienen carácter representativo, sólo pretendo hacer hipótesis provisionales -espero relevantes- sobre campos de análisis que ameritan estudios de caso;

(ii) el grueso de la información disponible proviene de indicios que alcanzan sobre todo a los momentos del problema y del diseño, con evidencia limitada sobre los efectos e indicios aún más limitada sobre el momento de la ejecución; y

(iii) elijo explícitamente no citar a la bibliografía disponible, porque eso me llevaría a tener que dar cuenta de los diferentes juicios sobre los éxitos y fracasos políticos y programáticos de los procesos de políticas, lo cual correría el foco de discusión del ámbito que me interesa.

Con ese fin, presentaré una breve descripción de los aspectos centrales del funcionamiento estatal en el período reciente del país; una enumeración esquemática de los procesos de políticas públicas que tomamos como referencia; y un resumen de aspectos comunes desde el punto de vista de los patrones de gestión. En una sección final compartiré algunas reflexiones sobre estos instrumentos como modos teóricamente relevantes y operativamente útiles de abordar los problemas de gestión.

INDICIOS DE PATRONES DE GESTIÓN EN EL ESTADO ARGENTINO

Desde el final de la grave crisis política y económica del país en 2000-2001, que tuvo importantes consecuencias sociales, los gobiernos de Eduardo Duhalde (2002-2003), Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015), con diferentes estilos y características, tuvieron como consecuencia una recuperación incremental pero notable de la capacidad estatal. Frente a la traumática dimisión presidencial y el importante descrédito de los partidos políticos tradicionales, el sistema político se rearticuló rápidamente, sin ruptura de la institucionalidad, generando un gobierno de transición y tres períodos de gobierno que controlaron exitosamente la crisis económica. En un entorno global favorable por el aumento de los flujos comerciales y del precio de los productos que Argentina exporta y, a pesar de la relativa hostilidad de sus acreedores privados, el Estado nacional redujo rápidamente el peso de su deuda sobre el presupuesto público, mientras que un crecimiento económico sostenido y el aumento de la presión fiscal le generaron importantes márgenes de acción.

En los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, que provienen de una misma coalición más o menos estable de partidos y grupos nacionalistas y socialdemócratas, esto se tradujo en un notable aumento del gasto público que se dirigió a promover el consumo y la creación de empleo, con estrategias de política económica neodesarrollista y de política social redistributiva. El impacto social de estas políticas fue especialmente notable entre 2003 y 2009, contribuyendo a una notable disminución de la pobreza monetaria. El gasto público también contribuyó a una recuperación de la capacidad de intervención y regulación del Estado nacional en casi todos los sectores relevantes para el desempeño económico y las condiciones materiales de vida de la población. La iniciativa más importante, en el campo económico, ha sido la de tratar de modificar el perfil productivo del país apuntando a una reindustrialización promovida por el Estado a través de la inversión en infraestructura y tecnología, el control estatal de empresas clave y la sustitución de importaciones. En el campo social, los mecanismos más importantes se dedicaron al sostén del ingreso, el consumo y el acceso a servicios, vivienda e infraestructura social básica de los sectores medios y populares.

Los gobiernos del período 2003-2015 también han sido seriamente cuestionados por la oposición política y un número importante de actores clave de todos los subsectores, aunque estos conflictos nunca han salido de los canales institucionales normales de una poliarquía democrática. Los cuestionamientos más habituales se han concentrado en la sostenibilidad del crecimiento económico, frente a un entorno global más inestable y hostil; en el alto costo y los efectos inciertos de la estrategia neodesarrollista; y en las limitaciones al impacto social de las políticas distributivas y redistributivas por una inflación alta y resiliente. Los mecanismos de gobiernos son regularmente criticados, también. Se hace

énfasis en el estilo confrontacional y polarizante de los discursos políticos; la flexibilidad operativa respecto de las leyes y los protocolos de gestión; el uso político-partidario o personalizado de fondos y empleos de las agencias del Estado; y la falta de información u opacidad respecto de indicadores económicos y sociales clave.

Mientras que algunos de estos aspectos refieren a la dificultad de superar problemas que se inscriben en prácticas institucionales de largo plazo del Estado argentino, otros refieren a circunstancias identificables con la gestión contemporánea de la coalición gobernante. A los fines de este trabajo, conviene delimitar ámbitos problemáticos y procesos de políticas públicas que se han producido o se están produciendo en ellos, sobre cuya información inferiremos indicios de patrones de gestión.

| <i>Sectores</i> | <i>Políticas</i> |
|-----------------------------------|--|
| Políticas de desarrollo | - Políticas de diversificación productiva. - Políticas de desarrollo científico y tecnológico. |
| Políticas económicas | - Políticas de desendeudamiento externo e interno. - Políticas de estatización de empresas en ámbitos estratégicos de la producción y los servicios. |
| Políticas sociales | - Políticas de sostén del consumo por subsidios o transferencias monetarias condicionadas. - Políticas de expansión no contributiva de la seguridad social. |
| Políticas de infraestructura | - Políticas de mejora de la infraestructura vial interjurisdiccional. - Políticas de relanzamiento del transporte público aéreo y ferroviario. |
| Políticas de justicia y seguridad | - Políticas de derechos humanos. - Políticas de reforma de códigos y procedimientos de justicia nacionales. |
| Políticas de | - Políticas de desoligopolización de los medios de difusión. |
| Políticas de defensa | - Políticas de subordinación de las fuerzas armadas al comando civil. |
| Políticas exteriores | - Políticas de integración regional. |

De manera provisoria, a partir de información necesariamente incompleta y con intencionalidad metodológica, propongo un ejercicio de identificación, en los nudos problemáticos de los procesos de políticas públicas estatales nacionales de Argentina, de indicios de patrones de gestión generalizables. El fin del ejercicio, en este punto del desarrollo de la investigación, es refinar la herramienta de modo que pueda desplegar su potencial con información más completa en estudios de caso. En consecuencia, sus resultados pueden tomarse como un conjunto de hipótesis de investigación¹. Abordaremos

¹ Estamos usando esta guía en tres tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad de Georgetown, que tengo el gusto de supervisar. Las

cada proceso primero por la relación entre el momento de los efectos y el momento del problema, para luego indagar sobre los indicios de patrones de gestión en los momentos que identificamos como centrales desde el punto de vista de la gestión: el del diseño y el de la ejecución.

Tabla 5: Las políticas nacionales, desde el punto de vista de los efectos

| Nudos | Indicios |
|---|---|
| Nudo 1: Resultados programáticos | En los últimos quince años, el Estado argentino ha mostrado un importante despliegue y dinamismo en los ámbitos clave tradicionales y nuevos de política pública, abordando un número alto de problemas clave con secuencias alternadas y fuertemente debatidas de éxitos y fracasos. De las evidencias disponibles en las situaciones más comúnmente vistas como éxitos parciales o fracasos se puede inferir, en la mayor parte de los casos, ciclos de gestión de cumplimiento parcial y baja eficiencia administrativa. Las razones aducidas más frecuentemente por involucrados y analistas son (a) las dificultades operativas derivadas de la conflictividad en los actores clave del sector; (b) los retrasos en alguna de las fases de la ejecución por problemas o bloqueos administrativos; y (c) el aumento de las necesidades de financiamiento por cambio en el precio de insumos o factores respecto de lo previsto. |
| Nudo 2: Impactos sobre el problema | A pesar de que la información en algunos casos no es sistemática y en otros no es confiable (ver más abajo), y en algunos casos no puede ser tomada como taxativa por la naturaleza de mediano y largo plazo de los complejos de causa-efecto involucrados, las políticas nacionales muestran, con pocas excepciones, impactos selectivos, parciales y temporarios. Las razones más frecuentemente señaladas por los responsables y los observadores son (a) el mayor número o la mayor resiliencia de los factores problemáticos existentes respecto de los previstos; (b) la actitud no cooperativa de una parte importante de los actores clave en la arena respectiva, y (c) los bloqueos intraburocráticos (endógenos a las agencias) e interburocráticos (entre agencias y/o niveles del Estado) remontables a los conflictos políticos entre partidos, facciones o individuos. |
| Nudo 3: Impactos políticos | La construcción de las carreras políticas públicas, o la movilidad política ascendente al interior de partidos y fracciones de partido, de los decisores clave de las agencias estatales nacionales, está conectada sólo parcialmente con los logros o fracasos de la gestión. Las razones más frecuentes de esto parecen ser: (a) la construcción de identidad de los liderazgos no tiene en los logros de gestión su fuente de legitimidad más importante; y (b) la indefinición y/u objetabilidad de los logros de la gestión no facilitan su uso como estrategia de construcción de la identidad política del liderazgo. |
| Nudo 4: Impactos institucionales | Las agencias estatales han recuperado legitimidad respecto de las últimas décadas del siglo XX. Sin embargo, son frecuentemente cuestionadas, por propios y ajenos, en su eficacia y eficiencia. La causa más frecuente de esto es la parcialidad, temporariedad, indefinición o abierta objetabilidad de sus logros. La consecuencia más frecuente es la recurrencia de las instancias de refundación legal y burocrática de agencias, los recambios políticos de sus decisores, o la multiplicación de iniciativas con ciclos de gestión parcial o trunco. |

Fuente: Elaboración propia.

tesis, pertenecientes a Martín Lora Grünwaldt ("Patrones de gestión en políticas públicas argentinas: el caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial"), Victoria González ("Dinámicas de planificación educativa. Estrategias de planificación y gestión del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012- 2016") y Alejandro Salesi ("Gestión de Políticas Públicas en el área de la Defensa Nacional: el caso del Ciclo de Planeamiento de Defensa Nacional dentro del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de la República Argentina, 2007-2012"), están abordando estas tres políticas clave con marcos analíticos inspirados en el de este trabajo. Este trabajo, claro está, no los obliga ni necesariamente refleja sus puntos de vista.

Tabla 6: Las políticas nacionales, desde el punto de vista del contexto

| Nudos | Indicios |
|--------------------------------------|--|
| Nudo 1: Naturaleza del problema | La naturaleza de los problemas es variable de acuerdo a los sectores de políticas involucrados, y ha tendido a crecer en complejidad por procesos de cambio económico, social y político diversos. El Estado argentino muestra una capacidad de captación de problemas y generación de iniciativas muy superior a las del pasado inmediato. Pero en un número alto de sectores los complejos de causa-efecto son de difícil abordaje. En la mayoría de los sectores se presentan, según los especialistas en cada tema, alguno de los siguientes escenarios: (a) los factores clave del problema son antiguos y resistentes, su inercia y/o resiliencia provenientes de su gravedad, de la conflictividad política que involucran, y/o de los recurrentes fracasos de intervenciones estatales previas; y (b) los factores clave del problema responden a un número alto de variables, interrelacionadas de modos que atraviesan a muchos sectores y niveles de política pública, demandando esfuerzos importantes de integralidad y coherencia. |
| Nudo 2: Arena política del problema | Las arenas políticas de Argentina suelen presentarse como altamente conflictivas y de difícil abordaje estatal, por alguna o todas las siguientes razones: (a) los actores clave tienen posicionamientos inestables y liderazgos frecuentemente contestados; (b) la brecha entre sus mandatos públicos y sus intereses concretos es difícil de discernir, o abiertamente alta; (c) en algunos casos controlan un número alto de factores de poder con incidencia sobre las variables clave de los problemas de su sector; y (d) en algunos casos tienen importantes grados de penetración y control de funcionarios clave de las agencias estatales involucradas en sus sectores. |
| Nudo 3: Institucionalidad estatal | Las agencias estatales tienen estabilidad y legitimidad baja. Las causas más frecuente de esto son: (a) la existencia de múltiples agencias, de nombres y funciones cambiantes, en abierta competencia entre sí; (b) la baja receptividad, o la inexistencia de canales públicos no hostiles de acceso de demandas a la agencia; y (c) la ilegibilidad, o la dificultad para actores clave y ciudadanos individuales de visibilizar la lógica organizacional, las funciones y obligaciones de la agencia. |
| Nudo 4: Coaliciones promotoras | Las coaliciones promotoras en Argentina son importantes y en algunos sectores son determinantes. Suelen suplir con mecanismos y dinámicas propias al juego de negociaciones y transacciones entre agencias estatales y actores clave. Las características de la arena política y de la institucionalidad estatal, sin embargo, hacen que su organización no sea sistemática, que su visibilidad sea baja, y que su ubicuidad política y técnica sea alta. |

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7: Las políticas nacionales, desde el punto de vista de la gestión

| <i>Diseño</i> | |
|---|---|
| Nudos | Indicios |
| Nudo 1: Agendas de las agencias estatales | Las agencias estatales han desplegado un importante esfuerzo de producción y distribución de conocimiento. Pero hay evidencia de que no tienen, en su mayoría, información sustantiva, sistemática, acumulativa y actualizada sobre los problemas clave de su sector. Esto tiene tres consecuencias importantes: (a) cuando las iniciativas necesitan información sustantiva, deben generar diagnósticos nuevos rápidos en base a información fragmentaria; (b) la mayor parte de las iniciativas se basa en decisiones tomadas con conocimiento insuficiente de variables clave, o con independencia de diagnósticos sustantivos; (c) aspectos cuya contingencia debería ser menor, en la fase de selección de opciones de políticas, como los estilos y preferencias personales o los conflictos interpersonales o faccionales, se transforman frecuentemente en los determinantes de la agenda pública estatal. Como resultado de estos aspectos, la brecha político-programática tiene una tendencia fuerte y estable a ser alta. |
| Nudo 2: Filtros | Las mesas formales de negociación de las agencias estatales con los actores clave de su |

| | |
|---|--|
| | <p>casos han sido refundadas recientemente, mientras que en otros llevan mucho tiempo de existencia. Su carácter, sin embargo, es frecuentemente ritual o simbólico, porque (a) las decisiones no son autoritativas; porque (b) los actores no son efectivamente representativos o no están efectivamente representados, o porque (c) la conflictividad es muy alta. En este contexto, puede ocurrir que (i) las mesas informales de negociación adquieran una importancia desmedida como canales excluyentes de transacción, reduciendo la visibilidad y legitimidad de la negociación política; o (ii) que no haya filtros de negociación, y la agencia estatal se mueva con excesiva autonomía, en cuyo caso sus iniciativas dependerán de la filiación político-ideológica, de los intereses y estilos personales de sus decisores clave, o de su captura y puesta al servicio de una coalición de actores clave.</p> |
| <p>Nudo 3: Planificación</p> | <p>En Argentina no hay mecanismos estatales que obliguen sistemáticamente a la planificación de iniciativas y que tengan consecuencias autoritativas efectivas sobre las fases de ejecución. La planificación más común se produce de manera ritualizada y superficial, con el fin de cumplimentar protocolos administrativos o para comunicación institucional y publicidad. La planificación que se produce en "mesas chicas" de decisores y colaboradores es esencialmente no sistemática y depende del criterio individual del decisor y de la disponibilidad circunstancial de información. La consecuencia más importante es que los diseños de políticas presentan alta vulnerabilidad a los cambios de contexto y de factores, produciendo altos riesgos relativos de fracaso o ineficiencia.</p> |
| <p>Nudo 4: Seguimiento y evaluación</p> | <p>No hay evaluaciones sistemáticas obligatorias prácticamente en ningún área del Estado nacional, aunque algunas conducen evaluaciones episódicas o circunstanciales, de valor diverso. Suelen tener valor limitado cuando funcionan como mecanismo de comunicación o publicidad, o cuando implican retroalimentaciones con función de reaseguramiento psicológico de los decisores o de sus facciones políticas. Suelen ser sustantivas cuando están encargadas por los decisores principales de las agencias en el marco de una iniciativa clave; y suelen ser sólo rituales cuando son parte de la ejecución de un préstamo multilateral. En cuanto a resultados, las agencias públicas están obligadas a registrar sus movimientos en un sistema de monitoreo del gasto devengado basado en el Ministerio de Economía y regularmente publicado online. La consecuencia más evidente de estos déficits es la no apropiación política de la evaluación de políticas, es decir que tanto los resultados como los impactos de iniciativas anteriores están poco presentes, se manera efectiva, en las consideraciones inherentes a la toma de decisiones estatales.</p> |
| <i>Ejecución</i> | |
| Nudos | Indicios |
| Nudo 1: Recursos | <p>i) Los márgenes financieros generales del Estado argentino han evolucionado muy favorablemente desde principios de siglo, gracias a las políticas de desendeudamiento público y mejora de los ingresos fiscales. Al interior del Estado, estos márgenes favorables tienen una amplitud diferenciada, de acuerdo a la importancia política relativa de los decisores y su capacidad de tracción en el presupuesto público; de acuerdo al grado de garantía que de ingresos que otorgan los instrumentos financieros con que cada agencia está dotada; y de acuerdo a la magnitud y naturaleza de las transacciones que las agencias deben hacer con los niveles subnacionales en la ejecución de políticas.</p> <p>ii) Argentina cuenta con una planta de recursos humanos consolidada y calificada en su sector público nacional, que ha pasado además por una etapa de ampliación y renovación importante en los últimos años. Los mecanismos de reclutamiento, capacitación e incentivos salariales, sin embargo, no están vinculados sistemáticamente con los resultados y el desempeño; y son particularmente vulnerables al patronazgo personal y el clientelismo político. El empleo público, además, combina estabilidad contractual alta con remuneración baja, lo que genera incentivos desfavorables a la profesionalización y a la flexibilidad operativa.</p> |
| Nudo 2: Gerencia | En Argentina, la politización de cuadros estatales (entendida como las fuentes de |

| | |
|--|--|
| | <p>legitimidad y lealtad de los funcionarios) es alta, abarcando desde los espacios más propiamente políticos (los decisores últimos de las principales agencias estatales) hasta los niveles de control de gestión más operativa, de naturaleza generalmente más tecnocrática. Al mismo tiempo, el grueso del Estado depende de un sistema político que concentra recursos en el Poder Ejecutivo, transformando al Presidente en ápice de una pirámide estatal notablemente vertical y centralizada. Si bien esto contribuye a la homogeneidad relativa de los proyectos políticos que ganan las elecciones presidenciales, sujeta fuertemente los márgenes de acción de un número alto de agencias a sus decisores clave, y de los decisores clave al Presidente. La consecuencia más importante es que las redes de relaciones interpersonales pueden adquirir una dosis de poder institucional relativamente alta, lo que se refleja en las prácticas de movilidad y sobrevivencia de los decisores. Los márgenes políticos de los gerentes estatales dependen de las formas de funcionamiento de estas redes de cooperación y conflicto. Sus márgenes administrativos (asignación de recursos y control de flujos) dependen de reglas y sistemas de incentivos generalmente limitativos. Pero la alta flexibilidad en la aplicación y control de protocolos y leyes, naturalizada en casi todos los sectores del Estado, le otorga una discrecionalidad en la "microgestión" de procesos y el rodeo de obstáculos. La combinación entre ambos conjuntos de factores es altamente perversa, premiando a los gerentes que pueden utilizar las brechas entre reglas formalmente limitativas y prácticas flexibles, y librando al criterio individual de los propios gerentes la elección de medios para fines. A pesar de esto, hay áreas del estado nacional en donde prácticas gerenciales creativas e innovadoras han generado equilibrios virtuosos de efectividad y procedimientos.</p> |
| <p>Nudo 3: Coherencia operativa</p> | <p>El Estado argentino no cuenta con mecanismos de coordinación y articulación regulares y efectivos que no dependan de las relaciones o transacciones políticas entre los decisores clave. Las causas más frecuentemente referidas son el carácter de las relaciones intergubernamentales en la estructura federal, el rol menor de coordinación que cumple la Jefatura de Gabinete de Ministros, y la friccionalidad y competencia presentes en las relaciones políticas entre decisores clave. El efecto más importante de esto es que las agencias estatales no contemplan la coordinación y articulación como un asunto relevante en la etapa del diseño, lo que redundará en comportamientos organizacionales de competencia y conflicto, particularmente entre niveles del Estado, generando incoherencia relativa y altos costos de transacción, tanto en tiempo como en recursos financieros.</p> |
| <p>Nudo 4: Institucionalidad procedimental</p> | <p>El Estado argentino se caracteriza por el lugar secundario que ocupan los protocolos o procedimientos como método organizacional. Las causas más frecuentemente citadas son la obsolescencia del derecho administrativo vigente, la desconexión entre los protocolos existentes y los flujos reales de trabajo, y la flexibilidad dominante en los criterios aplicación y control de normas administrativas. Los efectos más comunes son la discrecionalidad y la ilegalidad operativa como prácticas gerenciales regulares, con sistemas de control relajados o ritualistas y un margen importante de vulnerabilidad al patronazgo, el tráfico de influencias y la corrupción. Un número de iniciativas y prácticas alternativas han venido surgiendo, pero no consiguen reflejarse en movimientos generalizados importantes en los puntos de equilibrio institucionales.</p> |

Fuente: Elaboración propia.

No es difícil notar, a través de la enumeración simplificada de problemas que permite la guía, la baja favorabilidad de los contextos, la alta complejidad de los problemas, la amplitud de los obstáculos y la alta perversidad relativa de muchos de los patrones de gestión que parecen caracterizar al Estado nacional de Argentina. La evolución favorable de los recursos, la decisión de enfrentar problemas importantes largamente irresueltos, o las aproximaciones gerenciales innovadoras, que han caracterizado a la gestión pública en los últimos años, parecen haber afectado áreas restringidas del Estado, y aún donde generaron

éxitos políticos o programáticos, no parecen haber logrado alteraciones sustantivas generalizadas de los patrones clásicos de gestión estatal nacional.

Nuestras hipótesis señalan patrones de gestión dominantes que no son atribuibles a los últimos gobiernos de Argentina. Son, posiblemente, el resultado de una sedimentación larga de procesos de gestión reiterados que, en su forma actual, son al menos remontables al primer gobierno de la transición democrática (1983-1989) y/o a las reformas estatales trunca del período de consolidación democrática (1989-1999). Al período actual puede atribuírsele, como mucho, la fragilidad o indefinición de los indicios de cambio sobre estos patrones tradicionales.

Si nuestros patrones tradicionales probaran describir fielmente lo que ocurre en el Estado, no debería sorprendernos el predominio de un tipo de intuicionismo y una forma de sobrepolitización en la toma de decisiones y la gerencia estatal que dificultan -sin necesariamente impedir- los aspectos estratégicos, la linealidad y el incrementalismo necesarios para garantizar un piso alto y estable de desempeño. Aunque hay evidencias de éxitos y fracasos programáticos y políticos en un número variado, el problema más importante parecen ser los puntos de equilibrio de baja calidad de gestión, que hacen singularmente altos los costos y esfuerzos necesarios para conseguir desempeños aceptables. Todo esto, naturalmente, podría ser matizado o falsado por monografías que estudien casos concretos. Este trabajo presenta estos patrones como un conjunto de hipótesis de partida asentadas en indicios sobre un universo complejo, heterogéneo y cambiante.

REFLEXIONES FINALES

El modo de uso para el que creo útil de esta guía se puede simplificar de la siguiente manera: cuando se identifican efectos negativos o fracasos políticos y/o programáticos, se puede apuntar a un análisis de causas que pone de relieve la importancia relativa de los patrones de gestión existentes sobre los procesos específicos de política pública. En contextos favorables y patrones de buena gestión dominantes, un número alto de iniciativas de política pública tiene perspectivas de generar desempeños apropiados, de modo relativamente independiente de su calidad singular. Al revés, en contextos desfavorables y patrones de mala gestión dominantes, un número alto de políticas corre riesgo de presentar desaciertos, de modo relativamente independiente de los recursos y esfuerzos invertidos. Adicionalmente, tanto desde el punto de vista analítico, como desde el punto de vista normativo, una gestión inadecuada agrava la desfavorabilidad del contexto, o naufraga en factores problemáticos creados adentro del proceso mismo de gestión. Una gestión adecuada puede reducir (aunque no haga desaparecer) los márgenes de fracaso en contextos desfavorables, o amplificar (aunque no logre garantizar) los márgenes de éxito en contextos favorables.

Un asunto teórico y empírico pendiente nada menor, es si estos patrones de gestión están determinados o no -y si lo están, de qué modo- por las características de un régimen político. Aunque resulte incómodo para las perspectivas predominantes, asentadas en preferencias normativas por las poliarquías liberales y democráticas, el buen gobierno no es *per se* un atributo de los regímenes democrático representativos, ni mucho menos

pluripartidistas. Un buen gobierno probablemente aumenta la legitimidad del Estado y también la del régimen político, independientemente de sus características, aunque otros aspectos del mismo régimen puedan contribuir a disminuirla. Esto significa que, hasta cierto punto, los patrones de buena y mala gestión adquieren rasgos particulares en regímenes políticos particulares, pero tienen al mismo tiempo aspectos universales aislables en diferentes regímenes. Más allá de las reflexiones de filosofía política que esto implica, el problema práctico que se presenta para los países en desarrollo es un asunto de medios y fines: cómo obtener efectividad en áreas clave de las condiciones materiales de vida de los ciudadanos, con agencias organizacionalmente problemáticas, en arenas políticas conflictivas y entornos globales difíciles u hostiles.

Desde el punto de vista de los aspectos teóricos abordados en este trabajo (igual de relevantes pero un poco menos dramáticos) para la subdisciplina de la administración pública, la guía intenta llamar la atención sobre el lugar que ocupan los asuntos de gestión en un proceso de política pública: en dónde están sus momentos clave, cómo se disponen estos en las fases de una política y que efectos tienen, tanto de cambio e innovación como de sedimentación e inercia. Pretende también proveer de una ambiciosa lista de temas clave que la investigación sectorial debería abordar para poder responder preguntas analíticas o normativas acerca de las redes de causas y efectos de las políticas, o de sus éxitos y fracasos. Aspira, finalmente, de modo más político quizás, a dinamizar el debate sobre las estrategias de gestión de los Estados en desarrollo y a la importancia de no darlo por sentado.

REFERENCIAS

Acuña, Carlos (compilador) (2007): *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*; Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina, Buenos Aires.

Acuña, Carlos y Chudnovsky, Mariana (2013): “Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y del institucionalismo”; en Acuña, Carlos (compilador): *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*; Siglo XXI - OSDE, Buenos Aires.

Acuña, Carlos (compilador) (2014a): *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en Argentina*; Siglo XXI - OSDE, Buenos Aires.

Acuña, Carlos (compilador) (2014b): *Dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI* ; Siglo XXI - OSDE, Buenos Aires.

Aguilar Villanueva, Luis (1993): “Estudio introductorio”; en Aguilar Villanueva, Luis (editor): *Problemas públicos y agenda de gobierno*; Porrúa, México.

Alonso, Guillermo (editor) (2007): *Capacidades estatales, instituciones y política social*; Prometeo, Buenos Aires. Benington, John y Moore, Mark: "Public Value in Complex and Changing Times"; en Benington, John y Moore, Mark (editores) (2011): *Public Value. Theory and Practice*; Houndmills, Palgrave-Macmillan.

- Barbero, José y Bertranou, Julián (2014): "Una asignatura pendiente: Estado, instituciones y política en el sistema de transporte"; en Acuña (2014b, op. cit.).
- Benz, Arthur y Papadopoulos, Yannis (2006): "Governance and Democracy: Concepts and Key Issues"; en Benz y Papadopoulos (op. cit.).
- Benz, Arthur y Papadopoulos, Yannis (editores) (2006): *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences*; Routledge, New York.
- Bertranou, Julián (2013): "Capacidad estatal: aportes al debate conceptual", en *VII Congreso Nacional de Administración Pública*, Mendoza.
- Bovens, Mark; t'Hart, Peter y Peters, Guy (2001): "Analysing governance success and failure in six European states"; en Bovens, Mark; t'Hart, Peter y Peters, Guy (editores): *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis*; Edward Elgar, Cheltenham-Northampton.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1977): *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*; Editora Brasiliense, São Paulo.
- Brunner, Ronald (1991): "Policy movement as policy problem"; en *Policy Science* N° 24.
- Cohen, Michael; March, James y Olsen, Johan (1972): "A Garbage Can Model of Organizational Choice"; en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, N° 1.
- Cohen, Steven (1993): "Defining and Measuring Effectiveness in Public Management"; en *Public Productivity & Management Review*, Vol. 17, N° 1.
- De Leon, Peter (2007): "The stages approach to the policy process: what has it done? Where is it going?"; en Sabatier, Paul (editor): *Theories of the Public Policy Process*; Westview Press, Boulder.
- Derlien, Hans-Dietrich y Peters, Guy (2008): *The State at Work; Volume 1: Public Sector Employment in Ten Western Countries*; Edward Elgar, Cheltenham.
- Dror, Yehezkel (2001): *The Capacity to Govern. A Report to the Club of Rome*; Frank Cass, London-Portland.
- Estévez, Alejandro y Esper, Susana (2008): "Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas"; en *IR05, Revista del Instituto AFIP*, N° 72.
- Evans, Peter (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*; Princeton University Press.
- Evans, Peter (2007): *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*; Bogotá, ILSA-Gente Nueva.
- Evans, Peter (2005): "The Challenges of the 'Institutional Turn': New Interdisciplinary Opportunities in Development Theory"; en Nee, Victor y Swedberg, Richard (editores): *The Economic Sociology of Capitalism*; Princeton University Press.
- Ferlie, Ewan; Lynn, Laurence Jr. and Pollitt, Christopher (editores) (2005): *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press.
- Frederickson, H. George (1996): "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration"; en *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 3.
- Grindle, Merilee (1996): *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*; Cambridge University Press.
- Haggard, Stephan (1990): *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*; Ithaca, Cornell University Press.

- Hood, Christopher (1991): "A Public Management for All Seasons?"; en *Public Administration*, Vol. 69.
- Ingraham, Patricia (2005): "Striving for Balance. Reforms in Human Resources Management"; en Ferlie et alrii (op. cit.).
- Jordanà, Jacint y Levi-Faur, David (2004): *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*; Edwar Elgar, Cheltenham.
- Kingdon, John (1995): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*; Harper-Collins, Nueva York.
- Lasswell, Harold (1951): 'The policy orientation', en Lerner, Daniel y Lasswell, Harold (editores): *The Policy Sciences*; Stanford University Press.
- Lindblom, Charles (1959): "The science of 'muddling through'"; en *Public Administration Review* Vol. 19, N° 2.
- Lora, Eduardo (editor) (2007): *El estado de las reformas del estado en América Latina*; Banco Mundial - Banco Interamericano de Desarrollo - Mayol, Washington DC - Bogotá.
- Lynn, Laurence Jr. (2005): "Public Management: A Concise History of the Field"; en Ferlie et alrii (op. cit.).
- Lynn, Laurence Jr. (2006): *Public Management: Old and New*; New York & London, Routledge.
- Majone, Giandomenico (1997): "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance"; en *Journal of Public Policy*, Vol. 17, N° 2.
- Mann, Michael (1997): *The sources of social power. Volume I: A history of power from the beginning to AD 1760*; Cambridge University Press [1986].
- Mann, Michael (1998): *The sources of social power. Volume II: The rise of classes and nation-states, 1760-1914*; Cambridge University Press [1993].
- March, James y Olsen, Johan (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Free Press, Nueva York.
- Martínez Nogueira, Roberto (2002): "Las administraciones públicas paralelas y las capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras", en *Reforma y Democracia* N° 24.
- Martínez Nogueira, Roberto (2010): "La coherencia y la coordinación de políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias"; en Acuña, Carlos (compilador): *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*; Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina, Buenos Aires.
- Medellín Torres (1997): "Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa"; en *Reforma y Democracia* N° 8.
- Medellín Torres (2004): "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad"; en *Serie Políticas Sociales*, N° 93, CEPAL, Santiago de Chile.
- Mintrou, Michael y Norman, Philippa (2009): "Policy Entrepreneurship and Policy Change"; en *Policy Studies Journal*, Vol. 37, N° 4.
- Mizrahi, Yemile (2004): "Capacity Enhancement Indicators. Review of the Literature"; *World Bank Institute Working Papers*, Washington DC.

- Moe, Terry (1989): "The Politics of Bureaucratic Structure"; en Chubb, John y Peterson, Paul (editores): *Can the Government Govern?*; Brookings Institution Press, Washington DC.
- Moore, Mark (1995): *Creating Public Value. Strategic Management in Government*; Harvard University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1993): "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas"; en *Desarrollo Económico*, vol. 33, N° 130.
- Olsen, Johan (2005): "Maybe It Is Time To Rediscover Bureaucracy"; en *Journal of Public Administration Research and Theory* N° 16.
- Olsen, Johan (2008): "The Ups and Downs of Bureaucratic Organization"; in *Annual Review of Political Science* Vol. 11.
- Oszlak, Oscar (1999): "Quemar las naves", en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6, N° 14.
- Oszlak, Oscar (2003): "Estados capaces. Un desafío de la integración"; en Blejmar, Bernardo (compilador): *Liderazgo y Desarrollo Sustentable*; Manantial, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (2011): "Burocracia estatal: política y políticas públicas" [2005]; en *POSTData* N° 11.
- Oszlak, Oscar y Felder, Ruth (2000): "A capacidade de regulação estatal na Argentina", en *Revista do Serviço Público*, Año 51, N° 1.
- Oszlak Oscar y O'Donnell, Guillermo (1981): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación"; en *Documentos GE-CLACSO N° 4*, CEDES, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar y Orellana, Edgardo (2001): "El análisis de capacidad institucional. Aplicación de la metodología SADC I [Sistema de Análisis de Capacidad Institucional]"; inédito, Buenos Aires.
- Painter, Martin y Pierre, Jon (2005): *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and Comparative Perspectives*; Houndmills, Palgrave-Macmillan.
- Peters, Guy y Pierre, Jon (2006): "Governance, Accountability and Democratic Legitimacy"; en Benz y Papadopoulos (op. cit.).
- Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*; Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert (2009): *Continuity and Change in Public Policy and Management*; Edward Elgar, Cheltenham.
- Repetto, Fabián (2004): "Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina"; *Documentos de trabajo del INDES* N° I-52; BID, Washington DC.
- Sabatier, Paul (1998): "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe", en *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, N° 1.
- Saetren, Harald (2005): "Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant"; en *Policy Studies Journal*, Vol. 33, N° 4.
- Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo; Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (editores) (2011): *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?*; BID-Mayol, Washington DC.
- Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano (2000): "Los determinantes institucionales

del desarrollo argentino: una aproximación desde la nueva economía institucional"; *Documentos de la Fundación Gobierno y Sociedad* N° 33, Buenos Aires.

Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (2006): "La política de las políticas públicas"; en *Política y Gobierno* Vol. XIII, N° 2.

Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (2011): "Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina?"; en Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi (op. cit.).

Tobelem, Alain (1992): "Institutional Capacity Analysis and Development Systems (ICADS): Operational Manual"; World Bank LATP Occasional Papers N° 9, Washington DC.

Wildavsky, Aaron (1979): *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*; Little-Brown, Boston.