

# La participación comunitaria en asuntos de seguridad ciudadana en Bucaramanga y su Área Metropolitana<sup>1</sup>

*María Eugenia Bonilla Ovallos<sup>2</sup>*

**Resumen:** Las reformas policiales que se han llevado a cabo en América Latina han apostado por estimular la participación ciudadana en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas de seguridad. El presente artículo analiza el papel desempeñado por el ciudadano en el actual esquema de prestación del servicio policial en Colombia, a través de la implementación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes en el Área Metropolitana de Bucaramanga y la percepción que los líderes comunitarios tienen en torno a la efectividad del modelo y al rol del ciudadano como gestor de su propia seguridad.

**Palabras clave:** Seguridad, Policía, Reforma policial, Participación Ciudadana. Juntas de Acción Comunal.

**Abstract:** Police reforms have been carried out in Latin America have opted to encourage citizen participation in the design, implementation and evaluation of security policies. This article analyzes the role of the citizen in the presentation scheme of police services actual from Colombia, through PNVCC implementation, operation of Security Fronts and perceptions of community leaders regarding the effectiveness of these models in the Metropolitan Area of Bucaramanga.

**Key Words:** Security, Police, Police Reform, Citizen Participation, Community action groups.

## Introducción

La tercera ola de la democratización, las transformaciones experimentadas por el Estado y la creciente preocupación que en América Latina se despertó en torno a la seguridad y la convivencia ciudadana, permitieron que en la década de los noventa se pusieran en marcha en varios países reformas estructurales a las instituciones policiales que, entre otras cosas, dieron paso a la instauración de un esquema de vigilancia policial comunitario basado en un concepto de seguridad preventiva e interactiva, incentivando el acercamiento entre la policía y la ciudadanía, con el objetivo de fortalecer los lazos de confianza, fraternidad y colaboración mutua en la lucha contra el delito.

Los nuevos modelos de prestación del servicio policial buscaron mejorar la imagen desprestigiada que la sociedad tenía sobre los cuerpos de policía y mitigar el concepto despectivo que, con o sin razón, se había arraigado en la ciudadana y que tendía hacer hincapié en su ineficiencia en el manejo y control del delito, así como en los procedimientos implementados por algunos de sus miembros, que muchas veces incurrían en violaciones y atropellos de los derechos de los ciudadanos o se veían envueltos en escándalos de corrupción.

---

1

Proyecto de investigación desarrollado en el Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), en los Grupos de Investigación de Ciencia Política e Instituciones Políticas y Opinión Pública. El IEP-UNAB agradece especialmente la colaboración de la Policía Metropolitana de Bucaramanga en el desarrollo de esta investigación.

2

Doctoranda en Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca-España. Docente-investigadora del Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB). [mbonilla566@unab.edu.co](mailto:mbonilla566@unab.edu.co)

En Colombia las reformas comenzaron a desarrollarse en 1993 tras una crisis institucional aguda. La nueva estrategia policial se cimentó en el fortalecimiento de la imagen institucional, la regulación de las relaciones entre policía, ciudadanía y autoridades políticas, el estímulo a la profesionalización, la descentralización de sus funciones, las acciones preventivas y, el establecimiento de la participación comunitaria como herramienta clave para la obtención de mejores condiciones de seguridad. Desde entonces, el rol de la ciudadanía en estos asuntos ha evolucionado dentro del marco de los modelos de Participación Comunitaria (PARCO), Policía Comunitaria (POLCO), Vigilancia Comunitaria (VICOM) y Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC), los cuales han compartido la misma filosofía pero han sofisticado y complementado favorablemente el servicio en términos logísticos y tecnológicos.

El artículo sostiene la hipótesis de que las políticas de seguridad orientadas a fortalecer los lazos entre la ciudadanía y la policía, a través del estímulo del trabajo preventivo y comunitario, generan un aumento de los niveles de confianza en la institución policial y favorecen su consolidación democrática. Por tanto, es a través del fortalecimiento de relaciones basadas en el respeto, la confianza, la transparencia y el reconocimiento mutuo, que se puede abonar el terreno para la implementación de políticas que reconozcan al ciudadano como gestor de su propia seguridad, de lo contrario, la participación ciudadana en asuntos de seguridad esta condenada al fracaso y al peligro.

El objetivo de la investigación es reflexionar sobre los retos que enfrenta la participación ciudadana en asuntos de seguridad y convivencia en Colombia, analizando específicamente la implementación PNVCC en el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) e indagando sobre la percepción que los líderes comunitarios tienen en torno a la efectividad del modelo y al rol del ciudadano como gestor de su propia seguridad.

La investigación cobra relevancia en la medida en que no existe en Colombia ningún estudio orientado a medir la percepción de los líderes comunitarios sobre el PNVCC, dado que los esfuerzos se han focalizado en examinar lo que sucede al interior de la Policía Nacional (POLCO), con el objetivo de conocer el grado de empoderamiento de la nueva estrategia de prestación del servicio policial; y en materia de percepción ciudadana al respecto, solamente la Cámara de Comercio de Bogotá ha aplicado una encuesta a la población residente en la capital.

El artículo se encuentra estructurado en cinco partes. Inicialmente se contextualizará el escenario que dio paso a los procesos de reforma policial en América Latina. En segundo lugar, se referenciará la reforma policial en Colombia, haciendo énfasis en la evolución de la participación ciudadana en asuntos de seguridad. En tercer lugar, se identificarán los retos que ha presentado la implementación del PNVCC en el AMB. Posteriormente se dará a conocer la percepción que los líderes comunitarios del AMB tienen sobre la efectividad del PNVCC en la lucha contra el delito y sobre rol del ciudadano como gestor de su propia seguridad. Finalmente, se presentarán conclusiones y recomendaciones para mejorar el desempeño policial en ésta región del país.

## **I. La Reforma Policial en América Latina.**

A lo largo del siglo XX los cuerpos de policía y las Fuerzas Armadas latinoamericanas operaron al servicio de la defensa de los intereses de la burguesía, convirtiéndose en garantes del mantenimiento del *statu quo*, mediante

la represión de movimientos sociales y ataques constantes a la población civil. Incluso en la actualidad varias investigaciones sostienen que miembros de las instituciones de seguridad se han visto envueltos en escándalos de desapariciones y persecuciones en casi la totalidad de los países, afectando los niveles de seguridad y la consolidación democrática en la región. *El Estado juega un papel primordial en la reproducción de la violencia criminal. No solo porque la ineficiencia y negligencia de sus instituciones contribuye a reproducir y mantener sistemas de impunidad sino también, y sobre todo, porque en muchos casos es el Estado mismo, a través de sus instituciones y agentes, el responsable directo de los crímenes y actos de violencia que sufre la población.* (Cruz, 2010, p.70).

Si al papel represivo y opresor, que en algunos casos han desempeñado las instituciones de seguridad en América Latina, le agregamos el incremento de los índices de delincuencia, los escándalos de corrupción, los bajos niveles de eficiencia y eficacia con que han operado y la poca confianza que la sociedad les profesa, encontramos las razones que explican el origen de la serie de reestructuraciones que se han implementado al interior de las Fuerzas Armadas y de las policías. *Reformar o reestructurar un cuerpo policial no es, ni ha sido nunca, tarea fácil. Históricamente, las reformas policiales sólo son asumidas por un gobierno cuando la situación de corrupción, incompetencia e incapacidad por parte de una policía para controlar la criminalidad y atender adecuadamente las necesidades de la ciudadanía en esas materias, ha llegado a un estado de crisis* (Casas, 2005, p.3).

Con las reformas a los cuerpos de seguridad que se desarrollaron en Centroamérica en la década de los noventa, resultantes de los Acuerdos de Paz de El Salvador y Guatemala, se dio inicio a los procesos de reforma a la Policía en Latinoamérica. En términos generales éstas se han caracterizado por la desintegración de las antiguas instituciones y el surgimiento de nuevos organismos de seguridad en Centroamérica, las reformas parciales a las instituciones existentes en Colombia y Argentina y las iniciativas de Policía Comunitaria en Chile, Guatemala y Brasil.

En términos generales las reformas resaltaron la necesidad de establecer relaciones armónicas entre la sociedad civil y la policía, modificando sus criterios de formación de personal, incentivando una mayor profesionalización, estimulando su despolarización política e ideológica, mejorando los niveles de eficiencia y eficacia de su accionar, subordinándolas al control civil e impulsándolas a proceder bajo esquemas de respeto a los derechos civiles y humanos, a los principios democráticos y al orden constitucional. Así mismo, reconocieron al ciudadano como actor clave en la consolidación democrática de la institución y en la consecución de mejores niveles de seguridad.

Según la investigación realizada por Frühling (2003) las reformas en Latinoamérica se concretaron como resultado de la convergencia en la década de los noventa de tres factores: la tercera ola de democratización, el deterioro de los índices de seguridad y las transformaciones que experimentó el Estado.

La tercera ola de democratización incentivó la reflexión sobre la *incompatibilidad entre las normas democráticas y de derechos humanos y la actuación y características policiales existentes* (Frühling 2003, p.5), y planteó un nuevo paradigma sobre el concepto de seguridad pública, vinculándola principalmente con los objetivos del Estado de Derecho y no solo con las necesidades de la seguridad nacional, la lucha contra la amenaza comunista o la defensa de los

intereses oligárquicos. Los regímenes democráticos permitieron expresar críticas frente a los abusos policiales que habían proliferado en los regímenes autoritarios anteriores, surgiendo así un significativo número de estudios que revelaron no sólo la gravedad de las infracciones presuntamente cometidas por los policías, sino también la falta de operancia del control administrativo interno de la conducta policial (Lemos-Nelson, 2001, De Mesquita y Stella, 1998, Correo y Barros, 1993, Fuentes, 2000). De ésta manera el nuevo ambiente de democratización, debate y señalamiento, impulsó la transformación de los sistemas de justicia criminal, las reformas policiales y la aprobación de nuevas leyes y códigos penales en la región.

Por su parte, el deterioro de los índices de seguridad aumentaron la demanda de los ciudadanos en torno a respuestas contundentes por parte de la autoridad pública y centraron la atención en el tema policial, estimulando la reflexión sobre el liderazgo que dicha institución debía asumir frente a la problemática y poniendo sobre la mesa la necesidad de desarrollar programas orientados a la prevención y vinculación del ciudadano en la superación de este flagelo.

Finalmente, las transformaciones que experimentó el Estado en cuanto a su tamaño, procesos de descentralización, políticas de privatización y establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, comenzaron a ser parte fundamental de la filosofía y la razón de ser del ejercicio administrativo, buscando implementar principios de administración empresarial a la gestión policial. *Las organizaciones públicas, enfatizan cada vez más la prestación de servicios al consumidor, la atención a los valores y expectativas del ciudadano, la evaluación de la calidad del servicio prestado, y la integración y la participación de los consumidores o ciudadanos en la formulación, implementación y evaluación de las acciones de la organización* (Mesquita y Stella, 2001, p. 17). De esta manera, el proceso de descentralización político administrativo tuvo un efecto importante sobre la policía, en la medida en que incentivó el desarrollo de planes y programas locales que buscaban solucionar las problemáticas existentes, a través del conocimiento y la plena conciencia sobre las especificidades del delito en cada unidad territorial y al mismo tiempo, dinamizó el fortalecimiento de las competencias de las autoridades locales y regionales en materia de seguridad ciudadana.

### **1.1. La participación ciudadana dentro de la Reforma Policial en Colombia.**

Cuando comenzó la reforma policial en Colombia, el país se encontraba inmerso en una crisis institucional aguda como consecuencia, entre otras cosas, del narcotráfico, las redes criminales, la proliferación de grupos alzados en armas, los escándalos de violación de derechos humanos por parte de miembros del cuerpo policial y la divulgación de varios casos de corrupción al interior de los mismos. Sumado a ello, los indicadores de seguridad de los años noventa ubicaron a Colombia como uno de los países más peligrosos del mundo. En consecuencia, durante éste período la sensación de inseguridad e incertidumbre de los colombianos era muy alta, lo cual repercutió de manera desfavorable en el nivel de confianza de los ciudadanos en sus instituciones de seguridad y sentó las bases que abogaron por la reforma estructural de las mismas.

Así pues, tras los difíciles y violentos años de los ochenta y noventa se dio comienzo a la reestructuración de la PONAL. La estrategia policial de 1993 se cimentó en el fortalecimiento de la imagen institucional, el impulso de su grado de profesionalización, la descentralización de sus funciones, la acción preventiva en

la lucha contra el delito, la regulación de las relaciones entre policía, ciudadanía y autoridades políticas y el establecimiento del modelo PARCO en la obtención de mejores condiciones de seguridad.

Con la expedición de la Ley 62 de 1993, se estableció que la función principal de la PONAL era mantener *las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar la paz ciudadana* (Ley 62, 1993, p.1). Además se determinó que la actividad policial era una profesión y que para ello sus efectivos debían recibir formación académica integral, focalizada principalmente en los derechos humanos, la instrucción ética, ecológica, de liderazgo y de servicio comunitario.

Un aspecto relevante fue lo concerniente a la regulación de las relaciones existentes entre la PONAL y las autoridades civiles. Antes de 1993 la subordinación y el control disciplinario de los policías, estaba supeditado a los oficiales de rangos superiores dentro de la institución, con la Ley 62 se estipularon los deberes y obligaciones de los policías en relación con las autoridades político-administrativas de orden departamental y municipal y, al mismo tiempo, se determinaron las atribuciones y obligaciones de los gobernadores y alcaldes en relación con los comandantes de policía, con el fin de incentivar el trabajo conjunto en la elaboración de políticas y programas de seguridad encaminados a combatir la criminalidad en los entes territoriales.

La Ley 62 también creó el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana que reemplazó al antiguo Consejo Superior de Policía, encargado principalmente de asesorar al Presidente de la República en materia de seguridad ciudadana, mediante recomendaciones de Políticas de Estado, establecimiento de planes, estrategias y programas de trabajo a las diferentes instituciones vinculadas con el tema y la realización de seguimiento sobre sus acciones.

Para incentivar la participación de la ciudadanía en el establecimiento de una institución más transparente y respetuosa de los derechos humanos, civiles y políticos, se crearon mecanismos para regular y vigilar los procesos investigativos que se habían puesto en marcha, como consecuencia de las quejas, reclamos y/o denuncias realizadas por los ciudadanos sobre el desempeño y la conducta de algunos de sus efectivos. En consecuencia, se hizo énfasis en la necesidad de vigilar las acciones policiales y realizar rectificaciones en algunos procedimientos, con miras a garantizar el estricto cumplimiento y respeto de la Constitución y la Ley.

La reforma también incentivó el desarrollo de un Sistema Nacional Integral de Participación Ciudadana, estableciendo mecanismos efectivos que permitían la expresión y la atención de los intereses de los distintos sectores de la sociedad civil. Así pues, se dio paso a la creación de la Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana, encargada de orientar y fiscalizar las relaciones entre ciudadanía, policía y autoridades administrativas, con el fin de promover la participación ciudadana en los asuntos de la seguridad a nivel nacional, departamental y municipal.

Otra medida orientada a éste fin fue la creación de la Subdirección de Participación Comunitaria, cuyas funciones eran entre otras, *desarrollar y responder por el Sistema Integral de Participación Ciudadana, determinar los métodos y procedimiento que permitieran que se expresaran y fueran atendidos los distintos intereses atinentes al servicio de policía y orientar su ACCIONAR*

*hacia actividades de entrenamiento, salvamento, ayuda ciudadana, vacaciones recreativas, campañas de vacunación y alfabetización, entre otras* (Decreto 2203, 1993, p.13). La capacitación y la prevención se establecieron como componentes claves del accionar policial, de esta manera se pusieron en marcha programas como volvamos al parque, por amor a mi barrio, por la vida y la esperanza, escuelas de seguridad ciudadana, Policía Cívica Juvenil, entre otros. En 1998 se dio inicio al modelo POLCO en remplazo del modelo PARCO, con el objetivo de afianzar aún más los mecanismos de la participación ciudadana que se habían puesto en marcha desde 1993. Los lineamientos de POLCO giraron en torno a la modalidad del servicio de vigilancia, el trabajo por cuadrantes (sectores, comunas, barrios), las patrullas por barrio (vigilancia a pie o en bicicleta) y una metodología de servicio basada en la elaboración de diagnósticos, priorización y formulación de planes de trabajo.

En el año 2007 surgió el modelo VICOM, basado en los principios de integralidad, corresponsabilidad y trabajo con calidad. El nuevo modelo buscó fortalecer el trabajo comunitario realizado por POLCO, asimilando su filosofía y continuando con los programas desarrollados por ésta, pero ampliando al mismo tiempo sus facultades al sentar las bases para que la vocación de servicio comunitario trascendiese de la unidad comunitaria. *“El modelo de vigilancia comunitaria contempla la fusión entre la vigilancia convencional y la policía comunitaria tradicional, sin importar la unidad, dependencia o servicio al que pertenezca. Desde este enfoque, la PONAL lidera e imparte las directrices para la implementación de dichos principios y competencias en todos los miembros de la Institución, de ahí que este tipo de vigilancia se constituya desde entonces en la columna vertebral del servicio de policía en el ámbito urbano y rural”* (PNC, 2010, p.75).

El modelo VICOM estableció parámetros para la evaluación de la gestión policial con base en el cumplimiento de las metas establecidas en cada una de las unidades, la reducción estadística delictiva y la satisfacción de los ciudadanos en torno a las condiciones de seguridad. Así mismo, centró la prestación del servicio en una perspectiva de integralidad, orientada en la prevención, la disuasión y la reacción. Posteriormente en 2009, se agregaron algunos componentes con el objetivo de mejorar la efectividad del servicio, enfatizando en la necesidad de elaborar diagnósticos<sup>3</sup> sobre las condiciones de seguridad de las localidades y desarrollar, con base en la priorización de delitos, planes de trabajo con metas claras para atender las respectivas problemáticas.

Finalmente en 2010 se adoptó el PNVCC el cual se implementó inicialmente en las ocho Metropolitanas de Policía del país, con el reconocimiento de sus jurisdicciones, la clasificación y distribución de los cuadrantes, el incremento y la capacitación del personal policial, así como la asignación de los medios técnicos y tecnológicos para su desarrollo. Éste plan reconoció que *el modelo tradicional de vigilancia concentrado en la respuesta al hecho consumado era insuficiente para responder a las nuevas demandas de seguridad ciudadana, por lo cual fue necesario desarrollar estrategias dinámicas que tenían como objetivo mejorar la calidad del servicio policial* (PNC, 2010, p.31), para ello enfatizó en la urgencia de lograr la corresponsabilidad en la conservación de la convivencia y el

---

<sup>3</sup> Identificar los problemas que afectaban la convivencia y la seguridad ciudadana a nivel local, centrándose en el análisis de las causas y los factores que actuaban en detrimento de la misma. Se establecieron como pasos vitales para la realización del diagnóstico el reconocimiento del sector, la captación de información, la identificación de los factores originadores de riesgo, el contacto con autoridades, líderes y organizaciones cívicas.

mantenimiento de la seguridad ciudadana entre las autoridades civiles, la Policía y la ciudadanía en general, agregando a la vigilancia elementos innovadores como la delimitación territorial, el fortalecimiento del talento humano, la asignación de responsabilidades y recursos y la apropiación de herramientas de gestión, apoyo y tecnología, buscando contrarrestar las causas y los factores generadores de delitos y contravenciones e incrementar la confianza de la comunidad en la gestión territorial y el trabajo interinstitucional.

Algunos de los objetivos del PNVCC son lograr una mayor estabilidad de los policías en los cuadrantes para fortalecer las relaciones con la comunidad y mejorar los niveles de confianza, reconocer el valor del policía en la calle, el policía cercano, el policía amigo y establecer operaciones conjuntas en el cuadrante por parte de las diversas unidades de la institución y las entidades públicas y privadas, con miras a estimular el trabajo integral y coordinado en la lucha contra el delito.

De esta forma puede concluirse que el sector de seguridad ha sido permeado por los esfuerzos que el gobierno nacional ha hecho para estimular la participación ciudadana en la construcción, implementación y evaluación de políticas públicas. La Constitución de 1991, la posterior Reforma Policial, la evolución de los modelos de prestación del servicio y las políticas de seguridad y convivencia del país, han tendido cada vez con mayor fuerza a vigorizar el papel del ciudadano en la construcción de mejores condiciones de seguridad, lo cual se refleja en la proliferación de programas, planes y estrategias de tipo comunitario, en la creación de nuevos canales para el ejercicio de la denuncia, el control social y la rendición de cuentas, en la obligatoriedad de involucrar al ciudadano en la elaboración de los diagnósticos locales, en la necesidad de indagar constantemente sobre su percepción en cuanto a la seguridad, a la forma en que se gesta y desarrolla el servicio policial y pedirle cada vez con mayor frecuencia que lo evalúe.

### **I.I.I. El PNVCC en el Área Metropolitana de Bucaramanga.**

Antes de analizar la implementación del PNVCC en el AMB, es importante precisar que un cuadrante es *un sector geográfico fijo que a partir de sus características sociales, demográficas y geográficas, recibe distintos tipos de atención de servicio policial, entre los cuales se encuentra la prevención, la disuasión y el control de delitos y contravenciones, bajo principios de integridad, corresponsabilidad y trabajo con calidad* (PNC, 2010, p.12).

Cada cuadrante tiene asignado un coordinador, que generalmente es el comandante de la estación, quien se encarga de planear el servicio de policía; un líder que encabeza las actividades de acercamiento e integración comunitaria así como la socialización de las problemáticas que enfrenta su jurisdicción; y la patrulla, compuesta mínimo por dos policías encargados del contacto directo con la comunidad para dar respuesta efectiva a los inconvenientes de seguridad que se presentan

La adecuada implementación del PNVCC requiere que el equipo del cuadrante este capacitado en cuanto a los lineamientos y herramientas que lo sustentan, que reconozca físicamente la jurisdicción<sup>4</sup>, que diagnostique<sup>5</sup> detalladamente los

---

4 Que ubique con facilidad los colegios, escuelas, iglesias, sedes universitarias, puestos de salud, hospitales, supermercados, discotecas, fuentes de soda, panaderías, billares, control de buses, droguerías, casetas comunales, compraventas, hoteles, cajeros automáticos, parqueaderos, puentes, frentes de seguridad pandillas, parques, invasiones.

delitos y las contravenciones que se presentan y pueda georeferenciarlos en el mapa del cuadrante<sup>6</sup>, con el objetivo de establecer un Plan de Trabajo con metas claras que permitan garantizar la eficiente planeación del servicio, el trabajo articulado y la realización de seguimiento al mismo.

Como apoyo a la planificación de las actividades a desarrollar en las jurisdicciones se encuentran los Centros de Información Estratégica Policial Seccional (CIEPS), encargados de consolidar y brindar información estadística delictiva al equipo del cuadrante. Además, son los responsables de la distribución del personal, la elaboración de mapas geográficos, la delimitación de las acciones mínimas a ejecutar por servicio, entre otras.

Es indispensable para garantizar la efectividad del PNVCC el uso adecuado de las herramientas que lo soportan. Con el objetivo de controlar y hacer seguimiento a las actividades desarrolladas por las patrullas se encuentra la Tabla de Acciones Mínimas Requeridas (TAMIR), la cual debe elaborarse con base en los diagnósticos disponibles, contemplando acciones de prevención, disuasión, corresponsabilidad y reacción, orientadas a contrarrestar los problemas identificados en el cuadrante. Así mismo, la Hoja de Servicio permite obtener información en cuanto al dispositivo de personal y equipamiento, el análisis estadístico en materia de denuncias y capturas, información sobre los días y horarios de afectación de acuerdo a la modalidad delictiva y las misiones y tareas a desarrollar dentro del cuadrante. Finalmente, el Cuadro de Mando Integrado para el control de indicadores de gestión es un sistema que permite realizar seguimiento y evaluación a los comandantes de la estación que generalmente son los coordinadores del cuadrante.

Otro elemento clave para el éxito del PNVCC es el fortalecimiento de la atención al ciudadano en la medida en que contempla la necesidad de escucharlo, registrar su necesidad, suministrarle información genérica y detallada sobre su cuadrante, rendirle cuentas sobre sus acciones y pedirle que emita juicios de valor sobre el servicio prestado por la institución, haciendo de éste un mecanismo adicional de control y evaluación.

En el AMB existen actualmente 85 cuadrantes distribuidos en siete Estaciones de Policía, tres en Bucaramanga, dos en Floridablanca, uno en Girón y uno en Piedecuesta. Es importante señalar que cuando comenzó la implementación del PNVCC en Junio de 2010 se crearon 84 cuadrantes y a lo largo de casi tres años solo ha sido posible la creación de un cuadrante adicional, debido principalmente a la falta de recursos humanos y de equipos con los que cuenta la Policía Metropolitana de Bucaramanga (MEBUC) y al limitado apoyo recibido por parte de las administraciones municipales, en la medida en que los recursos para mejorar la capacidad operativa de la institución policial, en parte dependen de las asignaciones presupuestarias que realicen los gobiernos locales.

La ciudad de Bucaramanga con una extensión de 165 Km<sup>2</sup> tiene tres Estaciones de Policía (Norte, Centro y Sur) y cuenta con 56 cuadrantes conformados cada

---

<sup>5</sup> Para realizar una adecuada y completa apreciación diagnóstica es importante analizar las siguientes nueve variables: tasa delictiva por habitantes, georeferenciación, movilidad y topografía, disponibilidad de medios, actividad económica, grupos al margen de la ley, apreciación de situación social, política y económica, memoria local y topográfica, coordinación intergerencial.

<sup>6</sup> Identificación de puntos neurálgicos del cuadrante, lugares donde se presentan homicidios, atracos, secuestros, extorsión, lesiones de tránsito, abuso sexual, fleteo, hurto común, hurto a vehículos, hurto a entidades financieras, piratería terrestre, abigeato, microtráfico y delitos informáticos.

uno de ellos en promedio por 4 barrios. En la capital santandereana se concentraron en el primer semestre de 2013, el 60% de los 10 cuadrantes más afectados por el delito y las contravenciones en el AMB. La Estación más perturbada es la Sur donde se localizaron la mitad de ellos. Llama la atención la amplitud del área de cobertura de los cuadrantes 2 y 16 (Cuadro 1) ubicados en los primeros lugares del rankin. La MEBUC como resultado de sus análisis ha enfatizado en la necesidad de crear nuevos cuadrantes con el objetivo de mejorar la presencia policial en la jurisdicción, sin embargo hasta el momento no ha sido posible concretarlo.

**Cuadro 1. Información cuadrantes Bucaramanga 2013**

Bucaramanga (norte)		Bucaramanga (centro)		Bucaramanga (sur)	
Cuadrante	#Barrios	Cuadrante	#Barrios	Cuadrante	#Barrios
1	8	1	3	1	5
2	1	2	4	2	8
3	13	3	5	3	5
4	5	4	2	4	8
5	5	5	1	5	4
6	7	6	3	6	6
7	3	7	3	7	2
8	5	8	2	8	6
9	8	9	1	9	1
10	4	10	2	10	3
11	4	11	2	11	7
12	7	12	4	12	3
13	6	13	2	13	13
14	5	14	2	14	15
15	3	15	1	15	3
16	2	16	1	16	6
17	4	17	1	17	1
18	5	18	1	Promedio	6
19	3	19	1	Promedio	4
20	4	Promedio	2	Promedio	4
Promedio	5	Promedio	2	Promedio Bucaramanga	4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MEBUC

Por su parte, el municipio de Floridablanca con una extensión de 100,35 Km<sup>2</sup> cuenta con 2 Estaciones de Policía (Floridablanca y La cumbre) y 16 cuadrantes conformados en promedio por 15 barrios cada uno. Así mismo, en la Estación de Floridablanca se encuentra el cuadrante más afectado (1), siendo éste el de más amplia jurisdicción (Cuadro 2). Es importante destacar que en la Estación La Cumbre, una zona neurálgica en términos de seguridad, se encuentra funcionando desde diciembre de 2012 la unidad de Prevención y Educación Ciudadana, antigua Policía Comunitaria, lo cual es preocupante dado que dicha dependencia concentra el trabajo comunitario y debería estar ubicada en las instalaciones centrales de la MEBUC, con el objetivo de facilitar e incentivar el acceso y la relación de los ciudadanos con dichos funcionarios.

**Cuadro 2. Información cuadrantes Floridablanca 2013**

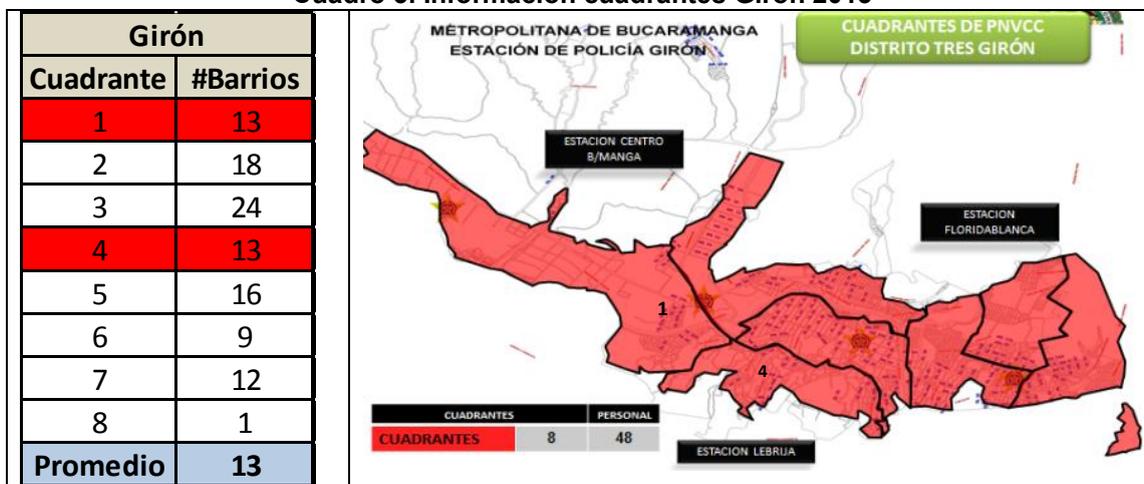
Floridablanca		La cumbre	
Cuadrante	#Barrios	Cuadrante	#Barrios
1	29	1	9
2	25	2	10
3	23	3	10
4	12	4	6
5	24	5	9
6	8	6	11
7	12	7	14
8	17	Promedio	10
9	5	Promedio	15
Promedio	17	Promedio Floridablanca	15

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MEBUC

El municipio de Girón es el más grande en extensión (475,14 Km<sup>2</sup>) y se encuentra dividido en 8 cuadrantes los cuales en promedio abarcan 13 barrios cada uno.

Se destaca la concentración del 20% de los cuadrantes más afectados del AMB y llama la atención la gran jurisdicción que se encuentra bajo la responsabilidad de todos los cuadrantes principalmente del cuadrante 1 (cuadro 3).

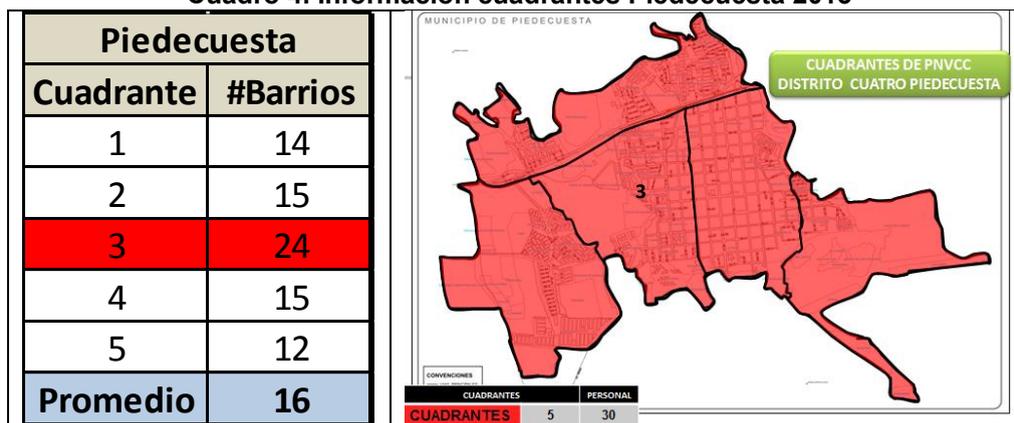
**Cuadro 3. Información cuadrantes Girón 2013**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MEBUC

Piedecuesta tiene una extensión territorial equivalente a 344 Km<sup>2</sup>, siendo el segundo municipio más grande del AMB. Sin embargo, tan solo cuenta con 5 cuadrantes conformados cada uno de ellos en promedio por 16 barrios y/o veredas, lo cual implica que la capacidad de reacción y de trabajo comunitario preventivo se encuentra altamente limitada, más aún cuando cada cuadrante dispone tan solo de 6 patrulleros que atienden tres turnos al día. Es de resaltar que gran parte de su territorio está conformado por zonas rurales en donde no se presenta alta densidad poblacional, debido a que, como sucede en todo el país, la mayor concentración de población se encuentra en las zonas urbanas.

**Cuadro 4. Información cuadrantes Piedecuesta 2013**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MEBUC

Según la Fundación Ideas para la Paz<sup>7</sup> (FIP 2012) en la MEBUC, el nivel de implementación y de disposición a ajustar la manera de trabajar de los efectivos de la Policía con base en la nueva metodología del PNCC ha sido del 70%. En materia de disposición, aproximadamente el 73% de los efectivos encuestados manifestaron una buena disposición a trabajar con la comunidad y valoraron la

<sup>7</sup> Ente externo e independiente, encargado de acompañar y evaluar el proceso de implementación del PNCC. La FIP evaluó si se han presentado transformaciones en la forma de enfrentar los problemas de seguridad en cada uno de los cuadrantes, complementando las estrategias de vigilancia tradicional (patrullaje y reacción ante el delito) con acciones orientadas a la prevención y a la solución de problemas. Así mismo, monitoreó el avance de los procesos de planeación, seguimiento y evaluación en los cuadrantes y la adopción de las herramientas que los soportan (diagnósticos locales, hojas de servicio y tablas de acciones ajustadas a las problemáticas).

importancia de estimular esta relación. Así mismo, cerca del 79% de los policías de los cuadrantes reconocieron tener contacto directo con la ciudadanía residente en la jurisdicción, lo cual es un buen indicador de la forma en que se han venido estrechando los lazos entre los dos actores.

En lo que respecta al impacto que ha tenido el PNVCC en la reducción del delito en Bucaramanga, el informe de la FIP (2012) señala avances importantes, que permiten hasta cierto punto reconocer la efectividad de la nueva modalidad de prestación del servicio policial en la lucha contra este flagelo. *Los delitos de mayor ocurrencia antes de la llegada del Plan eran hurto a personas (18.9%), lesiones personales (14.6%) y hurto a residencias (4.93%); el homicidio representaba el 1.36% de los delitos. Después de la implementación, la composición de los delitos cambió ya que el homicidio, el hurto a personas y a residencias redujo su participación sobre el total entre un 0.5% y un 4%. Adicionalmente se observó que en las estaciones que mejor implementaron el PNVCC, el homicidio disminuyó un 9.7%, lo mismo ocurrió con el hurto de motocicletas donde se registró una baja del 56.1%, del 45.9% en el hurto de automóviles y del 38.4% en el hurto a personas. (p.10).*

Dentro de los retos que presenta la implementación del PNVCC en Bucaramanga, se encuentra la necesidad de que el conocimiento con el que cuenta el personal de la MEBUC sobre las herramientas básicas, se traduzca en una mayor participación en la elaboración y actualización de las mismas. En el caso específico de la apreciación diagnóstica, la FIP (2012) encontró que alrededor del 50% de los policías que conforman los cuadrantes no habían participado en su elaboración; lo cual representa un reto grande en términos de calidad en la planificación de la estrategia a desarrollar en cada cuadrante, dado que el personal no conoce las problemáticas que estos enfrentan, ni las causas que los generan.

Sumado a ello, la FIP (2012) reportó que las fuentes utilizadas para la elaboración del diagnóstico, fueron principalmente encuestas aplicadas a la población y reuniones con la comunidad. Por su parte, el Sistema de Información Estadística, Delincuencial, Contravencional y Operativa de la Policía Nacional (SIEDCO) poco se utilizó para este fin, lo cual implica que la apreciación del policía en torno a las problemáticas de su jurisdicción se basan principalmente en la percepción de la ciudadanía, la cual no siempre coincide con lo que realmente sucede en el cuadrante. *Alrededor de 6 de cada 7 policías, no están diagnosticando la problemática de su jurisdicción o lo hacen de manera deficiente, lo que se ve reflejado en que solo el 2% de las patrullas de los cuadrantes reportaron delitos que coincidieron con la información reportada por el SIEDCO. (p.14).*

Una preocupación adicional es el aparente desinterés que presentan los líderes de los cuadrantes frente a la elaboración del diagnóstico, principalmente porque la FIP *encontró que en el 13% de los casos, estos funcionarios participaron en la recolección de la información del cuadrante y el 34% participó en la elaboración del diagnóstico* (FIP, 2012, p. 10). Así pues, se observa que las actividades que el líder realiza en el cuadrante no le dan el valor adecuado a las herramientas básicas del Plan, ni incentivan el desarrollo de acciones planificadas que sustenten la profesionalización de la prestación del servicio policial. Bastante preocupación implica el hecho de que aproximadamente el 33% de los líderes de los cuadrantes asistieron a todos los módulos de capacitación dictados por los EMCAP, lo cual implica que ellos no cuentan con las competencias ni los

conocimientos necesarios para liderar las actividades en los cuadrantes dentro de las directrices establecidas en el PNVCC y por ende esta situación se establece como un obstáculo para la eficiencia el Plan.

Es importante destacar el fortalecimiento del trabajo conjunto entre la ciudadanía y la Policía en la lucha contra el delito y las contravenciones. Sin embargo, la capacidad de trabajar de forma coordinada con otras instituciones del Estado es bastante deficiente, en parte por problemas en la planificación del servicio policial, dado que pese a que el personal de la Policía encuestado por la FIP, reportó que existían causas generadoras de violencia que no podían ser atendidas por la policía exclusivamente y por ende requerían del apoyo y acompañamiento de entes externos a la institución, éstas no han sido involucradas en los planes de atención en los cuadrantes. *Ninguna de las actividades que los equipos de los cuadrantes mencionaron involucra a actores distintos del personal de vigilancia, lo cual demuestra que hay una desconexión entre el diagnóstico de la jurisdicción y el Plan de Trabajo diseñado para dar soluciones a las problemáticas identificadas* (FIP, 2012, p.28).

En lo que respecta al trabajo con las administraciones locales, la FIP encontró que este es uno de los aspectos sobre los que más hay que trabajar. A pesar de que el 67% de las unidades reconoció la importancia de trabajar en equipo con ellas, solo el 49% evidenció un trabajo conjunto y coordinado. *Estos resultados preocupan, principalmente para el caso de la Alcaldía, debido a que el Alcalde es la máxima autoridad de Policía de la ciudad, por lo que la comunicación y coordinación entre estas dos instituciones debería ser fluida y dar como resultado el desarrollo de planes conjuntos en materia de seguridad y convivencia ciudadana*(FIP, 2012, p. 38). Así mismo, identificó problemas de coordinación entre los cuadrantes y unidades de la Policía como la DIJIN y la DIPOL, dado que en las encuestas aplicadas comprobó que *ninguno de los encuestados señaló realizar actividades que involucran el trabajo con los componentes del despliegue* (FIP, 2012, p.45).

#### **IV. Percepción de los líderes comunitarios sobre PNVCC, la Policía Comunitaria y los Frentes de Seguridad.**

Los presidentes de las Juntas de Acción Comunal (JAC) son generalmente las personas que más conocimiento tienen sobre las problemáticas políticas, económicas y sociales que enfrenta su comunidad, sobre los proyectos, programas y actividades que las diversas instituciones del Estado implementan en sus barrios para enfrentarlas y sobre la aceptación o el descontento que estas acciones generan en los ciudadanos. Además, ellos desarrollan casi siempre un papel activo y comprometido con la mejora de las condiciones que afectan a su localidad, mediante la gestión de recursos, proyectos y peticiones a los entes gubernamentales y a las empresas privadas. No en vano, las actuales directrices del servicio policial contemplan la necesidad de trabajar de la mano con los líderes en la realización del diagnóstico situacional y en la aplicación de los diversos programas comunitarios en cada uno de los cuadrantes, debido a que estos son reconocidos como facilitadores del enlace entre los miembros de la Policía y los ciudadanos del común. Por otra parte, en materia de consulta, socialización y evaluación de políticas de seguridad ciudadana, que se desarrollan dentro del marco de los Consejos de Seguridad y las jornadas de Rendición de Cuentas, pese a que la convocatoria para la participación ciudadana es abierta, son principalmente los líderes comunitarios (presidentes de las JAC y ediles) los que participan.

Por esta razón el IEP elaboró un cuestionario con 45 preguntas orientadas a conocer la percepción de los líderes comunitarios en torno a la seguridad y la convivencia en sus barrios, la forma en que evalúan el servicio policial y los programas de atención y acompañamiento desarrollados por las diversas instituciones interesadas en el tema y los retos que a su criterio presenta la participación ciudadana en estos asuntos en el AMB.

En el AMB existen actualmente 670 JAC debidamente reconocidas por las administraciones municipales. Pese al esfuerzo que los municipios han venido haciendo desde los últimos años para consolidar un registro actualizado y completo de cada uno de los ciudadanos que las conforman, es notable la ausencia de direcciones y teléfonos de contacto (102), principalmente en los municipios de Floridablanca y Girón. Otras deficiencias evidenciadas en las bases de datos fueron desactualizaciones (varios de los presidentes contactados indicaron haber dejado el cargo con antelación) y números de contacto errados. Por tal razón, no fue posible encuestar el número de líderes que el muestreo estratificado para un nivel de significancia de 0.05 arrojó (368) y tan sólo pudieron contactarse vía telefónica para la aplicación de la encuesta 240 líderes. La aplicación del instrumento se realizó entre febrero y mayo de 2013 y en términos generales los líderes mostraron buena disposición a responder las preguntas planteadas, lo cual demuestra su interés en que se adelanten en la región estudios orientados a repensar sus problemáticas y hacer eco de sus peticiones.

Los resultados de las encuestas de opinión realizada por el IEP de la UNAB a los líderes comunitarios del AMB, permitieron obtener varias conclusiones. La primera de ellas es la idea de que la Seguridad y la Convivencia es un problema que los afecta casi de forma generalizada y que ésta ha venido deteriorándose durante los últimos años; lo cual se refleja en que tan solo el 16% consideró que la seguridad en su barrio era buena, mientras que el 28% la definió como mala y el 54% señaló que era regular. Así mismo, para el 70% de los presidentes la problemática ha venido empeorándose durante los últimos 10 años, frente a un 24% que reconoció que se habían presentado mejoras significativas al respecto.

Es de resaltar que pese a que la percepción sobre la seguridad de los líderes se ha venido empeorando, el 67% reconocieron que se han estado implementando acciones para mejorar la situación en sus barrios, dentro de las que se destacan el aumento de la presencia policial (45%), la mayor participación de la ciudadanía (19%) y la implementación de los Frentes de Seguridad (14%). Según los encuestados, quien trabaja de forma activa e interesada en contrarrestar este flagelo es principalmente la Policía (41%) y las JAC (29%), los líderes sienten que las administraciones locales poco apoyo e interés muestran al respecto y en general expresan bastante descontento por el apoyo recibido por estas instituciones.

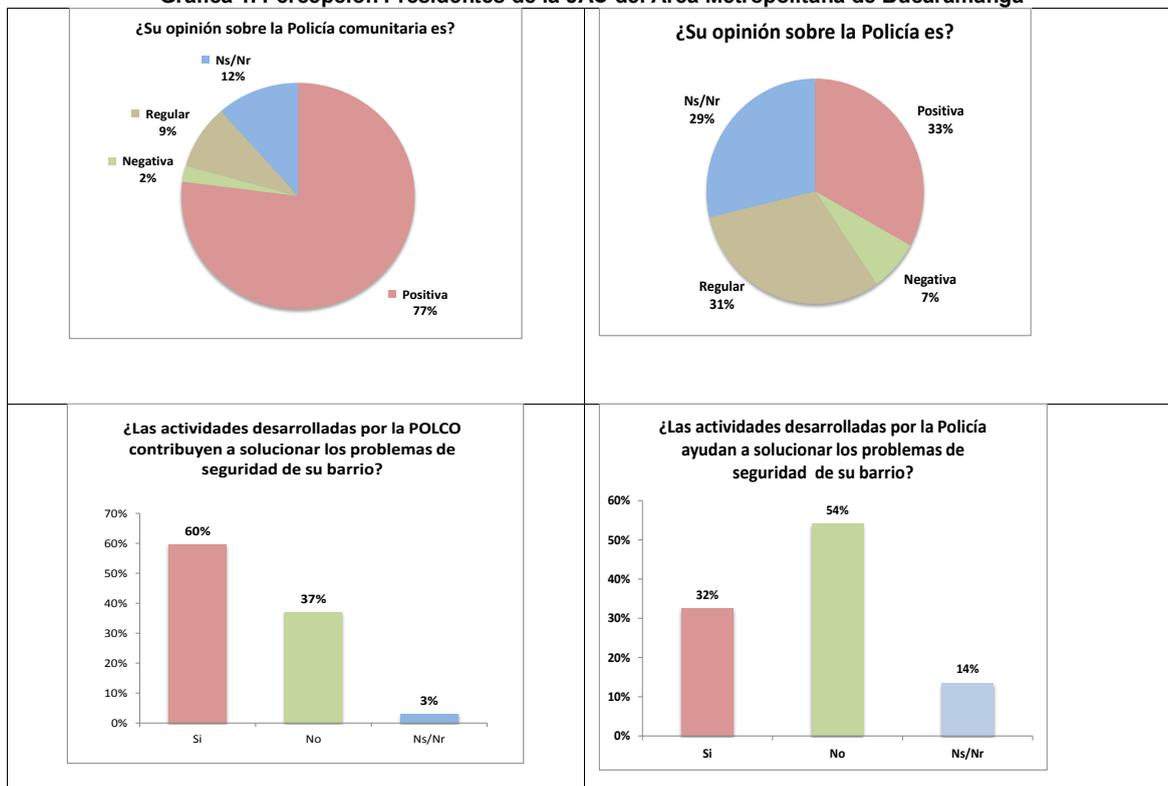
En segundo lugar, se evidenció que las principales problemáticas que afectan la seguridad en los barrios y veredas son la drogadicción (43%), los hurtos (41%) y el microtráfico (13%), lo cual nos permite identificar que la percepción de los líderes no está muy alejada de lo que identifican los policías en lo que respecta a las problemáticas que aquejan a sus cuadrantes. Así mismo, se hace hincapié en la necesidad de estimular el trabajo social con los niños y los jóvenes en el AMB, debido a que el 57% de los presidentes señalaron que los infractores se encontraban en el rango de edades entre los 12 y los 18 años, el 31% los ubicó

entre los 18 y los 30 años y el 6% de los presidentes expresaron que éstos se encontraban entre los 5 y los 12 años.

En tercer lugar, se pueden destacar los avances presentados en la región en torno a la participación de los líderes en reuniones o encuentros orientados a diseñar, debatir, discernir, socializar y/o evaluar la política de seguridad así como la prestación del servicio policial, debido a que el 76% reconoció haber hecho presencia en éste tipo de jornadas. Sin embargo, continúa siendo un reto el reconocimiento de la efectividad de los encuentros en la lucha contra el delito y las contravenciones, debido a que tan solo el 26% de los presidentes lo consideraron así. Es un riesgo para la continuidad de la participación el hecho de que el 40% de los encuestados haya considerado que los acuerdos y compromisos adquiridos por la institución policial y las administraciones locales no se cumplen, así como la idea de que la poca frecuencia con la que se realizan las jornadas influye directamente en los resultados obtenidos (24%).

En cuarto lugar, se pudo evidenciar la importancia que los líderes dieron al trabajo desarrollado por la Policía Comunitaria, reflejado en una percepción positiva de estos efectivos (77%) y al reconocimiento de que las actividades desarrolladas por esta unidad policial contribuyen a solucionar los problemas de seguridad que afectan a sus barrios (60%), dado que éstas se orientan principalmente a la capacitación y formación en materia de prevención, así como al establecimiento de relaciones basadas en la confianza y el respeto de la ciudadanía. No obstante, cuando se cuestionó en este sentido sobre la Policía en general, la percepción positiva se redujo drásticamente a un 33%. Así mismo, la idea de que las actividades desarrolladas por la institución no contribuían a solucionar sus problemas de seguridad se hizo más relevante ubicándose en un 32%.

**Gráfica 1. Percepción Presidentes de la JAC del Área Metropolitana de Bucaramanga**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de percepción sobre seguridad y convivencia ciudadana, aplicada por el IEP de la UNAB.

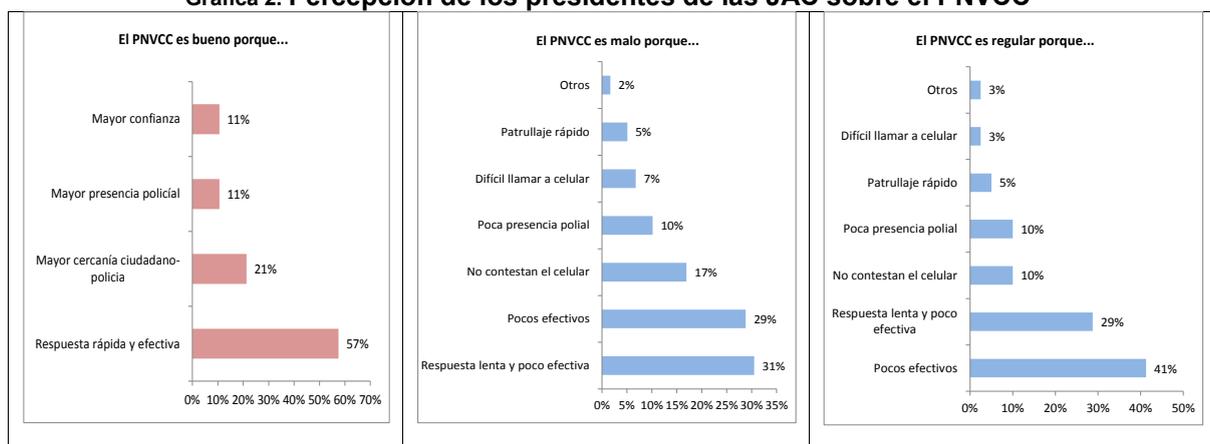
En lo que respecta al PNVCC se evidenció que el 80% de los encuestados estaban familiarizados con el tema, lo cual demuestra una acción efectiva de

socialización del modelo de prestación del servicio policial que opera desde finales del 2010. Es importante destacar que los líderes que declararon no reconocer el Plan fueron generalmente los presidentes de las veredas de los municipios de Floridablanca y Piedecuesta, quienes mayoritariamente reportaron una ausencia de presencia policial y de acompañamiento por parte de las instituciones del Estado en la lucha contra las problemáticas que los afectan.

Pese al reconocimiento del PNVCC por la mayoría de los presidentes, tan solo el 25% de ellos señaló que éste es bueno, 30% lo consideró malo y el 44% lo declaró regular. Las razones que expresaron a favor, fueron principalmente una respuesta más rápida y efectiva (57%) y el mayor contacto directo entre los ciudadanos y la Policía (21%), lo cual ha repercutido en mejores niveles de confianza dado que los líderes identifican al policía cercano como un amigo con el que pueden socializar y reportar irregularidades que no comunicarían si se tratase de otro efectivo.

Es importante hacer referencia a que quienes calificaron el PNVCC regular, ante todo reconocieron que éste se basa en un nivel alto de planificación y profesionalización del servicio policial, por lo cual están satisfechos con el programa tal cual se plasma y socializa. Sin embargo, el problema radica en la forma en que se implementa, debido a que la gran mayoría reconoció la insuficiencia de recursos humanos con los que cuenta la institución policial, lo que se traduce en un número insuficiente de efectivos por cuadrantes (41%) y por ende en una respuesta lenta y poco efectiva (29%). A su vez, reportaron la poca presencia policial (10%) que se presenta en los barrios y por tanto un patrullaje deficiente en la medida en que se realiza de forma esporádica y rápida. Una preocupación clave es el hecho de que el patrullaje, la presencia e incluso la respuesta de los miembros del cuadrante se dificulta en los barrios que son de difícil acceso por sus condiciones topográficas. A su vez, quienes calificaron el PNVCC como malo hicieron énfasis en las mismas razones, pero agregaron que los miembros de las patrullas no contestan el celular (17%) y que algunas veces se les dificulta a los ciudadanos hacer llamadas a celular (7%).

**Gráfica 2. Percepción de los presidentes de las JAC sobre el PNVCC**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de percepción sobre seguridad y convivencia ciudadana, aplicada por el IEP de la UNAB.

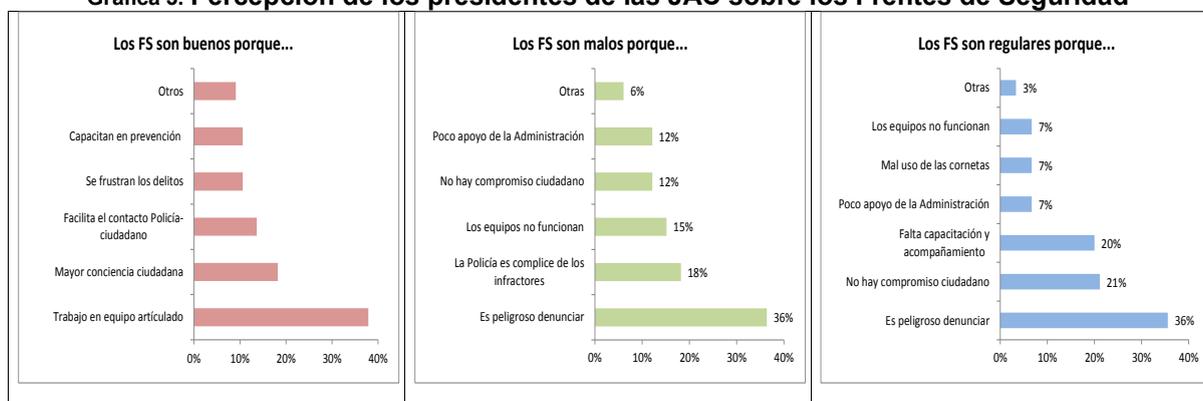
Por su parte los Frentes de Seguridad<sup>8</sup> fueron reconocidos por el 68% de los líderes encuestados. Al igual que con el PNVCC los lugares donde se reportó

<sup>8</sup> Organizaciones de carácter comunitario, lideradas por la PONAL, con el fin de crear cultura sobre seguridad ciudadana, coadyuvando a la convivencia pacífica de las comunidades mediante la vinculación e integración de los vecinos por cuadras, sectores, barrios, conjuntos cerrados, edificios y localidades, con el objeto de contrarrestar y prevenir los problemas de inseguridad que afectan el orden (PONAL, 2013).

desconocimiento de este programa fue principalmente en las veredas de los municipios del AMB. Los Frentes de Seguridad fueron calificados por la mayoría de los líderes como regulares (46%), un porcentaje menor los definió como malos (15%) y el 32% los identificó como buenos. Las razones que explican la percepción negativa sobre este programa es que los líderes consideran que es peligroso denunciar, dado que varios miembros de los Frentes de Seguridad han sido víctimas de ataques, agresiones y amenazas, lo cual pone en riesgo su vida y la de los miembros de su familia (36%). Así mismo, varios de ellos (18%) consideran que la Policía tiene vínculos con los delincuentes debido a que no se explican la razón por la cual cuando realizan las denuncias, los implicados saben quien reportó la irregularidad, además varios señalaron que los policías pese a saber quienes son los infractores continúan con una actitud cómplice ante el delito. Las anteriores variables tienen por tanto una repercusión importante en la falta de compromiso de la ciudadanía o el poco interés de participar en los Frentes de Seguridad, lo cual dificulta u obstaculiza el funcionamiento de este programa. Finalmente es importante señalar la demanda de mayor capacitación y acompañamiento por parte de las instituciones del Estado a la labor desarrollada por los Frentes de Seguridad.

Las razones que expresaron a favor de los Frentes de Seguridad, fueron principalmente el desarrollo del trabajo en equipo entre la Policía, la ciudadanía y las Administraciones Locales, así como la mayor articulación del trabajo desempeñado por las diversas unidades de la Policía. A su vez, resaltaron la importancia que han tenido los Frentes de Seguridad en la concienciación de que la participación ciudadana es vital para mejorar las condiciones y con base en ello ha logrado estimularla.

**Gráfica 3. Percepción de los presidentes de las JAC sobre los Frentes de Seguridad**

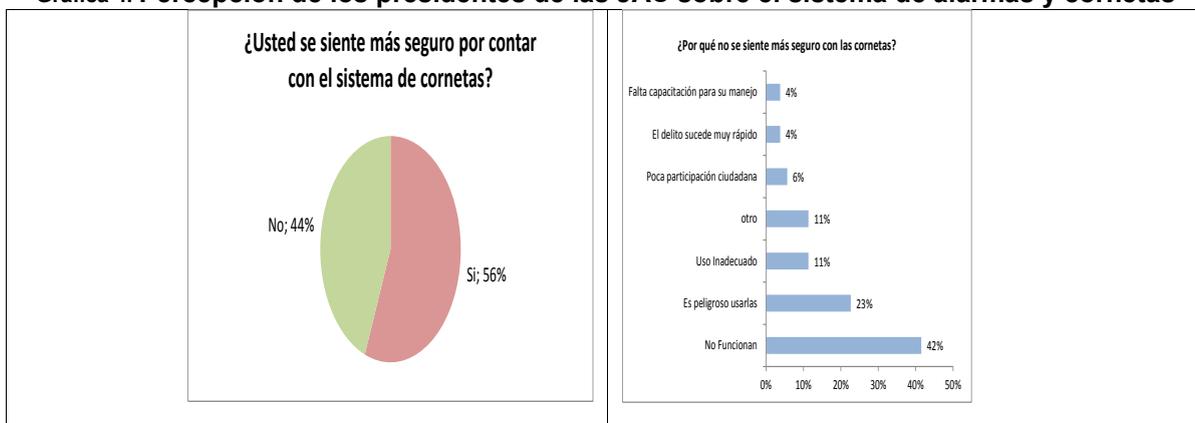


Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de percepción sobre seguridad y convivencia ciudadana, aplicada por el IEP de la UNAB.

Por su parte en cuanto al uso y funcionamiento de las cornetas que son el sistema central de los Frentes de Seguridad, existen varias inquietudes que también tienen implicaciones negativas en torno a la efectividad del programa. El 44% de los líderes en cuyos barrios contaban con éste mecanismo reportaron no sentirse más seguros por tener este sistema. Las razones que explican esta situación es el hecho de que las cornetas se encuentran en mal estado (42%) y en torno a ello es importante destacar que los presidentes consideran que el apoyo de la administración en el suministro, la reposición y el mantenimiento de estos equipos es prácticamente nulo. Otro aspecto relacionado, es el hecho de que consideran que es peligroso utilizarlas, debido a que ante la poca participación de la ciudadanía, son contados los miembros del frente que se atreven a usarlas y por ende es fácil reconocer quienes las utilizan, lo cual desencadena en riesgos a la seguridad de los ciudadanos, principalmente en

barrios en los que los infractores conviven cotidianamente con los miembros del Frente.

**Gráfica 4. Percepción de los presidentes de las JAC sobre el sistema de alarmas y cornetas**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de percepción sobre seguridad y convivencia ciudadana, aplicada por el IEP de la UNAB.

## V. Conclusiones

La reforma policial en Colombia ha incentivado el desarrollo de la vocación comunitaria de la institución policial, concretada en la serie de planes, programas y actividades orientadas a fortalecer las relaciones entre esta y la comunidad. Hoy en día el ciudadano juega un papel fundamental en el diseño, la ejecución y el control de las políticas que se implementan para proveerle un ambiente adecuado de seguridad y convivencia. Así pues, el nuevo esquema de prestación del servicio policial demanda de la ciudadanía un papel activo en la vigilancia y el suministro de información sobre aspectos sociales y situacionales que permitan entender la complejidad del delito en su localidad, así como el uso activo de los canales comunicativos que se han venido creando para expresar directamente sus quejas, reclamos y hacer efectivas sus denuncias.

No obstante, el cambio institucional es un proceso lento y difícil. Quienes se han dedicado a investigar a la institución policial coinciden en afirmar que ésta es una organización bastante resistente al cambio y que pese a las reformas impulsadas, el contexto caracterizado entre otras cosas, por niveles bajos de profesionalización, un control interno y externo de la conducta policial inadecuado, la implementación de políticas de seguridad altamente represivas, la existencia de una cultura social legitimadora del uso de la violencia y, la inseguridad creciente que presiona a las policías a trabajar en torno a resultados cortoplacistas, se convierten en obstáculos para su consolidación.

En el AMB pudo evidenciarse la relación constante y estrecha que se ha venido estableciendo entre los miembros de la MEBUC y los líderes comunitarios, lo cual ha permitido que mejoren los niveles de confianza en la Policía como resultado del acercamiento del ciudadano con el “policía amigo”. La posibilidad de establecer contacto directo con el efectivo encargado del cuadrante y la estabilidad del personal responsable del sector ha generado condiciones adecuadas para que el ciudadano colabore de forma activa en la lucha contra el delito y las contravenciones y tenga mayores incentivos para participar en las diversas actividades que se desarrollan en el barrio. Sin embargo, no parece claro que la estrategia estimulada por el PNVCC fortalezca la confianza hacia la institución policial dado que varios líderes afirmaron no estar dispuestos a

denunciar o señalar a los infractores en caso de que tuvieran que hacerlo con efectivos ajenos al cuadrante.

Una preocupación adicional radica en el riesgo que ha representado para la vida de algunos ciudadanos y la de sus familias el hecho de realizar denuncias y señalamientos. La idea de que la Policía tiene vínculos con los delincuentes restringe aún más la participación y compromete la efectividad de las políticas que demandan un papel activo del ciudadano en la lucha contra el delito y las contravenciones. Lo anterior implica que la MEBUC debe continuar trabajando para elevar los niveles de confianza en la institución. Se hace indispensable plantear mecanismos que faciliten la realización de denuncias, dado que en muchos casos el ciudadano debe dirigirse hasta las oficinas para poder efectuarlas, ya que en el 123 se han negado en repetidas ocasiones a recepcionar sus quejas, como pudo comprobarlo la directora de la investigación, quien no pudo reportar una irregularidad a través de éste canal y tuvo que trasladarse hasta la oficina principal para radicarla. Así mismo, es vital para estimular la participación ciudadana en asuntos de seguridad y mejorar la confianza de los ciudadanos, indagar sobre las razones que han llevado a que un gran número de líderes perciba como peligroso el acto de denunciar, dado que los infractores señalados con facilidad conocen quién fue la persona que los delató ante las autoridades. Es importante enfatizar en que ésta percepción no fue aislada, sino por el contrario repetitiva y se reportaron casos bastante preocupantes al respecto.

A su vez, fue inquietante evidenciar que en varios casos los líderes señalaban que los miembros de la MEBUC les pedían que recolectaran pruebas (videos, fotos) para poder respaldar las denuncias realizadas por ellos y poder actuar frente al delito, lo cual compromete su seguridad y lleva a que realicen labores que le competen a la inteligencia policial. Se recomienda delimitar la labor del ciudadano en asuntos de seguridad y evitar incitarlo a que incurra en acciones que ponen en riesgo su vida e integridad.

En cuanto a la participación de la ciudadanía en jornadas de diseño, implementación y evaluación de planes y programas para lograr la paz ciudadana, preocupa la idea preponderante de que son poco efectivas, lo cual compromete la continuidad de la participación de los líderes. Se recomienda invitar a los Consejos de Seguridad que se realizan en los cuadrantes a funcionarios de las administraciones municipales que puedan comprometerse con los ciudadanos en la atención de problemáticas que están fuera de la potestad policial, pero que influyen de forma significativa en los niveles de seguridad y convivencia, como es el caso de aspectos situacionales que ameritan la intervención de las entidades encargadas del alumbrado público, por citar un ejemplo.

Desde luego, la eficiencia de los encuentros esta supeditada a la calidad de la planificación de los mismos y debe trascender al hecho de cumplir con un requisito de rendición de cuentas, al mismo tiempo requiere una acertada elaboración de la apreciación diagnóstica que permita identificar a los funcionarios de las administraciones que requieren con urgencia ser convocados, estimulándose de ésta manera el trabajo coordinado de corresponsabilidad institucional.

El proceso de implementación del PNVCC en el AMB, enfrenta varios retos que repercuten de manera notoria sobre la efectividad de la prestación del servicio

policial. En primer lugar, es importante destacar que la gran extensión territorial que se encuentra bajo la responsabilidad de algunos cuadrantes, principalmente en los municipios de Girón y Piedecuesta, implica que la capacidad de reacción de los dos miembros del cuadrante que realizan patrullaje diario se encuentra altamente limitada. Lo anterior se traduce en un descontento casi generalizado de líderes comunitarios en torno a la implementación y efectividad del Plan. Se hace indispensable que las administraciones locales respalden la creación de nuevos cuadrantes, tal como lo ha sugerido la MEBUC durante los últimos meses.

Así mismo, la capacidad de desarrollar trabajo comunitario se condiciona de manera significativa con la extensión del cuadrante, lo cual implica menor presencia policial en algunos sectores, donde si bien se desarrollan actividades, éstas se realizan de forma esporádica, lo que conlleva a que disminuya la percepción positiva sobre los resultados que puedan generar. Se recomienda que en el AMB se fortalezca el trabajo comunitario y preventivo que es altamente reconocido y respaldado por los líderes comunitarios.

Un aspecto importante, derivado de la amplitud de los cuadrantes es la realización de los diagnósticos locales y el conocimiento claro sobre las problemáticas que los afectan. Sumando a ello, se encuentran retos en materia de compromiso de los líderes y de los demás miembros del cuadrante en la elaboración y actualización de las herramientas del Plan, el trabajo coordinado con otras instituciones del Estado y el fortalecimiento del trabajo conjunto y planificado con las distintas dependencias de la MEBUC. Sería interesante en futuras investigaciones realizar un análisis del perfil psicosocial de los policías que conforman en PNVCC, dado que en entrevistas aplicadas a los integrantes de las patrullas pudo evidenciarse que algunos efectivos provenían de escuadrones antiguerrilla o del ESMAD, lo cual puede estar afectando su compromiso con una actividad que requiere sin lugar a dudas una vocación distinta.

Finalmente, se propone que se adelante un proyecto en el cual se vincule a las empresas públicas y privadas con el objetivo de potenciar el impacto del PNVCC, mejorar la percepción ciudadana sobre el servicio policial y facilitar el acceso del ciudadano a la institución. Hay comunidades con escasos recursos, en donde mayoritariamente se localizan los delitos y las contravenciones, que no tienen facilidad para realizar llamadas a celular. Es importante que se institucionalice la gratuidad de las llamadas orientadas a establecer contacto con los números de los cuadrantes del AMB.

## Bibliografía

Bello Montes, Catalina. *La violencia en Colombia. Análisis histórico del homicidio en la segunda mitad del Siglo XX*. Revista Criminalidad. Policía Nacional. DIJIN. Bogotá. 2008.

Casas Dupuy, Pablo. *Reformas y Contrarreformas en la Policía Colombiana*. Fundación Seguridad & Democracia. Bogotá. 2005

Organización de los Estados Americanos (OEA) y Comunidad de Policías de las Américas (AMERIPOL). *Buenas prácticas policiales, un modelo de intervención efectivo y trascendente para las Américas*.

Congreso de la República, *Ley 62 de 1993*. Bogotá, Agosto de 1993.

Correa Sutil y Luis Barros (editores) *Justicia y Marginalidad. Percepciones de los Pobres*. Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. 1993.

Cruz, José Miguel. *Estado y violencia criminal en América Latina. Reflexiones a partir del Golpe en Honduras*. Revista Nueva Sociedad N° 226 Págs 67-84, Argentina. 2010.

Dammer, Lucía y Bailey David. *Reforma Policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina*. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad N°1. Santiago de Chile. 2005.

Congreso de la República, *Decreto número 2252 de 1995*.

Departamento Nacional de Planeación, *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*, Bogotá, D. C. 2011.

Frülingg Hugo, *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?*, Centro de Estudios en Seguridad y Convivencia CESC, Universidad de Chile, Santiago de Chile. 2003.

Fuentes, Claudio. *Denuncias por Violencia Policial en Chile*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Santiago de Chile .2000.

Fundación Ideas para la Paz. *Siguiendo el conflicto: hechos y análisis*. Numero 60/ agosto de 2011.

Fundación Ideas para la Paz. *Evaluación del impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Bogotá, 2012.

Lemos-Nelson, Ana Teresa, *Police Criminality, citizenship and the (un) rule of law*. Conferencia del Latin America Studies Association, Washington DC. 2001.

Mesquita Neto, Paulo y Beatriz, Stella, *Policiamiento Comunitario: A experiencia en Sao Paulo*. Nucleo de Estudos da violencia da Universidade de Sao Paulo. Sao Paulo. 1998.

Policía Nacional de Colombia, *Estrategia de la Policía Nacional para la consolidación de la seguridad ciudadana*. Bogotá, 2010

Policía Nacional de Colombia, *Estrategia Institucional para la seguridad Ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Tomo 2.2 Seguridad Ciudadana.

Policía Nacional de Colombia. *Estrategia de la Policía Nacional para la consolidación de la seguridad ciudadana*. Tomo 2.3 Seguridad Ciudadana.

Policía Nacional de Colombia. *Implementación de la vigilancia comunitaria en Colombia*. Bogotá 2010.

Policía Nacional de Colombia, *Lecciones aprendidas en la Policía Nacional (II)*. Bogotá, 2010.

Policía Nacional, *Consejo Local de Seguridad*. Puente Aranda, 2011.

Policía Nacional, *Modificación del PNVCC*. 2010.

Policía Nacional de Colombia, *Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Bogotá, 2010

Presidencia de la República. *Decreto 2203*. Bogotá, 2003.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*, PNUD, San José de Costa Rica, 2009.

## **Controle social, participação e governança: possibilidades de inserção de atores sociais na tomada de decisão a partir da elaboração do Plano Plurianual 2012-2015.<sup>1</sup>**

Thiago Henrique dos Santos – graduando em Políticas Públicas IEAR/UFF

[thenrique@id.uff.br](mailto:thenrique@id.uff.br)

Priscila Ermínia Riscado – Professora Adjunta no Curso de Políticas Públicas IEAR/UFF

[priscilariscado@gmail.com](mailto:priscilariscado@gmail.com)

**Resumo:** Dado o contexto das transformações sociais, fica cada vez mais latente a responsabilidade do governo em prestar contas de suas ações à população e incorporar novos atores no ciclo das políticas públicas. No trabalho presente, buscaremos explorar a ampliação da participação popular e controle social na gestão pública, sobretudo como esse processo se dá na elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 através do uso do Monitoramento Participativo. Partimos da hipótese inicial de que a inserção de novos atores no processo de construção das agendas além de fortalecer a prerrogativa constitucional da ampliação da democracia e gestão pública participativa, também sinaliza para o processo de consolidação da governança, horizontalizando o processo de tomada de decisão. Em linhas gerais, analisaremos de que forma o PPA se estrutura, e como se dá o processo de participação na formulação de políticas estratégicas do governo federal.

**Palavras – Chave:** participação; democracia direta; planejamento; monitoramento; governança.

---

<sup>1</sup> Trabalho preparado para ser apresentado no VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Pontifícia Universidade Católica do Peru, Lima, 22 a 24 de julho de 2015. GT: Políticas Públicas.

## **1. Introdução**

A redemocratização ocorrida em 1988, com a adoção da nova Constituição cidadã, não só garantiu mais participação da sociedade na ação política, como também estabeleceu mecanismos de gestão que pretendiam garantir maior eficiência na promoção dos bens e serviços públicos. Em art. 165º, fica responsabilizado ao poder Executivo Federal o papel de formular o PPA – Plano Plurianual -, a LOA – Lei de Orçamento Anual - , LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias. Para que tais leis entrem em funcionamento é preciso que seja aprovada pelo Legislativo.

A década de 1990 é marcada pela reforma gerencial, executada no governo de Fernando Henrique Cardoso onde se buscou reformular a atuação da Administração Pública no sentido de incorporar a ela ferramentas utilizadas nas empresas. Destaca-se, nesse contexto, a criação da lei de responsabilidade fiscal, onde foram estabelecidos os percentuais mínimos que o governo deveria destinar para cada área. Tal momento ficou conhecido como reforma gerencial

Com a eleição de Lula em 2002, o governo passou a adotar uma nova agenda desenvolvimentista que tinha como prioridade o crescimento econômico aliado a distribuição de renda e erradicação da miséria. Os governos subsequentes em que o presidente foi reeleito e o primeiro mandado da presidente do mesmo partido, Dilma Rousseff, também foram marcados por ter questões sociais elencadas como prioridade.

O novo projeto de desenvolvimento proposto pelo PT – Partido dos Trabalhadores - também é caracterizado pelo rearranjo institucional e operacionalização da implementação das políticas públicas, assim como a ampliação da participação social no processo decisório.

O planejamento estratégico fora executado pelo governo federal com o intuito de estabelecer diretrizes e programas de curto, médio e longo prazo a fim de propor certa continuidade às ações de execução de políticas públicas elencadas em eixos temáticos desenvolvidas pelo governo de modo a garantir o acesso da população a bens e serviços públicos em concomitância com uma ação pública mais eficaz.

Com o estabelecimento do PPA – 2012 -2015 há a concretização do processo acima citado e outro acontecimento que nos chama atenção: a partir desse momento a participação social se dá não apenas na construção de demandas junto ao poder público, como também passa a se estender a todo o ciclo de implementação das políticas públicas através do Monitoramento Participativo.

As diversas mudanças ocorridas no contexto da ação política proporciona um cenário onde novos atores tem papel importante no processo decisório, principalmente os atores sociais que até então eram apenas consultados pelo governo.

Outro fato que merece destaque em nossa análise é a ampliação dos mecanismos de prestação de contas fortalecidos e criados pelos governos após a nova Constituição. O art. 5º, inciso XXXIII da carta magna dispõe que

“... todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse pessoal ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. (Constituição Federal, 1988. P.5-6).

Percebemos que o período democrático recém inaugurado, também é caracterizado pela responsabilização dos governos em prestar contas de suas ações. Nesse contexto, são ampliados não apenas os mecanismos de controle interno, como principalmente os de controle externo

A prerrogativa constitucional supracitada teve sua efetivação com a Lei n º 12.527/11 que regulamenta o acesso da população às informações do governo. Nesta, ficam instituídas as formas como a prestação de contas acontecerá, bem como clara a preocupação do governo em transformar os dados de relatórios técnicos em informações com linguagem clara para a população.

Dentro dessa nova arena onde a ação política passa a acontecer, o Estado reconhece a importância da aproximação com outros atores no sentido de garantir que as novas ferramentas realmente sejam efetivadas.

Essa nova dinâmica de gestão pública em que o Estado dialoga com esses novos atores na construção de políticas públicas passa a ser conceituado por alguns autores como *governança*

Nota-se que dentro do debate existente acerca do tema da governança existe uma preocupação demasiada com a questão do papel das instituições na consolidação da mesma. Dentro dessa perspectiva teórica, as instituições devem promover a interlocução entre poder público e sociedade, ao mesmo tempo em que forneça aporte para que as políticas públicas sejam executadas em sua plenitude.

Os direitos previstos na nova Constituição precisam de um aparato, que deve ser criado pelos governos para gerir as políticas públicas e consequentemente, efetiva-los. A ação pública, em todas as esferas do poder, deve estar orientada para o viés democrático, onde a sociedade civil participa de todo o processo de concessão de bens e serviços públicos.

Nosso trabalho consiste na análise documental de leis e relatório emitidos pelo governo federal disponibilizados na internet. Buscaremos assim compreender como novas ferramentas de gestão de políticas públicas - sobretudo de monitoramento e avaliação – dialogam com a ampliação da participação e controle social em contextos de tomada de decisão.

Partindo de uma abordagem qualitativa crítica que se aproxima da lógica dialética<sup>2</sup>, buscaremos compreender as transformações ocorridas na gestão, e, sobretudo, responder a seguinte questão: Como a ampliação da participação na elaboração e monitoramento do Plano Plurianual 2012-2015 contribui para a consolidação de um cenário de governança no Brasil?

Em um primeiro momento buscaremos analisar como se constituíram os Planos Plurianuais dos últimos dez anos. Logo, analisaremos o Plano Plurianual 2012-2015, como é organizado e como se estrutura o Monitoramento Participativo. Em seguida, analisaremos as ferramentas de controle social que vão além do monitoramento. Por fim, faremos breves considerações sobre a consolidação da governança no Brasil e apresentaremos nossas conclusões.

---

<sup>2</sup> Segundo Richardson (2012), “A aplicação da lógica dialética permite-nos reconhecer a especificidade histórica e a construção social dos fenômenos existentes, para que possamos agir conscientemente para transformação e satisfação de nossas necessidades.”

## 2. Os planos plurianuais: quando surgiram?

A nova Constituição de 1988 marcou não somente o processo de democratização da representação social e política como também passou a contar com mecanismos aplicados a Administração Pública, o que estabeleceu novas formas de controle entre os poderes e novas ferramentas de prestação de contas à sociedade.

Os planos plurianuais estão previstos no art.165º da Constituição Federal, onde fica responsabilizado ao poder Executivo o dever de executá-lo em forma de lei. Em seu parágrafo primeiro diz: “1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.” (C.F, 1988, p.36).

Interessante observar que a proposta da lei não apenas cria mecanismos legais de direcionamento do orçamento da União, como também estabelecem diretrizes e metas da mesma como forma de promover o processo de planejamento a nível estratégico do governo federal.

Vale lembrar ainda que a lei que institui o Plano Plurianual dialoga com a Lei de Orçamento Anual (LOA). Esse fato possibilita sistematizar as políticas públicas traçando uma relação entre demandas, objetivos e orçamento antes de executá-las o que pode proporcionar maior eficiência da ação política.

Os Planos Plurianuais mesmo sendo executados pelo poder Executivo, necessitam de aprovação e fiscalização do Poder Legislativo, respeitando a harmonia prevista no art.

2º da Constituição de distribuição e equilíbrio entre os poderes, assim como desenvolver propostas que também se relacionam com o pacto federativo<sup>3</sup>.

Adiante, analisaremos os Planos Plurianual elaborados nos últimos dez anos.

---

<sup>3</sup> No Art.18 da Constituição Federal temos : “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (C.F, 1988, p.9.)

**Tabela 1 - Os Planos Plurianuais dos últimos dez anos**

Vigência PPA	Lei de <b>Regulamentação</b>	Estratégia de Planejamento	Principais eixos (linhas temáticas)	Participação da Sociedade
2004-2007  (Plano Brasil de Todos)	10.933/2004	“O ponto de partida é a Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo (...)”.	<p>I. Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais;</p> <p>II. Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais;</p> <p>III. Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Após o debate ser feito em um primeiro momento dentro do governo, os objetivos do plano foram levados ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, o qual fez recomendações ao governo após avaliação feita por grupos de trabalho”.</li> <li>• Maio e Junho de 2003: Foram realizados Fóruns da Participação Social em</li> </ul>

<sup>4</sup> ~~Elaborada pelos autores~~ através da análise dos projetos de lei, mensagens presidenciais e outros que constam nas referências.

				4.738 pessoas, representando 2.170 entidades da sociedade civil
2008-2011	11.636/2008	“o PPA 2008-2011 o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 articula e integra as principais políticas públicas para o alcance dos objetivos de governo e dá continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo inaugurada no PPA 2004-2007. Para o novo período, o Plano promoverá desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade.”	a) Agenda Social;  b) Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE);  c) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).	O PPA 2008-2011 é canal fundamental para a ampliação e consolidação da participação social como mecanismo auxiliar nos processos decisórios do Estado. Representa a continuidade desse espaço de participação cidadã, já verificada na elaboração do PPA 2004-2007, com avanços que buscam induzir, na sociedade, o desafio de participar do monitoramento da implementação do PPA, dos processos de revisão anual e, assim, efetivar um processo de controle social da

Quando analisamos a tabela, observamos que desde o primeiro mandato do presidente Lula (PT) houve uma preocupação do governo em mudar os mecanismos de gestão, utilizando de técnicas de planejamento estratégico que visavam o desenvolvimento de políticas de longo prazo entorno de três mega objetivos principais: inclusão social, distribuição de renda e geração de emprego. Como vemos nos documentos que o institui

Plano Plurianual (PPA)2004-2007 (Plano Brasil de Todos) foi construído para mudar o Brasil. Inaugura um modelo de desenvolvimento de longo prazo, para muito além de 2007, destinado a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira. É a peça-chave do planejamento social e econômico do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O PPA confere racionalidade e eficácia às ações do Governo Federal na direção dessas profundas mudanças. (Anexo I. Orientações Estratégicas do Governo, Lei. 10.933/2004).

Nos anexos do projeto de lei que institui o plano plurianual 2004-2007, encontramos primeiramente uma divisão entre os programas que necessitavam ou não de recursos. Posteriormente, observamos que os programas estavam estabelecidos de acordo com códigos, o ministério de destino e, quando o caso, a quantidade de recursos destinados a cada objetivo do governo, objetivo setorial, bem como o público alvo para o qual a política é encaminhada.

As ações não orçamentárias são entendidas basicamente como aquelas em que o governo fará concessões ou firmará contratos. São geralmente as políticas estabelecidas entre o Estado e o mercado, ou outras políticas que visam o desenvolvimento econômico.

No que se refere à participação, encontramos uma inovação quando o Executivo debate o plano com a sociedade civil organizada em conselho, e posteriormente nos fóruns que reuniram diversos segmentos sociais organizados em movimentos. A possibilidade de discutir estratégias de planejamento com a sociedade civil sinaliza o anseio do governo em identificar os problemas e buscar soluções em conjunto, respeitando assim os princípios constitucionais que estabelecem o desenvolvimento de uma gestão pública transparente e democrática.

Tal processo participativo foi desenvolvido pela Secretaria Geral da Presidência em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Casa Civil da Presidência da República e a Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica de Governo.

Após tal consulta a sociedade, foram incorporados aos mega objetivos distribuídos nos três eixos programáticos do plano, 30 novos desafios que visavam maior eficiência das ações governamentais.

Vale destacar que desde o novo período democrático, essa foi a primeira vez que o Executivo dialoga com a sociedade civil estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento de políticas e programas. Outro ponto que merece destaque é a prioridade que o Plano dá a questão da miséria.<sup>5</sup>

A questão da pobreza, nesse caso, é assumida como prioridade na agenda do governo e deve ser erradicada a medida que se desenvolve a economia. Os programas de transferência de renda desenvolvidos a partir de então, buscavam auxiliar as pessoas enquanto as mesmas não conseguiam se estabelecer na dinâmica de mercado.

Ao se comprometer com essa demanda desenvolvendo-a sobre a perspectiva de uma política de longo prazo, o governo de certa forma rompe com a cultura de gestão existente até então de promover políticas públicas de curto e médio prazo.

Quando analisamos o Plano Plurianual 2008-2011, constatamos de início que em muitos aspectos pretende-se dar continuidade às políticas públicas desenvolvidas até então que giravam entorno dos três eixos fundamentais que nortearam o plano anterior.

Seguidamente, observamos que o plano busca contemplar outros aspectos da política desenvolvimentista. A estratégia de geração de emprego e renda é ampliada no sentido de valorização do mercado e estímulo do consumo em massa. Outro fator estratégico

---

<sup>5</sup> A sociedade brasileira como outras da América Latina desde sempre fora marcada pela desigualdade. Seus acontecimentos históricos – exploração durante o processo de colonização; economia escravocrata; ditadura; situação periférica em relação ao capitalismo global - fizeram com que se agravasse as disparidades entre as classes, o que gerou um grande número de pessoas em situação de extrema pobreza.

que fora incorporado ao plano atual é a preocupação em relacionar questão territorial no desenvolvimento de políticas públicas.

Na dinâmica do planejamento, essas características “devem ser consideradas como estruturas sócio espaciais ativas nas quais o ambiente sócio-econômico e os traços histórico-culturais e sóciogeográficos sejam decisivos para o sucesso ou o fracasso de qualquer desenvolvimento.” (Mensagem Presidencial, 2007,p.13-14).

Sendo assim, o governo federal estabelece como uma das prioridades do Plano a execução de obras publicas que visavam promover o saneamento básico, obras de infraestrutura e outras mais, que buscavam integrar o desenvolvimento econômico e social a ideia de planejamento territorial. O PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – se configurou como um dos eixos centrais do Plano Plurianual 2008-2011, sendo em alguns momentos, posto como prioridade em relação a outras políticas<sup>6</sup>.

Outro eixo entendido como prioritário pelo governo foi o estabelecimento da Agenda Social. A ideia desse eixo era de promover a distribuição de renda, o acesso à cultura e respeito aos direitos humanos principalmente às classes mais vulneráveis da sociedade.

O terceiro e ultimo eixo estratégico é o Plano de Desenvolvimento da Educação, onde a questão da melhoria e reformulação da educação básica seria tida pelo governo como instrumento garantidor da transformação social.

Vale destacar que o desenvolvimento das políticas em torno desses eixos temáticos dialoga com o plano anterior não somente no que diz respeito à continuidade, mas também a sequencia da ideia de seguir um projeto de desenvolvimento em longo prazo.

No tocante a participação, percebemos que o Plano Plurianual 2008-2011 buscou ampliar os canais de interlocução, incorporando os atores sociais cada vez mais nos processos decisórios das políticas públicas. Houve uma ampliação no numero de fóruns de políticas públicas e no numero de movimentos participantes. O governo passou a estabelecer uma estrutura institucional que promovesse o fortalecimento do diálogo

---

<sup>6</sup> Sobre esse tema, recomenda-se a leitura do texto de REZENDE (2009) onde o autor sinaliza para um “paralelismo” nos instrumentos de planejamento do governo federal após o PAC.

entre poder público e sociedade, buscando garantir mais eficiência e eficácia para suas ações. Outro aspecto importante é a promoção de políticas públicas em parceria com os outros entes da federação – estados e município – no sentido de desenvolver políticas públicas e outras ações em conjunto.

### **3. O Plano Plurianual 2012-2015**

Ao analisarmos a lei 12.533/12 que institui o Plano Plurianual 2012-2015 percebemos que o governo da então eleita presidente do mesmo partido, Dilma Rousseff (PT) pretendeu dar continuidade nas políticas de redução da desigualdade através da redistribuição de renda e outros programas sociais aliados à ampliação da participação popular.

Outra continuidade dada por Dilma foi ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2), que pretendia prosseguir com as obras de infraestrutura iniciadas nos governos Lula. A estratégia foi impulsionada não apenas pela ideia de que o processo de reformas dos espaços urbanos geraria emprego e estimularia o mercado, como também pelo fato dos megaeventos que o Brasil iria sediar necessitarem de grandes obras.

A inovação presente nesse planejamento que nos chamou atenção para a questão tratada no presente trabalho, faz-se na reforma técnica proposta pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no que diz respeito à utilização de ferramentas sistematizadas em todo o processo de implementação das políticas públicas, sobretudo na dinâmica de monitoramento desenvolvida pelo mesmo.

Dentre as estratégias desenvolvidas pelo Ministério citado acima, estão a gestão de políticas públicas que tenham objetivos próximos de forma integrada através das Agendas Transversais – como veremos adiante, essa proposta visa desenvolver ações conjuntas para melhor aproveitamento dos gastos públicos.

Outra ferramenta proposta no Plano de forma estratégica é o Monitoramento Participativo, que além de buscar ampliar as formas de participação, proporciona o

desenvolvimento do *accountability*, e conseqüentemente maior transparência, eficiência e eficácia na gestão pública.

Adiante, analisaremos como Plano Plurianual se estrutura, quais são suas principais características e propostas de mudança na gestão de políticas públicas.

### **3.1 A Estrutura do PPA 2012-2015.**

Segundo o Art. 4º da lei 12.533/12 que institui o Plano Plurianual 2012-2015, o mesmo terá como diretrizes:

- I - a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero;
- II - a ampliação da participação social;
- III - a promoção da sustentabilidade ambiental;
- IV - a valorização da diversidade cultural e da identidade nacional;
- V - a excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade;
- VI - a garantia da soberania nacional;
- VII - o aumento da eficiência dos gastos públicos;
- VIII - o crescimento econômico sustentável; e
- IX - o estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia. (Lei. 12.533/12, p.1)

Como chamamos atenção anteriormente, o projeto de planejamento do governo Dilma, em certa medida pretende da continuidade às políticas sociais do antecessor e companheiro de legenda, Lula. O PPA 2012-2015 é orientado por mais diretrizes, e é a primeira vez que aparece nesse contexto a preocupação com a excelência na gestão de serviços públicos e o aumento da eficiência dos gastos públicos. O governo pretendeu desenvolver junto aos eixos temáticos, estruturas técnico-institucionais para a instrumentalização das políticas públicas que seriam desenvolvidas.

Os programas são instituídos dentro do plano de duas formas. A primeira como Programa temático, o qual direciona para que área da sociedade seja encaminhada a prestação de determinado serviço de acordo com suas necessidades. O programa temático é estruturado em: Objetivos, Indicadores, Valor Global e Valor de Referência.

Além desse desenho, o projeto ainda indica qual será o órgão executor, o que configura certa institucionalização das políticas públicas já no processo de planejamento.

Em segundo, temos o Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Esse programa é destinado a dar apoio técnico para a gestão das políticas públicas desenvolvidas nas áreas temáticas. Tal programa será desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que fica responsável também pelo processo de monitoramento e correção do plano.

Já no Art.12 que trata da gestão do Plano, encontramos que o mesmo “consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas, sobretudo, para a garantia de acesso dos segmentos populacionais mais vulneráveis às políticas públicas, e busca o aperfeiçoamento:

- I - dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas;
  - II - dos critérios de regionalização das políticas públicas; e
  - III - dos mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2012-2015.”
- (Lei, 12.533/12, p.3).

Quando comparamos o desenvolvimento do PPA 2012-2015 com o de outros Planos desenvolvidos nos governos anteriores, percebemos uma nítida preocupação que o atual tem com o estabelecimento de mecanismos que procuram a eficiência da ação pública ao mesmo tempo em que considera critérios para o desenvolvimento de políticas públicas regionais, o que fortalece o pacto federativo consagrado na Constituição de 1988.

A partir do momento em que o governo pretende desenvolver mecanismos operacionais que permitem o monitoramento, percebemos que, a iniciativa de procurar uma avaliação das etapas na implementação das políticas públicas permite que o governo reorganize sua atuação na medida em que o contexto social mude, ou que os objetivos e ferramentas elencados inicialmente não satisfaçam às demandas inicialmente estabelecidas.

A participação na construção do Plano Plurianual 2012-2015 se deu seguindo a dinâmica desenvolvida anteriormente. Foram desenvolvidas atividades como o Fórum Interconselhos, momento esse em que os representantes da sociedade civil debateram diretrizes do plano em conjunto e formas de enfrentamento de questões sociais.

Outro aspecto inovador do PPA 2012-2015 foi a ampliação da participação para outras fases do ciclo das políticas públicas. A sociedade a partir de então passa a participar também dos processos de monitoramento e avaliação do plano.

### **3.2 O Monitoramento Participativo**

Seguindo o oitavo dos onze macros desafios elencados em seu projeto, o Plano Plurianual 2012-2015 busca fortalecer a democracia, promover a transparência e estimular a participação da sociedade civil.

O PPA 2012-2015 “propõe-se ser um instrumento para a ampliação e consolidação da participação social nos processos decisórios do Estado e representa a continuidade dessa participação cidadã, já verificada na elaboração dos PPA’s 2004-2007 e 2008-2011.” (ALMANAQUE DO PLANEJAMENTO, 2012, p.23).

Vimos anteriormente que nos últimos anos o Estado procurou se aproximar da sociedade civil através de canais de interlocução que fosse uma instancia institucionalizada de tomada de decisão.

O debate feito entre os conselhos resultou na incorporação de demandas dos mesmos nos programas temáticos encaminhadas ao projeto de lei, bem como foram pensadas as formas de monitoramento e avaliação em conjunto.

Segundo a proposta do Monitoramento Participativo o processo de participação da sociedade no PPA se dá em seis etapas. Primeiro o cidadão tem identifica ou reconhece uma demanda a ser atendida. Em seguida procura movimentos sociais organizados que

defendem os interesses daquela de terminada “área”. O terceiro fato consiste na eleição do mesmo para compor algum conselho de políticas públicas. Logo, poderá representar o seu segmento em um fórum Interconselhos. Somente no quinto momento da participação, ele tem contato com as ferramentas de monitoramento e avaliação das etapas do Plano Plurianual. Finalmente, na sexta etapa, vê sua demanda virar política pública na prática.

O Monitoramento Participativo amplia a participação no planejamento do PPA, mas, sobretudo, incentiva que ela aconteça de outras diferentes formas e contextos. Em outras palavras, a ideia do uso dessa ferramenta no parece ser uma forma do governo de incentivar a democracia direta em outros contextos da ação política.

A seguir, analisaremos outras formas de democratização da gestão pública. Estas dizem respeito à prestação de contas que cada vez mais se faz necessária em ambientes democráticos.

## **5. Controle social e accountability: Responsabilização da Ação Pública**

A bibliografia internacional acerca da temática da administração pública, sobretudo a que diz respeito às teorias de fiscalização e responsabilização da ação pública – *accountability* - tem se expandido, e seu debate se inicia nos contextos de expansão e consolidação do neoliberalismo, momento esse em que são reformulados os papéis de atuação do Estado.

Algumas destas teorias buscam relacionar as tarefas organizacionais da administração pública com metas para quais as ações são direcionadas e os meios de efetivação que farão com que essas metas sejam alcançadas.

Para Taylor (1982), as metas podem ser evidentes ou conflituosas, e os meios para atingi-la serão influenciados, entre outros, pelo governo vigente, que usará ou não de meios claros ou incertos para se chegar à determinada meta.

Taylor ainda chama atenção para um momento em que a dinâmica acima descrita acontece: na anarquia. Nesse contexto – em que o termo não tem o emprego tradicional do sistema político em que não há ordem estabelecida –, as “metas são conflitantes e os meios incertos”. Segundo o autor, nesse contexto não há “especialização dos papéis políticos”, o que proporciona uma forma de interação horizontal entre governo e sociedade civil, e permite maior participação dos atores sociais no processo decisório das políticas públicas.

Autores como Romzek e Dubnick (1991) se apoiaram na análise dos tipos de responsabilização que o governo sofre pela ação pública. Os agentes públicos são questionados por mecanismos de controle internos e externos em maior ou menor intensidade.

Ao analisarmos a estrutura do Plano Plurianual 2012-2015 percebemos que a partir do momento em que o Executivo, na elaboração do mesmo se preocupou em estabelecer ferramentas que permitissem o acompanhamento detalhado da implementação das políticas públicas. Tal fato permitiu não apenas maior excelência na execução das políticas públicas bem como proporcionou maior controle interno e externo da gestão.

## **5.1 Teorias de accountability**

A consolidação de regimes democráticos no contexto pós regimes autoritários na América Latina, evidenciou algumas falhas no que diz respeito a atuação do Estado. Sobretudo no contexto brasileiro, a confiança nas instituições públicas e ação do governo passaram a ser cada vez mais questionadas pela sociedade civil, que dentro das possibilidades que lhe é oferecida manifesta sua avaliação, exerce controle, e recebe uma prestação de contas em determinado momento: no processo eleitoral.

Esse processo foi identificado por O'Donnell como uma forma de accountability vertical. Segundo ele, o momento da eleição é quando o político presta contas do que fez, demonstra projetos e propostas para o futuro, e recebe ou não aprovação da população através do voto. O problema sinalizado por ele e outros autores nessa forma

de accountability está no fato de que o processo eleitoral só acontece de tempos em tempos, o que acaba por fortalecer o diálogo entre representantes e representados apenas nesses momentos.

A accountability horizontal será, nesse caso, caracterizada pela existência de agências estatais e mecanismos de controle externos que visam a fiscalização da ação pública, e é marcada pela vigilância entre as três esferas do poder. (O'Donnell 1998). Mas esses mecanismos segundo ele são frágeis em países em que se se constituiu poliarquias – resultado da síntese entre os “regimes” republicano, liberal e democrático. Segundo ele, a accountability horizontal afeta essas três “esferas” de formas diferentes.

A dimensão democrática é afetada quando alguma decisão afeta a liberdade de associação, ou provoquem fraudes nos processos eleitorais; a liberal é afetada quando a ação do Estado ou de algum órgão privado vai contra as liberdades e garantias individuais relacionadas à invasão de domicílio, violação de propriedade dentre outro; e a republicana, é afetada quando a tradição legislativa republicana não é cumprida, em outras palavras, quando a ação vai contra a lei.

Outros autores, como Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti argumentam para o accountability social como “um conjunto diverso de iniciativas levadas a cabo por ONGs, movimentos sociais, associações civis ou a mídia independente guiada por uma preocupação comum em melhorar a transparência e a accountability da ação governamental”. (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2004.p.2).

Esses novos atores executam ações que vão desde a fiscalização da ação política, denuncia de ações corruptas e exposição feita na mídia das ações antiéticas tomadas pelos governos. Essa nova teoria dialoga com O'Donnell no sentido de proporcionar uma nova forma de accountability vertical, onde o momento de prestação de contas – aproximação entre representantes e representados – e transparência acontecem em momentos que vão além do processo eleitoral.

São usados mecanismos legais e não legais no controle social da ação pública, e movimentos sociais acompanham até mesmo a ação de agencias fiscalizadoras, questionando até mesmo sua transparência e atuação.

As instituições tem papel fundamental para a organização das tarefas da gestão, assim como estruturar o funcionamento das políticas públicas que entraram na agenda do

governo. O congresso tem o papel de garantir que as leis promovam ao máximo a integração da sociedade civil não só nos mecanismos de controle e fiscalização, mas também no processo de tomada de decisão, e participação assegurada no processo de implementação de políticas públicas.

## **5.2 A Constituição de 1988 e os mecanismos de participação e controle**

As constituições são uma importante ferramenta de consolidação e legitimação dos direitos e deveres dos cidadãos, sobretudo no que diz respeito à relação entre poder público e sociedade civil. Segundo Peruzzotti (2004), as constituições são um importante mecanismo de correção dos déficits democráticos, principalmente nos países da América Latina. Ele ainda se estende e diz que as constituições reestabelecem relações com a democracia após o afastamento gerado pelos regimes populistas.

No contexto brasileiro, a constituição de 1988 passou a assegurar uma série de direitos civis, sociais e políticos o que de certa forma, possibilitou a melhoria da cidadania e estabeleceu novos meios de diálogo com a sociedade civil.

O fato da consolidação desse direito ser reconhecido na constituição altera todo o modo como o poder público se responsabiliza internamente e externamente sobre suas ações. A responsabilidade, segundo deLeon (2010) se refere aos controles internos sobre o comportamento – que nesse caso, será influenciado pela ligação entre o senso de responsabilidade administrativa, valores pessoais, e éticos.

A nova “constituição cidadã” provoca alterações não somente nas esferas institucionais e agências públicas quando dizem que terão que prestar contas, como também faz com que as ações dos agentes públicos tenham outro caráter – já que agora passam a prestar contas de suas ações à instituição e à população que agora tem mecanismo de acompanhamento da gestão pública.

O governo na última década buscou afunilar seus mecanismos de diálogo com a sociedade civil. Em 2011, a Lei 12.527 é instituída e é promulgada no sentido de estreitar essas relações e garantir mais transparência e participação na ação pública.

O art. 3º da lei dispõe:

Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Vale destacar que os incisos descritos acima reforçam a responsabilização do governo em executar a administração pública sob parâmetros éticos e transparentes, e, principalmente reconhecendo a soberania popular no controle da ação pública. Tal projeto de lei cria mecanismos de controle, e faz com que a sociedade se aproxime da ação política quando promove audiências públicas e outras formas que incentivam a participação popular.

Por hora, destacamos que, como previu Peruzzotti, e outros autores também concordaram, a democracia tem maior legitimidade quando se aproxima constitucionalismo, que “é o mecanismo moderno mais importante para garantir a soberania popular, no sentido de ampliar para além dos representantes o círculo de participantes que são responsáveis pela elaboração e revisão das leis fundamentais.” (ARATO, 2002.p.88).

#### **4. Breves considerações sobre a consolidação da governança no Brasil**

A literatura acerca do tema governança vem crescendo significativamente nos últimos anos. Vários autores desenvolveram estudos se apoiando no fenômeno das transformações ocorridas na gestão de políticas públicas e a relação entre os atores no processo decisório. Segundo Frey (2007),

O reconhecimento da necessidade de ampliação do número de atores a serem envolvidos na gestão pública impulsionou novas formas de articulação político-administrativa, freqüentemente se aproximando da estrutura de rede como princípio básico de organização, fenômeno crescentemente assimilado pelo atual debate sobre governança (Bourdin, 2001; Hambleton et al., 2002; Kickert, Klijn, e Koppenjan, 1999a; Kooiman, 2002; Pierre, 2001; Sisk et al., 2001). (FREY,2007, p.138).

As definições teóricas de governança são desenvolvidas por varias áreas do conhecimento, sobretudo a Administração e Ciência Política. Os autores acima descritos procuraram delimitar conceitos acerca da nova dinâmica de gestão que cada vez mais, é permeada por novos atores e sofre influencia de fenômenos sociais.

Segundo Frey, as abordagens acerca do tema da governança se concentram principalmente em duas abordagens: “é possível distinguir entre versões de governança que enfatizam como objetivo principal o aumento da eficiência e efetividade governamental, e outros que focalizam primordialmente o potencial democrático e emancipatório de novas abordagens de governança.” (FREY, 2007, p.138).

O autor ainda segue argumentando que mesmo que haja diferenças ideológicas em ambas as concepções de governança, pode-se haver uma “tendência” a aproximação dos modelos gerencial e democrático – participativo. (Frey, 2007)

Nosso trabalho se apoia na ideia proposta por Frey no sentido de perceber que ocorreu no Brasil a tendência proposta de aproximação entre as concepções da governança no sentido de estabelecer uma gestão em rede.

Para cumprir o objetivo supracitado, o Estado brasileiro precisou fazer uma reforma institucional no sentido de promover o fortalecimento de seu corpo técnico-burocrático, bem como promover canais de interlocução com a sociedade civil.

De acordo com Frey (2007), as mudanças ocorridas na gestão pública foram influenciadas pelo contexto da globalização, pelo regime neoliberal da década de 1990 e o crescimento de demandas da sociedade civil e anseio por participação. A partir de tais mudanças, a arena de tomada de decisão e conseqüentemente, a formação da agenda e todo o desenrolar da execução das políticas públicas passaram a sofrer forte influência de atores privados e sociais.

No caso brasileiro, a experiência acima descrita pode ser identificada pelo rearranjo ocorrido no Executivo, principalmente com a criação de canais de interlocução entre o governo e sociedade civil através da Secretaria da Presidência.

Os atores sociais foram incorporados na dinâmica de tomada de decisão, em um primeiro momento, apenas através de consultas feitas aos conselhos, e só com o Plano Plurianual 2012-2015 eles passaram a fazer parte também da construção das diretrizes, objetivos e metas.

Dentro dessa nova perspectiva de gestão proposta pela governança, existem autores como Rodhes (1996) que trabalha com a ideia de que a *governança corporativa* ainda deva compreender a prestação de contas feitas pelo governo. Para que isso aconteça é necessário se criem mecanismos de controle interno e externo.

A experiência do Monitoramento Participativo nos parece colaborar para a responsabilização do governo no que diz respeito à suas ações, bem como proporciona formas de obter indicadores que mensurem a governabilidade da ação política.

## **Conclusões**

No presente trabalho, buscamos compreender as transformações ocorridas na gestão pública nos últimos anos, sobretudo a dinâmica de planejamento do governo federal, sua relação com a participação da sociedade na construção e monitoramento das políticas públicas.

Nossa hipótese inicial era afirmativa no sentido de que a inserção dos atores sociais em determinado contexto ampliava o processo de tomada de decisão bem como caminhava para maior eficiência e eficácia das políticas públicas.

No momento em que analisávamos os documentos que instituíram os Planos Plurianuais que antecedem o PPA 2012-2015, constatamos que a inserção de tais atores no processo decisório e o controle social da gestão pública já era previstos na elaboração do PPA 2008-2011.

De fato, a efetivação das ferramentas de monitoramento se consolidou com a prerrogativa legal que institui o PPA 2012-2015, onde o governo se compromete em monitorar o desenvolvimento das políticas públicas, mas a inserção de atores sociais já era estratégia de planejamento do governo anterior. Em muitos aspectos, o Plano Plurianual 2012-2015 parece dialogar em continuidade com os Planos anteriores.

Outra observação que vai contra nossa ideia inicial é a de que majoritariamente, o monitoramento das políticas públicas é executado pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, sendo debatido nas arenas de interlocuções já existentes.

Os relatórios fornecidos pelo governo que dizem respeito ao monitoramento das políticas públicas foram disponibilizados na internet como previu a lei, mas observamos que os mesmos são escritos fazendo uso de linguagem um pouco técnica, o que pode influenciar na interpretação feita pelos cidadãos.

A novidade que constatamos no PPA 2012-2015 está na ideia do governo de construir *Agendas Transversais* no sentido de desenvolver ações de forma conjunta, ainda que tivessem metas que não dialogassem. Nesse contexto, buscou-se aperfeiçoar a forma de atuação da ação política no sentido de buscar maior eficiência da máquina pública.

Cabe ressaltar que, mesmo com a ampliação da participação dos atores sociais no processo decisório, a construção e execução do mesmo se deram pelo Estado. Ainda que se tenha avançado na construção da governança no Brasil, os atores sociais nos parece participarem ainda de forma muito limitada do processo, opinando muito pouco no direcionamento orçamentário.

Para que se possam corrigir os erros do passado e garantir que o princípio da igualdade realmente seja empregado em nossa sociedade, precisamos primeiramente democratizar o processo decisório no sentido de incorporar a sociedade civil organizada cada vez mais no intuito de garantir que os princípios constitucionais que asseguram direitos aos cidadãos e gestão pública transparente sejam respeitados.

A realidade social do Brasil é caracterizada por marcantes desigualdades sociais. A eficiência da gestão pública se faz mais que necessária no processo de transformação e justiça social.

## **Referências;**

Avritzer L., & Navarro, Z. (2003). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez.

Cunill, Nuria (2010) *Modelos de Controle e Participação Sociais Existentes na Administração Pública Federal*. Estudo elaborado para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em parceria com o Banco Mundial e o PNUD. Setembro de 2010.

deLEON, L. Sobre agir de forma responsável em um mundo desordenado: ética individual e responsabilidade administrativa. In: *Administração Pública – coletânea*. Org: PETERS, G.B; PIERRE, J. ed; UNESP. 2010.

FREY, K. *Governança Urbana e Participação Pública*. RAC-Eletrônica, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, Jan./Abr. 2007.

Inesc/Pólis (2011). *Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios*. Brasília, São Paulo (relatório de pesquisa). Disponível em [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br) – Acesso em 20/01/2015.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2009), Brasil em Desenvolvimento. Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Vol. 3.

Kooiman, J. (2002). Governance. A social-political perspective. In J. R. Grote & B. Gbikpi (Eds.). *Participatory governance. Political and societal implications* (pp. 71-96). Opladen: Leske+Budrich.

MINISTERIO do Planejamento, Orcamento e Gestao; SECRETARIA-GERAL da Presidencia da Republica. **Almanaque do Planejamento** – para entender e participar. 2012. Disponível em: <[http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/sof/2012/121107\\_almanaque\\_do\\_planejamento.pdf](http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/sof/2012/121107_almanaque_do_planejamento.pdf)> . Acesso em: 05/12/2014.

MINISTERIO do Planejamento, Orcamento e Gestao; SECRETARIA-GERAL da Presidencia da Republica. **Ciclo de Gestão do PPA 2012-2015** – Orientacao para as consultas a sociedade. 2011. Disponível em: <[http://br.boell.org/downloads/Cartilha\\_consulta\\_sociedade\\_sobre\\_ciclo\\_de\\_gestao\\_PPA\\_2012-2015.pdf](http://br.boell.org/downloads/Cartilha_consulta_sociedade_sobre_ciclo_de_gestao_PPA_2012-2015.pdf)> . Acesso em: 10/01/2015.

MINISTERIO do Planejamento, Orcamento e Gestao. **Plano Plurianual 2012-2015**: Mensagem Presidencial e Projeto de Lei. 2011. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&c od=7571&cat=155&sec=10>>. Acesso em: 10/01/2015.

MINISTERIO do Planejamento, Orcamento e Gestao. **PPA 2008-2011: Projeto de Lei**. 2007.

MINISTERIO do Planejamento, Orcamento e Gestao. **Manual de Elaboração do PPA 2008-2011**. 2007. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/download/manuais/manualdeelabora%C3%A7%C3%A3o2008-2011.pdf>>. Acesso em: 18/01/2015.

MINISTERIO do Planejamento, Orcamento e Gestao. **Plano Plurianual 2004-2007**: Mensagem Presidencial. 2003. Disponível em: <[http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41\\_\(menspresanexo\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_(menspresanexo).pdf)>. Acesso em: 18/01/2015.

Nogueira, M. A. (2004) *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*, São Paulo: Cortez.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº 44, 1998.

OLIVEIRA,V.R. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Brasília, vol. 3, nº 1, 2013, p. 24 – 43

PERUZZOTTI, E. “*La política de Accountability social en América Latina*”. 2014.

REZENDE, F. *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília:

CEPAL, LC/BRS/R.205, 2009. RICHARDSON, R. J. (et al.). *Pesquisa social: métodos e técnicas* -. 3. ed. - 14. reimpr.

- São Paulo Atlas, 2012.

ROMZCK, B.S.& DUBNICK, M.J. Accountability in the Public Sector: Lessons from the *Chanllenger Tragedy*. *Public Administration Review*, v.47, nº 3.

SECRETARIA-GERAL, Presidência da República. Democracia Participativa Nova

Relação do Estado com a Sociedade. 2ª Edição. Brasília, 2011.

TAYLOR,M. *Community, Anarchy and Liberty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

**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.

<b>Capacidades de gobierno</b>			
	<i>Indicadores</i>	<i>Criterios</i>	<i>Sistemas de apoyo</i>
<b>Capacidad administrativa</b>	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
<b>Capacidad de política</b>	Selección inteligente de	Coherencia Permeabilidad al público	Procesos de decisión colectiva Planificación y evaluación

	alternativas	Credibilidad Eficacia Resolución	Información y análisis Procedimientos de coordinación
<b>Capacidad estatal</b>	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
<b>Momento 3: Ejecución</b>		
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 investigación<sup>1</sup>. Abordaremos

<sup>1</sup> 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>
Nudo 3: Planificación	<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>
Nudo 4: Seguimiento y evaluación	<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>
<b><i>Ejecución</i></b>	
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 brecha 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 redundo 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.
- Mintrón, 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.