
LOS PATRONES PROBLEMÁTICOS DE GESTIÓN ESTATAL NACIONAL DE LA ARGENTINA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SUS PROTAGONISTAS

UN ESTUDIO EXPLORATORIO (2010-2016)¹

LUCIANO ANDRENACCI²

Escuela de Política y Gobierno, UNSAM - Argentina

Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado | Otoño 2021 |
Año 5 N° 5 | Buenos Aires, Argentina (ISSN 2718-7187) | pp. 390-424

Resumen: En este trabajo se presentan los resultados de un estudio realizado entre 2010 y 2016 sobre los problemas de gestión estatal más comunes que se presentaron en procesos de políticas públicas del Estado Nacional de la República Argentina entre 2007 y 2015.

¹ Este trabajo es el resultado de un proyecto de investigación que se desarrolló entre 2010 y 2015 en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Agradezco a Michael Barzelay (London School of Economics and Political Science, Reino Unido), Gonzalo Diéguez (CIPPEC, Argentina), Daniel Hernández (Universidad Nacional de San Martín, Argentina), Jorge Hintze (Universidad Nacional de San Martín, Argentina), Ana Laura Rodríguez Gustá (Universidad Nacional de San Martín, Argentina), Fernando Tenório (Fundação Getúlio Vargas, Brasil) y Eva Thomann (Universidad de Exeter, Reino Unido) por los muy útiles comentarios vertidos a versiones previas de este trabajo, presentadas en diferentes foros académicos y profesionales, entre 2016 y 2019. Agradezco también a Héctor Mazzei (Universidad Nacional de San Martín, Argentina) la invitación a publicarlo en este volumen.

² Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina), Magister (DEA) y Doctor en Estudios Sociales Latinoamericanos por la Universidad de la Sorbonne-Nouvelle (Paris III, Francia). Contacto: landrenacci@unsam.edu.ar y landrenacci@flacso.org.ar.



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina



Reconstruyendo cualitativamente un conjunto de trece procesos, que abarcaron varios sectores, a partir de fuentes primarias y secundarias, aislamos un conjunto de situaciones y prácticas recurrentes que dificultaron más o menos decisivamente el alineamiento de resultados con propósitos, y que proponemos denominar *patrones problemáticos* de gestión pública. Este estudio exploratorio no adscribe causas a dichos patrones; pero presenta sus rasgos más característicos y algunas conjeturas educadas respecto de su importancia relativa. Sugiere también que reflejan aspectos estructurales de la gestión estatal del país, mucho más que aspectos coyunturales de un gobierno; y que comprenderlos mejor abre posibilidades de discusión de los desafíos que representa la gestión estatal en el nivel nacional de Argentina; así como algunos desafíos de gestión estatal comunes a los reformismos progresistas de países democráticos en desarrollo.

INTRODUCCIÓN

En la primavera austral de 2012, en un pequeño café próximo a la Plaza de Mayo, la “mano derecha” de un decisor clave en un ministerio clave del gobierno nacional de Argentina, escuchando pacientemente mis preguntas a pesar de la reunión de trabajo inocultablemente agotadora de la que había salido, me dijo: “¿Sabés lo que pasa? Te lleva un año apagar los fuegos que tenés que apagar para poder gobernar otro año...”. Se trataba de un funcionario con participación directa y recursos de poder importantes, en un gobierno que, como el de la Presidenta Cristina Fernández, había dispuesto, al menos hasta entonces, de tiempo, recursos y apoyo ciudadano en dosis comparativamente altas respecto de antecesores y sucesores. ¿Qué fuegos?

En la gran mayoría de los países latinoamericanos, los gobiernos y las agencias estatales de todos los sectores y niveles son frecuentemente acusados de hacer políticas públicas de polémica calidad (procedimental, legal, ética), resultados poco convincentes (insuficientes, lentos, caros) e impactos cuestionables (inestables, insostenibles, indeseados). Los estudios provenientes de fuentes académicas, tanto como los informes de organismos multilaterales y de observatorios de organizaciones no gubernamentales, incluso los reportes de la prensa de investigación,

citan a menudo, entre otras cosas: la resistencia al uso de precedentes o de evidencia empírica en la toma de decisiones; los defectos de diseño y de planificación de las acciones; la inadecuación organizacional de la implementación; y la falta de control institucional y de transparencia en las prácticas; la ausencia de seguimiento y de evaluación de resultados e impactos. ¿Es esta una visión sólo externa a los procesos de políticas públicas? ¿Es una visión compartida por los funcionarios políticos y técnicos que toman decisiones y coordinan acciones en el Estado?

Este trabajo se propone contribuir a la discusión de estos asuntos a partir de la evidencia empírica que surge de un conjunto de procesos de políticas públicas del Estado Nacional de Argentina, que abarcaron varios sectores, y que se desplegaron en líneas temporales diferentes, la mayor parte durante el primero o segundo gobierno de la Presidenta Cristina Fernández, aunque algunos se remontan al gobierno del Presidente Néstor Kirchner.

Como veremos, los hallazgos permiten hacer hipótesis descriptivas y explicativas sobre algunos rasgos estructurales de la gestión estatal en Argentina. Con este fin presento, en primer lugar algunas consideraciones de índole más teórica sobre cómo se aborda la cuestión del éxito y fracaso en el análisis de políticas públicas, en general, y en los estudios sobre la gestión de políticas públicas, en particular. Sigo a continuación con una nota metodológica; y con los resultados de la reconstrucción de los procesos de políticas públicas observados a lo largo de la investigación. Cierro, finalmente, con las conclusiones que el estudio permite extraer; con algunos nuevos interrogantes que permite abrir; y con otros viejos interrogantes que podría contribuir a reorientar.

1. LOS CRITERIOS NORMATIVOS DE ÉXITO Y FRACASO EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

¿Qué es gestionar “bien” o “mal” en política pública? O planteado de otro modo ¿una gestión representa un “éxito” o un “fracaso” respecto de qué o de quién (Mc Connell, 2020; Howlett, 2012)? Los dos campos académicos que confluyen en el estudio de políticas públicas, el análisis de políticas públicas y los estudios administrativos, ofrecen respuestas diferentes a esta pregunta.

La ciencia política orientada al Estado y al gobierno, o “ciencia de las políticas”, suele combinar dos tipos de criterios de éxito en sus análisis de políticas públicas: cómo se movieron las variables clave del problema que la política se propuso resolver; y cuánto éxito político obtuvieron los gobiernos y gobernantes, agencias y funcionarios clave vinculados a la política observada. Una política económica, por ejemplo, es evaluada por su impacto positivo en las variables macroeconómicas que se propuso afectar (crecimiento del producto, aumento del empleo, disminución de la inflación, mejora de la distribución del ingreso) y por el éxito político de sus actores y grupos clave (aumento de la opinión pública favorable al partido / fracción / líder, éxito electoral; aumento de poder relativo en las tramas del sistema político).

Estos dos criterios son generalmente “exógenos” al proceso estatal: lo miran “de afuera”. Dicho de un modo metodológico, *consideran a los procesos intraestatales como variables dependientes*. Tanto la reconstrucción de cómo se mueven los aspectos considerados como clave del problema -crece o no crece la economía del país, se distribuyen o no se distribuyen equitativamente los ingresos- como la reconstrucción de la suerte de los gobiernos o las agencias clave -impacta positiva o negativamente en la opinión pública, ganan o pierden las elecciones- se hacen desde una perspectiva que no interroga sistemáticamente al propio proceso estatal. Los objetivos políticos y programáticos pueden ir por caminos diferentes (Bovens, t’Hart y Peters, 2001) pero son siempre los responsables de éxitos y fracasos.

Desafortunadamente la evidencia muestra que esta relación no es mecánica. El “buen gobierno” -el gobierno visto como bueno por lxs ciudadnxs- no proviene sólo de la legitimidad del gobernante. Una parte históricamente creciente deriva de su eficacia (Rosanvallon, 2015).

Para los primeros pasos de las ciencias políticas orientadas al gobierno, “gobernar bien” era una tarea casi científica: encontrar el conjunto de soluciones más eficaces y eficientes para un problema dado, usando los recursos del conocimiento técnico y organizacional (Lasswell, 1951). Pronto fue evidente, sin embargo, que la naturaleza del asunto no es sólo técnica. Los problemas y las soluciones varían notablemente entre diferentes intereses y mapas cognitivos (Pressman y Wildavsky, 1973). En sistemas políticamente abiertos el “bien” es *político*: deliberativo,

conflictivo y aproximativo (Lindblom, 1959; Dahl, 1971). Dada la complejidad sociopolítica, organizacional y técnica inherente a un proceso de política pública, para entender éxitos y fracasos es necesario hacer un “mapeo hacia atrás” (*backward mapping*) de la implementación, que puede o no ser consistente con el “mapeo hacia adelante” (*forward mapping*) que habrían hecho los decisores, y que nos puede señalar las claves de la consistencia o inconsistencia del plan respecto del problema y de los resultados (Elmore, 1979 y 1983).

¿Qué es lo que hace posible esa inconsistencia? ¿Por qué no basta con saber cuál era la voluntad política y cuáles fueron los resultados cuantificables de un proceso para evaluarlo como éxito o fracaso?

Las subdisciplinas orientadas al estudio de los propios procesos de políticas -la “administración pública” o la “gestión pública”- abordan este problema con una perspectiva “endógena” sobre el proceso estatal. Probablemente porque estas disciplinas tienen usos profesionales: asesorar las decisiones, alimentar los diseños, evaluar resultados e impactos. Desde una perspectiva administrativa, una política es un flujo de acciones y recursos (Painter y Pierre, 2015) que tiene éxito si consigue resolver los problemas organizacionales y de contexto que permiten alinear resultados con propósitos. Esto no está exento de dilemas, tampoco. ¿No hay entonces ningún criterio superior de valor para juzgar éxitos y fracasos en política pública, que sea independiente de la cuestión estrictamente organizacional?

Los estudios que llegan más cerca de brindar una respuesta académicamente popular a esta pregunta son acaso los del “triángulo” de Mark Moore (1995). Gestionar “estratégicamente” (por añadidura: bien) un emprendimiento público depende de conseguir tres cosas: viabilidad política, capacidad operativa y valor público. Los dos primeros son elementos predominantemente organizacionales, mientras que el tercero es predominantemente normativo. La perspectiva de Moore ha sido extremadamente influyente en el desarrollo de estudios de gestión pública; así como de instrumentos de evaluación de los resultados de la gestión de políticas públicas.

Michael Barzelay (2019) propuso recientemente darle una vuelta de tuerca a esta perspectiva, reuniéndola con los enfoques clásicos que derivan de los trabajos de Herbert Simon (1996 y 1997). Una política

pública es el resultado de una organización / emprendimiento diseñado para obtener un propósito, un organismo artificial o “artefacto” que debe “funcionar”, alineando resultados con intenciones en el contexto existente. En un régimen político democrático o poliárquico (donde hay libre competencia electoral y el poder político no está unificado ni excesivamente concentrado) los gobiernos diseñan y ponen en marcha emprendimientos que están justificados por argumentos políticos acerca de la producción de valor público. Estos argumentos son naturalmente debatibles, y están más o menos apoyadas por la ciudadanía y los actores clave. Pero estos artefactos objetivamente *funcionan* cuando resuelven adecuadamente los desafíos organizacionales que implican.

Este trabajo se recuesta en esta última perspectiva. Independientemente de nuestro juicio sobre el valor público contenido en una política, interesan sus aspectos funcional-operacionales en tanto artefactos organizacionales diseñados para alinear resultados con propósitos. Estudiar estos artefactos organizacionales requiere reconstruir sus propósitos, planes y puestas en práctica. En términos metodológicos: “recuperar” el diseño y documentar cómo su gerenciamiento resolvió sus desafíos contextuales y operativos (Moore, 1995; Barzelay, 2007; y un resumen en Andrenacci, 2020).

Pero abordar estos problemas con investigación es difícil. En primer lugar, un proceso de política pública es un campo de conflicto en el que (para pesar de la ciencia política) no hay relaciones lineales entre la decisión política y la ejecución administrativa, ni siquiera en entornos de fuerte centralización estatal o ejercicio vertical de la autoridad. En segundo lugar, porque los decisores y sus colaboradores tienen, en general, recortes y percepciones de problemas, preferencias ideológicas o éticas, urgencias temporales, restricciones financieras, conflictos y alianzas, expectativas de impacto político partidario, fraccional o personal, que se reflejan de modos difíciles de delimitar en las decisiones tomadas. Por lo cual, no es fácil reconstruir propósitos y proyectos.

Pero tampoco es imposible. Estas relaciones no lineales o no mecánicas podrían verse como una forma de *difracción*. Se llama así a los fenómenos que se producen cuando una onda, por ejemplo, de luz o sonido, cambia de características o altera su ruta, como consecuencia

del encuentro con un obstáculo o del atravesamiento de un medio con propiedades particulares. Entre la física clásica y la mecánica cuántica contemporánea, estos fenómenos son objeto de modelizaciones y ecuaciones que permiten identificar patrones y anomalías.

Una política pública no carece de parecidos con una onda, aunque sea recurrentemente presentada como un trayecto lineal: su punto de partida es inestable o indeterminado, su direccionalidad es múltiple, sus propiedades cambian según el medio que atraviesa. No es posible reducir esta complejidad a medidas cuantitativas que expliquen curvas y velocidades, y predigan las formas de difracción. Pero la opacidad tampoco es infinita, y presenta *regularidades* que se pueden mapear cualitativamente, aunque no se puedan cuantificar o predecir (o por lo menos no del todo, en el estadio presente de las tecnologías de información).

En este trabajo presento los resultados de un ejercicio de identificación de esas regularidades en la gestión de políticas públicas. Presto particular atención a las que denotan o revelan dificultades para obtener alineamiento entre resultados y propósitos, mapeando sus circunstancias. Son las que más interesan para pensar opciones y estrategias de mejora de la gestión pública. El resultado es un estudio descriptivo que, espero, permita percibir desde perspectivas más contextualizadas algunas de las cosas que la literatura sobre la gestión estatal en Argentina³ y América Latina⁴ acostumbran señalar; y agregue algunas otras que son menos frecuentemente citadas, aunque igual de interesantes.

³ La investigación latinoamericana comparativa sobre gestión pública, por su parte, se concentró históricamente en los modos en que la política impacta sobre los procesos de políticas públicas, atribuyendo (un poco mecánicamente) las debilidades del Estado a su captura por grupos de interés o por las asimétricas redes de poder global (Bresser-Pereira, 1977; Oszlak y O'Donnell, 1981; Medellín Torres, 1997 and 2004); las relaciones entre la baja capacidad estatal y el autoritarismo (O'Donnell, 1993); la falta de cualidades y competencias técnicas en los partidos políticos y los decisores (Aguilar Villanueva, 1995; Lora, 2007); o las formas en que el cortoplacismo o los intereses personales y faccionales predominantes en la política local se reflejan en el diseño y gestión de políticas (Medellín Torres, 1997 y 2004; Scartascini, Spiller, Stein & Tommasi, 2011). Una compilación reciente muestra una promisorio "fertilización cruzada" en desarrollo (Peters, Alba y Ramos, 2021, en especial en la segunda parte). Una nueva generación de estudios ha comenzado a interrogar sistemáticamente a la

2. NOTA METODOLÓGICA

El estudio surgió, en su momento, como un ensayo de respuesta a la reflexión autocrítica compartida por un número importante de cuadros medios y altos, políticos y técnicos del gobierno argentino, a algunos de los cuales tuve la responsabilidad de prestarles apoyo técnico, respecto de la lentitud de maduración y de impacto de iniciativas de políticas clave para el Poder Ejecutivo Nacional.

El proyecto de investigación se propuso averiguar si había circunstancias lo suficientemente recurrentes, transversales a diferentes

gestión propiamente dicha (Zuñanic y Iacoviello, 2010; Iacoviello y Chudnovsky, 2015), lo que permite esperar que nuevos estudios comparativos expandirán nuestro conocimiento del problema en el futuro próximo.

⁴ En Argentina, el interés por el aparato burocrático o las agencias del Estado como ámbitos de estudio se debe históricamente a los trabajos de Oscar Oszlak (Oszlak y O'Donnell, 1981; Oszlak y Felder, 2000; Oszlak, 1999 y 2003). En todos ellos se enfatiza la importancia de las relaciones virtuosas entre objetivos de políticas, recursos y flujos, reglas y protocolos; maneras esenciales de garantizar éxito en cualquier proceso, y fuentes sistemáticas de fracasos. Trabajos más recientes enriquecieron el debate. Ernesto Stein y Mariano Tommasi insistieron en los “círculos viciosos” de déficit institucional que crean obstáculos para desarrollar y gerenciar políticas de mayor calidad, en particular en el ámbito macroeconómico (Stein y Tommasi, 2006 y 2011). Guillermo Alonso, Fabián Repetto y Ana Laura Rodríguez Gustá abordaron la discusión del concepto de capacidad estatal, tanto en sus aspectos epistemológicos como en su operatividad analítica (Alonso, 2007). En un sentido semejante Carlos Acuña condujo esfuerzos colectivos para discutir los complejos lazos entre actores, relaciones de poder e instituciones políticas (Acuña, 2013; 2014a and 2014b). Más cerca de este estudio Roberto Martínez Nogueira (2002 y 2010) insistió en los problemas de los estilos de gestión y de la (in)coherencia de políticas, encontrando patrones repetitivos de implementación, “nudos problemáticos” cargados de consecuencias negativas, entre ellos la falta de complementariedad y coordinación entre programas y agencias, la ausencia de (o el explícito desdén hacia) la planificación, y la extrema contingencia de resultados que todo esto acarrea, sobre todo en políticas dirigidas a problemas estructurales. Julián Bertranou (2015) invitó a medir capacidad estatal en la coordinación inter-niveles e intra-agencias; en los grados de autonomía o captura política de las agencias públicas; en la manera en que se produce el “enraizamiento” estatal, o las articulaciones entre lo público y lo privado; y en la calidad del aparato burocrático. La nueva generación de estudios orientados a la gestión también produjo algunos resultados de gran interés, como en Iacoviello et al (2010).

sectores, como para disputar su carácter anecdótico y asumir que constituían *patrones problemáticos* de gestión que sobredeterminan a los gobiernos. Se asumió que para hablar de patrones de este tipo debían encontrarse evidencias razonables de repetición, de poder inercial y de transversalidad; o, si se prefiere, marcadores de *institucionalización* en el sentido político-sociológico del término (Acuña y Chudnovsky, 2013).

¿Cómo identificarlos? Un proceso de política pública es, empíricamente hablando, una sucesión incremental de acciones que, por problemas inherentes a las características del campo de la política, y a las relaciones que se producen en las organizaciones estatales: (a) no tiene un punto de partida único y determinable por fuera de la óptica del observador que lo construye; y (b) da lugar a múltiples acciones y contrapuntos, efectos y consecuencias, difíciles de registrar de modo completo o exhaustivo. La subdisciplina no se ha cansado de abordar estos problemas de diferentes modos, presuponiendo orden o caos, voluntad o inercia, plan o contingencia (ver un buen resumen en Sabatier, 2007).

En consecuencia, se seleccionaron procesos de políticas públicas que las autoridades nacionales de Argentina consideraran públicamente importantes o definitorios del gobierno; y cuyo abordaje y reconstrucción desde la perspectiva de las autoridades fuesen posibles. Se retuvieron procesos para los que (a) se pudiesen realizar entrevistas en relativa profundidad a actores clave (o ya se hubiesen realizado); (b) que esta reconstrucción cualitativa permitiese reconstruir los propósitos, el desenvolvimiento y las percepciones de éxito-fracaso en resultados e impactos; y que (c) la información pudiese ser razonablemente triangulada con otras fuentes primarias y secundarias.

Elegidos las trece políticas (ver más abajo), se usó un “mapa” para codificar los problemas de gestión de sus procesos, derivado de la metodología de estudios de casos de gestión de políticas públicas (Barzelay et al, 2002; Barzelay y Cortázar Velarde, 2004) y el enfoque de la ingeniería inversa de conjuntos funcionantes (Barzelay, 2019; Andrenacci, 2020).

El mapa identifica partes del proceso, aisladas para su comprensión (entrelazados en la práctica). El **Contexto** es el trasfondo en el que *asuntos* de diversa índole surgen, o asuntos existentes entran en cuestión, siguiendo las pautas que imponen las arenas político-institucionales del régimen político; entran en las *agendas* de gobierno, transformándose

en objetos de intervención pública; y se forman *coaliciones* a su alrededor, promoviendo distintas formas de procesarlos. En el proceso del **Diseño** estos asuntos son problematizados por *diagnósticos*; son objeto de *decisiones* explícitas o implícitas; y se transforman eventualmente en *planes* de acción (o inacción) -complejos más o menos razonados de metas y caminos para conseguirlas. El *propósito* de una política se genera y define (pasa de percepción borrosa a plan de acción) en este complejo de procesos que llamamos “diseño” y su interacción con el contexto.

En el proceso de puesta en práctica, o **Gerenciamiento**, los planes son activados con *estrategias* que desarrollan *capacidades* para garantizar los *flujos de recursos* necesarios, en el marco de *reglas* -leyes, protocolos- más o menos limitantes que tiene un Estado democrático. Las estrategias tienen la doble tarea de mantener favorable al contexto político-institucional; y generar la coordinación organizacional necesaria para que se consigan los propósitos de la política. Si se consiguen o no estos propósitos es lo que refleja, de diferentes modos, el momento de las **Secuelas**, que en políticas públicas encontramos útil separar en *resultados* (lo que efectivamente se hizo) e *impactos* (las consecuencias de los resultados).

Este enfoque ayuda a identificar las principales secuencias de hechos y situaciones relevantes para comprender la gestión: la favorabilidad-hostilidad del contexto; las percepciones del problema que filtran los protagonistas; las micro y macro decisiones políticas que constituyen las agendas y proyectos; y los procesos administrativos a través de los cuales se definen propósitos, se generan planes, y se los hace funcionar (o no). En estas secuencias quedan al descubierto los “organismos artificiales”, “artefactos con propósito” con los que Herbert Simon (1996 y 1997) nos invitaba a identificar la naturaleza y la mecánica de las organizaciones y emprendimientos públicos (Barzelay, 2019). Según nuestro enfoque, es en el funcionamiento de estos artefactos que se define el éxito o fracaso relativo de una política, como *alineamiento de secuelas con propósitos*. Desde este punto de vista, nuestros *patrones problemáticos* son secuencias transversales (presentes en varios procesos) que pueden ser plausiblemente tenidas por *responsables del no alineamiento* de secuelas con propósitos. Son patrones en la medida

que “saturan”, haciéndose omnipresentes, recurrentes o, en la terminología de las ciencias sociales, “institucionales”.

Se puede entrever que un proceso de gestión es un fenómeno difícil de reconstruir. La ausencia o el desinterés por la archivística sistemática -que caracterizan a nuestro país- los hace difíciles de documentar. Las fuentes de investigación clásica de la Ciencia Política, que usan como corpus prioritario los discursos públicos, los instrumentos legales, o los rastros estadísticos y presupuestarios, tienen importantes limitaciones para inferir lo que realmente ocurrió *en* la gestión. En consecuencia, se la considera inaccesible (una “caja negra”) o se la asume como una variable dependiente (una política es la puesta en práctica mecánica de una decisión gubernamental, una variable que se mueve según la voluntad de otra).

Los estudios de gestión apuntan a la reconstrucción cualitativa de los procesos singulares de cada caso a través de las experiencias, observaciones y opiniones de lxs directamente involucradxs. Estas opiniones son “marcadores” (signos que denotan la existencia de procesos o situaciones) que tratamos como fuentes relevantes de evidencia. La estrategia metodológica de este proyecto fue captar, a través de esos marcadores, lo que ocurría en los ambientes clave de la gestión gubernamental que representan las “mesas chicas”. Se le llamó *mesa chica*, tomando prestada la expresión popular, al conjunto de promotores (Sabatier, 1998) que, dentro de la agencia estatal nodal de la política elegida, participan, de manera formal e informal, sistemática o episódica, de la producción, consumo y discusión de la información; del barajado de opciones; de la explicitación y selección de criterios; de la toma de decisiones; y eventualmente del seguimiento de procesos. Las mesas chicas son el ámbito de coordinación “natural” entre la alta dirección política y la alta dirección del servicio civil en la administración estatal (Iacoviello et al, 2010).

Se seleccionaron trece iniciativas de gobierno importantes, originadas en el nivel nacional / federal de Argentina, activas durante el período 2010-2015, para las cuales fue posible captar razonablemente bien a sus “mesas chicas”. Las fuentes fueron recolectadas entre 2012 y 2016; y son de cuatro tipos: observación (incluyendo diálogo no estructurado con actores clave); entrevistas no estructuradas a

informantes clave (al menos dos, en diferentes posiciones y/o perspectivas respecto de lxs decisorxs principales); estudios de caso de investigación (la mayoría supervisados o evaluados por mí); y otras fuentes académicas. En uno de los casos la información proviene de mi participación personal en el proceso. En todos los casos se refleja la opinión dominante o las opiniones presentes en las mesas de decisión, reconstruida por participantes (“informantes directxs”) o muy próximos (“informantes indirectxs”).

Lxs entrevistadxs fueron esencialmente invitadxs a narrar sus visiones del proceso de la política: definición de los propósitos; la dinámica de los procesos; y las percepciones y debates alrededor de los resultados e impactos. Luego fueron invitadxs a identificar problemas de gestión, sin inducir definiciones académicas o técnicas alrededor del término “gestión”. Las fuentes secundarias sirvieron para captar los aspectos empíricos singulares de cada proceso; completar las lagunas narrativas y “triangular” (hacer comprobaciones cruzadas sobre) las percepciones de lxs involucradxs.

Es importante recordar que el fin del ejercicio era mapear problemas de gestión para comprenderlos mejor. No estaba en sus posibilidades o propósitos evaluar cada emprendimiento gubernamental en particular. Hubiera sido ideal continuar el estudio a gobiernos anteriores y posteriores, pero la tarea era prácticamente inviable. Algunos de estos procesos, sin embargo, fueron rastreados después de 2015, durante el gobierno del Presidente Mauricio Macri. Sorprendentemente o no, funcionarixs clave de dicho gobierno hacían referencias a problemas análogos o semejantes, en diferente contexto socioeconómico y sociopolítico, lo que refuerza la hipótesis de que los “marcadores” denotan patrones en la gestión estatal de Argentina. Pero esta conclusión debería ser el objeto de investigaciones futuras.

En los dos cuadros que siguen se presenta la información básica de los procesos seleccionados: (1) sectores, síntesis descriptivas de propósitos y planes, fuentes; y (2) precepciones generales de las mesas chicas sobre las secuelas. En la sección siguiente se presentarán las percepciones sobre los problemas de gestión que, según lxs entrevistadxs, explican dificultades superadas, éxitos matizados y fracasos relativos.

Cuadro N° 1: Políticas observadas (2010–2015). Síntesis y fuentes

| Sector | Propósito | Plan | Fuentes |
|---------------------------|--|---|--|
| Agricultura | Aumento de productividad y sostenibilidad en la agricultura no pampeana. | Financiamiento para pequeños productores y asistencia técnica para encadenamientos productivos en regiones agrícolas no pampeanas; en cogestión con gobiernos provinciales. | Observación e informantes directxs (3). |
| Agua y saneamiento | Expansión y mejoras de la red de agua potable y sanitaria en áreas urbanas. | Obras de infraestructura financiadas por el gobierno nacional y gestionadas por los gobiernos provinciales. | Observación e informantes directxs (2). Acuña et al (2018). |
| Corrupción | Reforzamiento de la lucha anticorrupción. | Relanzamiento de la Oficina Federal Anticorrupción. | Beasley (2012); Uzarowicz (2020). |
| Defensa | Replanteo de la defensa nacional bajo control civil. | Creación de un sistema ("Ciclo") de planificación y monitoreo autoritativo para las acciones del Estado Mayor Conjunto. | Informantes directxs (2); Salesi (2020). |
| Educación pública | Mejora de la calidad de la educación pública secundaria. | Proyectos de mejora de la infraestructura de escuelas y esquemas de capacitación docente, cogestionados con gobiernos provinciales. | Observación e informantes directxs (2); González (2014). |
| Elecciones | Democratización partidaria y aumento de la participación electoral. | Creación de primarias abiertas obligatorias y reformulación del apoyo estatal a los gastos operativos de los partidos. | Participación e informantes directxs (4). |
| Exportaciones | Captación fiscal de una mayor proporción de la renta de exportaciones agrícolas. | Aumentos y redistribución de los adelantos de impuestos (retenciones) a las exportaciones agrícolas en una coyuntura de ingresos extraordinariamente altos del sector. | Informantes indirectxs (2); De Anchorena (2017). |

| | | | |
|-------------------------------|---|---|---|
| Inflación | Reducción del índice inflacionario en productos básicos. | Acuerdos con mayoristas y minoristas para toques de precios en productos de consumo básico (Programa Precios Cuidados). | Informantes directxs (2); Quiroga (2015). |
| Inmigración | Regularización de inmigrantes. | Creación de un esquema de regularización para inmigrantes ilegales de países limítrofes y América del Sur (Programa Patria Grande). | Informantes directxs (2); Bueno (2012). |
| Medios de comunicación | Descartelización del acceso a medios de comunicación pública. | Nueva ley regulando el acceso a la creación y uso de medios de difusión pública audiovisual ("Ley de Medios"). | Informantes indirectxs (2); Younker (2012). |
| Pobreza | Optimización de las transferencias monetarias a hogares sin ingresos. | Reforma del complejo de planes de transferencia monetaria condicionada (Asignación Universal por Hijo/a). | Informantes directxs (3); Pautassi et al (2013). |
| Seguridad social | Expansión de las jubilaciones y pensiones estatales no contributivas. | Estatización de las AFJP y reforma de la Agencia Nacional de la Seguridad Social. | Informantes indirectxs (2); Costa et al (2014); Danani y Hintze (2014). |
| Tránsito | Reducción de la alta siniestralidad en accidentes de carretera. | Creación de una Agencia Nacional de Seguridad Vial que monitoree el problema y coordine la intervención de las policías provinciales. | Observación, informantes directxs (2); Lora Grünwaldt (2014). |
| Transporte público | Aumento de la calidad y de la conectividad del transporte en la Región Metropolitana. | Reestatización y renovación de los servicios de ferrocarriles públicos. | Informantes indirectxs (2); Barbero y Bertranou (2014). |

Fuente: Elaboración propia

Cuadro N° 2: Procesos observados (2010–2015). Secuelas y percepción de resultados e impactos

| Procesos | Secuelas | |
|---|--|---|
| | Percepción de resultados | Percepción de impactos |
| Agricultura no pampeana | Los proyectos cumplieron sus ciclos con retrasos producidos por fricciones con autoridades provinciales y entre comunidades receptoras (+ -) | Los proyectos permitieron la regularización de la tenencia de la tierra, pero no tuvieron impactos significativos en productividad o sostenibilidad (+ -) |
| Agua potable y saneamiento urbano | La mayoría de los proyectos cumplieron sus ciclos con importantes retrasos y aumentos de costos (- +) | La proporción de población con cobertura de agua y saneamiento registró avances limitados (- +) |
| Oficina Federal Anticorrupción | La Oficina Federal Anticorrupción volvió a funcionar, pero con importantes limitaciones operativas (- +) | La capacidad operativa de la Oficina Federal Anticorrupción registró avances limitados (- -) |
| Ciclo de Planificación de la Defensa Nacional | El nuevo sistema de planificación y monitoreo de la Defensa Nacional quedó inconcluso (- -) | El nuevo sistema de planificación y monitoreo de la Defensa Nacional generó experiencias útiles (- +) |
| Mejoras en la educación pública secundaria | La mayoría de los proyectos cumplieron sus ciclos con importantes retrasos y aumentos de costos, o quedaron inconclusos (- +) | Los proyectos indujeron mejoras pero no mostraron indicios de impacto en la calidad educativa (- +) |
| Reforma electoral | Todos los componentes de la reforma se llevaron a cabo en tiempo y forma (+ +) | Los gastos operativos de los partidos se redujeron, pero las primarias obligatorias tuvieron una recepción polémica (+ -) |

| | | |
|--|---|---|
| Fiscalización de exportaciones agrícolas | El cambio de índices se produjo en circunstancias fuertemente resistidas por las comunidades fiscalizadas y debatidas entre autoridades gubernamentales (- +) | El cambio no produjo un aumento significativo de la renta fiscal estatal, y produjo un conflicto político inusualmente largo y profundo (- -) |
| Precios Cuidados | Los acuerdos de precio se hicieron efectivos y fueron bien recibidos por los consumidores (+ +) | Hay indicios de que los acuerdos impactaron positivamente en la evolución de precios (+ +) |
| Patria Grande | El programa se llevó a cabo, pero no despertó el interés de esperado entre lxs inmigrantes (+ -) | No hay indicios concluyentes de que el programa haya acelerado la regularización de la inmigración ilegal (- +) |
| Ley de Medios | La ley fue aprobada y promulgada (+ +) | La ley despertó el rechazo de los grupos mediáticos concentrados y generó menos apoyo del esperado (+ -) |
| Asignación Universal por Hijo/a | El nuevo sistema se puso en marcha en tiempo, aunque sin apoyo parlamentario y con montos limitados (+ -) | El nuevo sistema generó rechazos políticos iniciales, pero mostró importantes indicios de impacto positivo (+ +) |
| Seguridad social no contributiva | El nuevo sistema se puso en marcha en tiempo, aunque sin apoyo parlamentario (+ -) | El nuevo sistema mostró importantes indicios de impacto positivo, pero debate sobre el uso de fondos públicos (+ +) |
| Agencia Nacional de Seguridad Vial | La agencia no consiguió construir datos de monitoreo confiables ni coordinar acciones (- -) | No hay indicios de que las actividades de la agencia hayan tenido impactos sobre el problema de origen (- -) |
| Ferrocarriles públicos metropolitanos | La reestatización y renovación de los servicios de ferrocarriles públicos se llevó a cabo con formas legales cuestionadas (+ -) | Se registraron mejoras importantes en el funcionamiento de las principales líneas, pero en tiempos y a costos debatidos (+ -) |

Fuente: Elaboración propia.

3. PROBLEMAS DE GESTIÓN

Para facilitar la codificación (la organización en un esquema útil) de la información proveniente de la observación, las entrevistas y las fuentes secundarias, descompose las partes estándar del proceso de política pública, a los que hice referencia más arriba, en una tabla de “aspectos problemáticos clave” relevantes o significativos (o simplemente temas frecuentes) para los estudios de gestión de políticas públicas.

La favorabilidad u hostilidad de los contextos, en primer lugar, depende de la naturaleza del problema, de la “tratabilidad” de los actores políticos y civiles; y de la capacidad estatal. Comprender el *contexto* es importante, porque en contextos de alta hostilidad es inusual que haya políticas viables, por bien diseñadas o gestionadas que estén. En los procesos que llamamos *diseño* se juegan la consistencia y seriedad de los planes. En los procesos *gerenciales* se juegan flujos de actividades que hacen posible a una política, así como el control del entorno en el que tienen que desarrollarse. Finalmente, las *secuelas* son “momentos de la verdad” en los que quedan de manifiesto las consecuencias de las políticas públicas.

Cuadro N° 3: Tabla de momentos y aspectos clave

| Momentos | Aspectos clave | Síntesis |
|--|-------------------|--|
| Contexto + favorable - hostil | <i>Problemas</i> | Transparencia y controlabilidad de los factores clave del problema y sus redes de causa-efecto; existencia de precedentes. |
| | <i>Arenas</i> | Visibilidad y proclividad a la negociación de los actores e involucrados en el problema; tradiciones de negociación. |
| | <i>Estado</i> | Legitimidad y capacidad administrativa y política de las agencias estatales nodales e involucradas. |
| Diseño + estratégico - errático | <i>Propósitos</i> | Comprensión de problemas; claridad de metas; coherencia relativa de agendas. |
| | <i>Planes</i> | Factibilidad técnica y política de proyectos; planificación informada de fases, riesgos y escenarios. |

| | | |
|---|----------------------------------|--|
| Gerencia + efectiva - inefectiva | <i>Recursos</i> | Disponibilidad de recursos financieros y humanos; |
| | <i>Flujos</i> | Gestión de los flujos de actividades. |
| | <i>Protocolos</i> | Adecuación de/a reglas y procedimientos existentes o generación de reglas y procedimientos nuevos. |
| | <i>Coordinación</i> | Consistencia operativa entre agencias o subagencias estatales / niveles de gobierno involucrados. |
| | <i>Ecosistemas</i> | Interactividad (diálogo y negociación) entre agencias estatales y actores clave en el "ecosistema" de la política. |
| Secuelas + esperadas - inesperadas | <i>Resultados</i> | Culminación efectiva del ciclo de implementación con niveles razonables de eficiencia (tiempo y costo). |
| | <i>Impactos programáticos</i> | Efectos en las variables clave del problema del modo previsto en los proyectos y planes. |
| | <i>Impactos políticos</i> | Efectos en la opinión pública y en las relaciones políticas. |
| | <i>Impactos organizacionales</i> | Efectos en la legitimidad y las capacidades de las agencias estatales. |

Fuente: Elaboración propia.

Distribuidas en ese mapa, las percepciones reconociendo la existencia de problemas fueron claramente dominantes, formando repertorios notablemente consistentes de circunstancias y prácticas que se repiten en casi todos los procesos, incluso en aquellos en donde hay "éxito", o alineamiento de secuelas (resultados e impactos) con diseño (propósitos y planes). En consecuencia, parece adecuado hablar de *patrones problemáticos*.

Cuadro N° 4a: Patrones en los aspectos clave de los contextos observados

| Patrones no problemáticos | Patrones problemáticos |
|--|--|
| Aspecto clave: Problemas <i>Transparencia y controlabilidad de los factores clave del problema y sus redes de causa-efecto; existencia de precedentes.</i> | |
| <p>Hubo acuerdos relativos entre partidos, actores clave y opinión pública sobre el carácter problemático de las situaciones y la necesidad de buscarles solución.</p> <p>Había precedentes adecuados, provenientes de experiencias subnacionales o de otros países.</p> | <p>Los factores clave de los problemas eran antiguos y resistentes. Su inercia y/o resiliencia provenía de su gravedad, de la conflictividad política que involucraban, y/o de los recurrentes fracasos de las intervenciones estatales previas.</p> <p>Los factores clave del problema respondían a un número alto de variables, interrelacionadas de modos que atravesaban a muchos sectores y niveles de política pública.</p> |
| Aspecto clave: Arenas <i>Visibilidad y proclividad a la negociación de los actores e involucrados en el problema; tradiciones de negociación.</i> | |
| <p>La mayoría de los grupos de actores e involucrados consideraban que el régimen político democrático era el ámbito de tratamiento adecuado de los problemas.</p> <p>La distancia entre las puntas del arco político-ideológico representado en la mayoría del parlamento no era excesiva respecto de la mayoría de los problemas.</p> <p>Se formaron coaliciones promotoras de políticos y técnicos que fueron importantes y en algunos sectores fueron determinantes.</p> | <p>Los grupos de actores e involucrados tuvieron posicionamientos ubicuos o inestables, y liderazgos frecuentemente contestados.</p> <p>La brecha entre los mandatos formales y los intereses concretos de grupos de actores e involucrados fue difusa o abiertamente alta.</p> <p>Los grupos de actores e involucrados controlaban un número alto de variables clave de los problemas de su sector; y en algunos casos tenían importantes grados de penetración y control de funcionarios clave de las agencias estatales involucradas en sus sectores.</p> |

| Aspecto clave: Estado <i>Legitimidad y capacidad administrativa y política de las agencias estatales nodales e involucradas.</i> | |
|--|---|
| <p>Las agencias estatales vivieron una etapa de renovación de cuadros profesionales y revisibilización pública. La generalización gradual del uso de estrategias de gobierno electrónico hizo más ágil a las agencias estatales.</p> | <p>La superposición de múltiples agencias estatales alrededor de mismos problemas, con nombres y funciones cambiantes, en abierta competencia entre sí, con funciones y recursos dependientes de la posición político-partidaria de sus decisores clave, complicaron la coherencia estatal. Los conflictos entre facciones político-partidarias o con organizaciones sindicales neutralizaron a muchas agencias estatales. La baja receptividad, intransparencia o ilegibilidad de las agencias estatales para el público y los actores clave complicaron la legitimidad estatal.</p> |

Fuente: Elaboración propia.

Los patrones problemáticos del contexto mostraron dos cuestiones centrales: las marcas de problemas estructurales de difícil solución para democracias en desarrollo; cuyo tratamiento fue dificultado por una arena política predominantemente democrática, pero de alta conflictividad relativa. Los conflictos afectaron la interacción del Estado con los actores clave; la posibilidad de construir consensos entre partidos; y la consistencia institucional entre agencias del propio Estado. Lo que a su vez disminuyó la capacidad de las políticas estatales de obtener éxito sobre problemas estructurales, al menos de modo duradero.

Cuadro Nº 4b: Patrones en aspectos clave de *los diseños* observados

| Patrones no problemáticos | Patrones problemáticos |
|---|--|
| Aspecto clave: Propósitos <i>Comprensión de problemas; claridad de metas; coherencia relativa de agendas.</i> | |
| Las agencias estatales vivieron una etapa de activismo o de reactivación de agendas que las llevó a redescubrir problemas y ensayar soluciones. | Los problemas entraban, permanecían y salían de las agencias estatales por medio de iniciativas personalizadas, no alimentadas por información técnica, por individuos con objetivos cambiantes o erráticos, o con objetivos faccionales. Los ejercicios de diagnóstico o prospectiva estuvieron limitados por la falta de tiempo o de interés de lxs decisorxs, el intuicionismo, el hermetismo, o la ausencia de información confiable. |
| Aspecto clave: Planes <i>Factibilidad técnica y política de proyectos; planificación informada de fases, riesgos y escenarios.</i> | |
| El cambio tecnológico y la disposición de recursos financieros y políticos hicieron viable proyectar intervenciones ambiciosas sobre problemas importantes. | Las brechas significativas entre metas programáticas y metas políticas personales o faccionales disminuyeron la consistencia y coherencia de los proyectos. Los procesos decisionales fueron dominados, en muchos casos, por decisiones basadas en insuficiente conocimiento de variables clave; o bajo presión de pirámides de poder político y consideraciones electorales. Las agencias estatales contaban con información incompleta, inadecuada o inconfiable sobre variables clave de sus tareas cotidianas. Elementos de planificación esenciales, como los cálculos de costos, los ejercicios de prospectiva y de riesgo, o la selección de escenarios, fueron imposibles, muy aproximativos, o descartados como irrelevantes. La información útil disponible o producida se mantuvo en canales herméticos. Los mecanismos de seguimiento y evaluación fueron inexistentes, no fueron tenidos como relevantes por la mayoría de los decisores, o fueron utilizados sólo formalmente frente a terceros involucrados o en estrategias de comunicación a la opinión pública. |

Fuente: Elaboración propia.

Los patrones problemáticos del diseño mostraron las dificultades operacionales de las agencias estatales para leer problemas, producir proyectos y planificar adecuadamente su puesta en práctica. Estas dificultades no parecen haber provenido centralmente de los déficits competencias de funcionarixs políticxs y técnicxs, sino del meta-déficit de información y de las prácticas de gestión que prescinden del uso de evidencia para la gestión. Particularmente notoria resulta la falta de fuentes y sistemas de información confiable; y el poco interés relativo en producirla y usarla, por fuera de canales herméticos circunstanciales y politizados. La consecuencia más importante de estas prácticas fue la generalización de un estándar de baja calidad de planes y proyectos; y la ausencia de evidencia confiable en su preparación, aumentando notablemente el margen de riesgo y error.

Cuadro N° 4c: Patrones en aspectos clave de *los gerenciamientos* observados

| Patrones no problemáticos | Patrones problemáticos |
|---|--|
| Aspecto clave: Recursos <i>Disponibilidad de recursos financieros y humanos.</i> | |
| <p>Se trató de una época con amplia disponibilidad de recursos financieros estatales; con renovación de cuadros técnicos e incorporación de recursos humanos jóvenes.</p> | <p>Los problemas financieros fueron frecuentes: presupuestos subestimados (mal calculados) o sobreestimados (costos ocultos), alteraciones imprevistas (por conflictos personales o políticos), y cambios de prioridad pronunciados (en coyunturas electorales o de cambio de autoridad). A pesar de la expansión y la mejora en las condiciones de empleo público, los procesos de reclutamiento fueron frecuentemente inadecuados a las tareas, la capacitación errática, la sub-remuneración y la contratación informal o semiformal omnipresentes. Esto promovió dependencias de patronazgo político-personal y para-legalidad en los recursos humanos. Los problemas de recursos financieros y humanos generaron frecuentemente cuellos de botella operativos para los flujos de actividades esperados.</p> |

| Aspecto clave: Flujos <i>Gerenciamiento de los flujos de actividades.</i> | |
|--|--|
| El activismo estatal favoreció la activación y reactivación de agencias públicas esclerotizadas o "abandonadas". | La autoridad se concentró en los estratos superiores de decisión, que funcionaron con verticalidad relativa, bajo número de integrantes de las "mesas chicas" y alta discreción gerencial, sólo limitada por otras relaciones de autoridad política vertical. Esto favoreció problemas de principal-agente importantes, procesos abortados o suspendidos, y bloqueos difíciles o imposibles de destrabar sobre líneas enteras de resultados esperados. |
| Aspecto clave: Protocolos <i>Adecuación de/a reglas y procedimientos existentes o generación de reglas y procedimientos nuevos.</i> | |
| Hubo intentos de revisar protocolos y procedimientos anticuados e inadecuados a la dinámica de gestión necesaria. | La idea de protocolizar como mecanismo de mejora de la calidad de políticas recibió poco interés institucional. Como consecuencia, los protocolos permanecieron obsoletos, subestimados o desconocidos, abriendo un margen importante de vulnerabilidad en la legalidad de procesos. Las auditorías y controles de resultados fueron frecuentemente incompletos, lentos; y las irregularidades y errores no se continuaron en acciones legales, dejando al Estado en situación de gran vulnerabilidad jurídica. |
| Aspecto clave: Coordinación <i>Consistencia operativa entre agencias o subagencias estatales / niveles de gobierno involucrados.</i> | |
| Hubo intentos de destrabar problemas clásicos de coordinación inter-agencias e inter-niveles de gobierno. | En ausencia de mecanismos institucionales efectivos, y de tradiciones políticas de soporte, la coordinación de políticas se basó casi exclusivamente en el ejercicio de autoridad política vertical, en la solidaridad política, en los intercambios de patronazgo interpersonal e interfaccional, o en transacciones para-legales. |

| Aspecto clave: Ecosistemas | |
|---|--|
| <i>Interactividad (diálogo y negociación) entre agencias estatales y actores clave en el "ecosistema" de la política.</i> | |
| <p>Los partidos políticos tienen tradición de diálogo entre sí y con actores clave de la sociedad civil.</p> | <p>Como consecuencia de la percepción pública negativa de los procesos de negociación política, y la polarización de apoyos y resistencias, la interacción entre agencias estatales y actores clave no fue sistemática, o tuvo que quedar semioculta. Esto favoreció la aparición de intermediarios con baja representatividad o legitimidad política.</p> <p>En los problemas que requerían intervenciones sostenidas con apoyos multi-agencias o multi-niveles de gobierno, la construcción de consensos estratégicos fue difícil o imposible.</p> |

Fuente: Elaboración propia.

Los aspectos problemáticos de la gerencia o el gerenciamiento de los procesos observados mostraron importantes problemas en todas las funciones organizacionales del Estado, en el sentido otorgado a la expresión por la literatura clásica (Fayol, 1916; Gulick y Urwick, 2012). Entre ellos: la disposición de recursos presupuestarios contra la dificultad de gerenciar el propio proceso financiero; la disposición de recursos humanos contra la dificultad para resolver problemas de principal-agente (respuestas aceptables a decisiones de comando); el no respeto de procedimientos; la inconsistencia de operaciones entre agencias y unidades de gobierno; y la dificultad para evitar la hostilización del ecosistema de las políticas. Estos problemas son particularmente discapacitantes en los procesos de políticas públicas, y suelen tener como consecuencia amenazas serias al alineamiento de secuelas con propósitos.

Cuadro N° 4d: Patrones en aspectos clave de *las secuelas observadas*

| Patrones no problemáticos | Patrones problemáticos |
|--|--|
| Aspecto clave: Resultados <i>Culminación efectiva del ciclo de implementación con niveles razonables de eficiencia (tiempo y costo).</i> | |
| En las áreas estudiadas fue notable el redespigüe y dinamismo de la política pública, abordando un número alto de problemas clave. | De las evidencias disponibles se puede inferir un número elevado de ciclos de gestión de cumplimiento parcial y de baja eficiencia administrativa: duración final de procesos superior a la prevista; costos superiores a los previstos, incluso a moneda constante; auditorías suspendidas o invisibilizadas. |
| Aspecto clave: Impactos programáticos <i>Efectos en las variables clave del problema del modo previsto en los proyectos y planes.</i> | |
| Un número importante de objetivos clave fueron convincentemente alcanzados. | Un número importante de subprocesos de políticas muestran impactos selectivos, parciales y temporarios. Indirectamente, esto se deriva de dos tipos de razones comúnmente esgrimidas: (a) mayor número mayor resiliencia de los factores problemáticos existentes respecto de los previstos; y (b) actitud no cooperativa de una parte importante de los actores clave. |
| Aspecto clave: Impactos políticos <i>Efectos en la opinión pública y en las relaciones políticas.</i> | |
| El gobierno nacional mantuvo un grado razonable de legitimidad y apoyo político-ciudadano, lo que facilitó la gestión estatal. | 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 observadas, quedó conectada sólo parcialmente con los logros o fracasos de la gestión. Razones comúnmente esgrimidas: (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 política. |

| Aspecto clave: Impactos organizacionales | |
|---|---|
| <i>Efectos en la legitimidad y las capacidades de las agencias estatales.</i> | |
| El mayor activismo y la mayor disposición de recursos permitieron construir o recuperaron legitimidad para el Estado y el régimen político; y abrieron posibilidades de expansión de las capacidades estatales. | Las agencias estatales observadas son frecuentemente cuestionadas por observadores internos y externos en sus niveles generales de eficacia y eficiencia. Razones comúnmente esgrimidas: (a) recurrencia de las instancias de refundación legal y burocrática de agencias, recambios políticos de sus decisores, multiplicación de iniciativas con ciclos de gestión parcial o trunco; (b) parcialidad, temporalidad, indefinición o abierta objetabilidad de sus logros. |

Fuente: Elaboración propia.

Como suele ser inexorable que ocurra, los planes erráticos y la gerencia inefectiva, sobre todo en contextos hostiles, atentan contra la posibilidad de cerrar ciclos programáticos y alinear resultados con propósitos, produciendo una importante frustración en cuadros políticos y técnicos, así como pérdidas en la legitimidad institucional del Estado y en los apoyos políticos del gobierno (además del cierre de ventanas de oportunidad y la destrucción de recursos humanos y presupuestarios).

Los fracasos son acompañados por efectos colaterales graves, como los mismos involucrados revelan. Enumeremos las tres más comunes a continuación:

i) Los resultados e impactos no convincentes o debatibles agravan la intratabilidad de las arenas políticas, alejando aún más la posibilidad de consensos estratégicos sobre políticas clave; y disminuyen la legitimidad institucional del Estado, socavando su credibilidad como forma de resolver problemas públicos relevantes.

ii) La necesidad de cubrir o disimular resultados no conseguidos o impactos negativos aumenta la opacidad pública del Estado (los “discos rígidos vaciados”); y alcanza muchas veces a bloquear los ejercicios de auditoría y evaluación (que, de cualquier manera, en el Estado argentino, no son ni sistemáticos ni abarcativos).

iii) Las carreras políticas de los funcionarios clave quedan considerablemente afectadas, produciendo dos efectos llamativos: el ocultamiento,

o la construcción de perfiles públicos evitando las referencias a la gestión pasada; o el abandono de la política (“la picadora de carne”).

El resultado de este estudio debe ser considerado exploratorio, porque no todas las mesas chicas fueron cubiertas con la misma rigurosidad, ni arrojan la misma claridad de percepciones. A pesar de estas limitaciones, cierta saturación de las percepciones de lxs involucradxs permite descubrir perspectivas ineludibles para comprender los problemas que presentan los procesos de políticas públicas desde el punto de vista de su funcionamiento; o para abrir hipótesis de investigación al respecto.

ALGUNAS HIPÓTESIS EN TORNO A LOS PATRONES PROBLEMÁTICOS

Los procesos observados fueron escogidos porque hubo información primaria o secundaria de la cual inferir, con un nivel de exigencia razonable (respecto del desafío metodológico que esto implica), lo ocurrido durante los procesos de gestión a partir de la percepción de los integrantes de las “mesas chicas” que los condujeron o coordinaron. Necesitamos saber más sobre su naturaleza, dinámica y resiliencia, investigando más sectores y niveles, y remontando hacia atrás y adelante en el tiempo, para reducir el carácter anecdótico y aumentar los indicios de “institucionalidad” en estas prácticas. Sin embargo, aunque se obtuvo indicios no exhaustivos para una escala limitada de políticas, es un buen “vistazo” sobre el cual asentar hipótesis y hacer algunas conjeturas.

Si el vistazo está correctamente encaminado, se infiere que la literatura había identificado correctamente cómo una gran parte de los problemas de gestión se generan en el territorio clave de la relación entre política y gestión, en el espacio que ocupan en las prácticas y representaciones de los gobernantes, cosas tales como la información, la estrategia y los protocolos. Pero la gestión no es un reflejo ni de la política ni de la técnica: conocemos la luz tanto por sus formas de difracción que como sus propiedades físicas o su intensidad en el punto de partida.

Es evidente que las decisiones y las formas de gestión pueden tener una dosis alta de responsabilidad en los costos y riesgos de los procesos de políticas públicas, reduciendo su éxito relativo, o agravando el carácter parcial o errático de resultados e impactos. La habitual percepción

de lxs involucradxs acerca de que estos asuntos son cosas de sentido común, y de que “así es la política”, o “así es la gestión”, hace comprensible la inercia institucional, y mayor el desafío de comprender dinámicas y efectos de estos patrones.

Cierro este trabajo con dos tipos de reflexiones que derivan de este estudio de patrones problemáticos de gestión. De acuerdo a la naturaleza de las disciplinas que confluyen en el campo de las políticas públicas, algunas de estas reflexiones están orientadas a la investigación académica y otras a la práctica profesional.

Desde el punto de vista de la investigación académica, este ejercicio sirva para mostrar las posibilidades de estudiar políticas públicas con el enfoque de los “fenómenos funcionantes” (*working phenomena*) que deriva de la tradición analítica de Herbert Simon, continuada por Michel Barzelay (Barzelay, 2007 y 2019; Andrenacci, 2020; Barzelay et al, 2021). Los resultados e impactos de las políticas públicas admiten una dosis de contingencia, pero no son azarosos. Son las consecuencias de artefactos que funcionaron, o que no funcionaron. Y la ingeniería inversa de dichos artefactos es el tipo de análisis que permite establecer qué, cómo y por qué (provisto que la investigación tenga un acceso razonable a procesos clave de la “caja negra” del Estado). La mecánica que deja a la luz la ingeniería inversa, esta “difracción explicada”, es clave para que los estudios de administración pública no sean una acumulación de recomendaciones normativas o de herramientas independientes de los contextos. Si esta perspectiva es correcta, resulta importante aumentar el repertorio de estudios de caso, lo que permitirá comprender mejor la dinámica, las posibilidades y problemas de la gestión pública *en Argentina*.

Desde el punto de vista de la práctica profesional, no es difícil hipotetizar que estos rasgos problemáticos, que aparecen como patrones institucionales, no sean sólo anecdóticos o particulares de un gobierno. Aunque sean inseparables de los contextos en que aparecen, hay elementos suficientes para hacer la conjetura “educada” (y muchos entrevistadxs con trayectoria más larga en el Estado se preocupan por subrayarlo) de que se trata de aspectos estructurales de la gestión estatal en Argentina; aspectos que acompañan al país al menos desde la restauración de la institucionalidad democrática.

Esta estructuralidad de los patrones no exime a lxs protagonistas -en particular a las élites partidarias y actores clave del país- de los déficits de liderazgo que refleja su notable inercialidad. Reformar el Estado para que consiga alinear resultados operativos con propósitos políticos de sus gobiernos democráticos no es precisamente una tarea simple, sin lugar a dudas. Pero mantener su estructura y dinámica sustancialmente inalteradas por tanto tiempo tiene consecuencias cotidianas graves. Sería esperanzador que fuese objeto de mayor atención política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, Carlos (compilador) (2013): *¿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.*
- 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* (pp. 19-67).
- Acuña, Carlos; Cetrángolo, Oscar; Cáceres, Verónica y Goldschmidt, Ariela (2018): "La economía política de la política de agua y saneamiento en la Argentina. Historia, actualidad y perspectivas". En *Estado Abierto* Vol. 2, N° 2 (pp. 109-178).
- Aguilar Villanueva, Luis (1993): "Estudio introductorio". En Aguilar Villanueva, Luis (editor): *Problemas públicos y agenda de gobierno; Porrúa, México* (pp. 15-86).
- Alonso, Guillermo (editor) (2007): *Capacidades estatales, instituciones y política social. Prometeo, Buenos Aires.*

- Andrenacci, Luciano (2020). "On Public Management's Signature Knowledge: A Perspective on Michael Barzelay's Ideas about Public Management as a Design-oriented Professional Discipline". En *China Public Administration Review* Vol. 2, No. 3 (pp. 29-41).
- Barbero, José & Bertranou, Julián (2014): "Una asignatura pendiente: Estado, instituciones y política en el sistema de transporte". En Acuña, Carlos (compilador): *Dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Siglo XXI - OSDE, Buenos Aires (pp. 191-244).
- Bardach, Eugene (1994). "Presidential address. The extrapolation problem: How can we learn from the experience of others". En *Journal of Policy Analysis and Management*, 23: 2 (pp. 205-220).
- Barzelay, Michael (2007). "Learning from second-hand experience: Methodology for extrapolation-oriented case research". En *Governance*, 20: 3 (pp. 421-543).
- Barzelay, Michael (2019). *Public Management as Design-oriented Professional Discipline*. Londres, Edward Elgar.
- Barzelay, Michael y Cortázar Velarde, Juan Carlos (2004). "Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social". En *Documentos de Trabajo del INDES-BID*. Washington DC, INDES-BID.
- Barzelay, Michael; Gaetani, Francisco; Cortázar Velarde, Juan Carlos y Cejudo, Guillermo (2002). "Investigación sobre Reformas a la Política de la Gestión Pública en la Región de América Latina: Marco Conceptual, Guía Metodológica y Estudios de Caso". *Documento de Trabajo para el Diálogo Regional de Política*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barzelay, Michael; Andrenacci, Luciano; Seabra, Sérgio and Yan, Yifei (2021). "Good Trouble in the Academy: Inventing Design-focused Case Studies about Public Management as an Archetype of Policy Design Research". En Fontaine, Guillaume y Peters, B. Guy. *Handbook of Policy Design*. London, Edward Elgar (en prensa).
- Beasley, Caitlin (2015): *Transparency Initiatives: Analysis of Public Policies Applied by Argentina's Anti-Corruption Office, 2000-2013*. Master of Arts Thesis in Development Management and Policy, Buenos Aires, UNSAM – Georgetown University.

- Bertranou, Julián (2015): "Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate". En *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 4 (pp. 37-59).
- Bovens, Mark; t'Hart, Peter & Peters, Guy (2001): "Analysing governance success and failure in six European states". En Bovens, Mark; t'Hart, Peter & Peters, Guy (editores): *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis*. Edward Elgar, Cheltenham-Northampton (pp. 12-31).
- Bueno, Verónica (2012): *Gestionando la migración regional: el programa Patria Grande*. Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo; Buenos Aires, UNSAM.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1977): *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*. Editora Brasiliense, São Paulo.
- Costa; María Ignacia; Curcio, Javier & Grushka, Carlos (2014): "La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)". En Danani, Claudia & Hintze, Susana (coordinadoras): *Protecciones y desprotecciones (ii). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*; UNGS, Los Polvorines (pp. 17-66).
- Dahl, Robert (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven-London, Yale University Press.
- Danani, Claudia & Hintze, Susana (2014): "Personas, instituciones y políticas. Reconstrucción y balance de la protección del Sistema de Seguridad Social en la Argentina, 2010-2013". En Danani, Claudia y Hintze, Susana: *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines, UNGS (pp. 363-378).
- De Anchorena, Beatriz (2017): *La autonomía en disputa: capacidades estatales y poder empresario en el conflicto agropecuario argentino de 2008*. Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo; Buenos Aires, UNSAM.
- Elmore, Richard (1979): "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions". En *Political Science Quarterly*, Vol. 94, N° 7 (pp. 601-616).

- Elmore, Richard (1983): "Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy". En *International Workshop on Interorganizational Implementation*; Rotterdam, Erasmus University (pp. 3-60).
- Fayol, Henri (1916). "Administration industrielle et générale". En *Bulletin de la société de l'industrie minière* N° 10 (pp. 5-162).
- González, Victoria (2014): "Dinámicas de planificación educativa. Estrategias de planificación y gestión del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012- 2016". Proyecto de tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo; Buenos Aires, UNSAM (inédito).
- Gulick, Luther y Urwick, Lyndall (editores) (2012): *Papers on the Science of Administration*. Londres, Routledge.
- Howlett, Michael (2012): "The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policymaking". En *International Political Science Review*, Vol. 33, N° 5 (pp. 539-555).
- Iacoviello, Mercedes y Chudnovsky, Mariana (2015): "La importancia del Servicio Civil para el desarrollo de Capacidades Estatales: un análisis de trayectorias de reforma en América Latina". *Documento de Trabajo* N° 2015/02. Caracas, Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Iacoviello, Mercedes; Pando, Diego; Mendelson, Nélica y Essayag, Sebastián (2010): "Desafíos y competencias para el fortalecimiento de la Alta Dirección Pública en Argentina". En *Revista Venezolana de Gestión Pública* Vol. 1, N° 1 (pp. 161-195).
- Knoepfel, Peter; Larrue Corinne; Varone, Frédéric y Sacard, Jean-François (2006). *Analyse et Pilotage des Politiques Publiques*; Glarus, Verlag Rüegger.
- Lasswell, Harold (1951): "The policy orientation". En Lerner, Daniel y Lasswell, Harold (editores): *The Policy Sciences*; Stanford University Press (pp. 3-15).
- Lindblom, Charles (1959): "The science of 'muddling through'". En *Public Administration Review*, Vol. 19, N° 2 (pp. 79-88).
- Lora, Eduardo (editor) (2007): *El estado de las reformas del estado en América Latina*; Banco Mundial - Banco Interamericano de Desarrollo - Mayol, Washington DC - Bogotá.

- Lora Grünwaldt, Martín (2014): "Patrones de gestión en políticas públicas argentinas: el caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial". Proyecto de tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo; Buenos Aires, UNSAM (inédito).
- McConnell, Allan (2010): "Policy success, policy failure and grey areas in-between". En *Journal of Public Policy*, Vol. 30, N° 3 (pp. 345-362).
- 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 (pp. 13-45).
- 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". *Serie Políticas Sociales*, N° 93, CEPAL, Santiago de Chile.
- 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.
- 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 (pp. 11-56).

- Oszlak, Oscar y Felder, Ruth (2000): "A capacidade de regulação estatal na Argentina". En *Revista do Serviço Público*, Año 51, N° 1 (pp. 5-38).
- 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.
- Painter, Martin y Pierre, Jon (2005): *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and Comparative Perspectives*. Houndmills, Palgrave-Macmillan.
- Pautassi, Laura; Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora (2013): "Asignación Universal por Hijo para la protección social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos". *Serie Políticas Sociales* N° 187; Santiago de Chile, CEPAL.
- Peters, B. Guy; Alba Tercedor, Carlos y Ramos Conrado (2021): *The Emerald Book of Public Administration in Latin America*; Bingley, Emerald.
- Pressman, Jeffrey and Wildavsky, Aaron (1984): *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley, University of California Press.
- Quiroga, Juan Pablo (2015): *Control(es) de Precio y capacidades estatales. Disciplinamiento, transferencia y redes informales de control, monitoreo y sanción. El caso de Precios Cuidados en Argentina y su aceptación por parte del empresariado del retail local*. Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo; Buenos Aires, UNSAM.
- Rosanvallon, Pierre (2015): *Le bon gouvernement*. París, Seuil.
- Sabatier, Paul (1991): "Toward Better Theories of the Policy Process". En *Political Science & Politics* Vol. 24, N° 2 (pp. 147-156).
- Sabatier, Paul (1998): "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe". En *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, N° 1 (pp. 98-130).
- Sabatier, Paul (2007): *Theories of the Policy Process*. Boulder, Westview.
- Salesi, Alejandro (2020): *Gestión de políticas públicas en el área de la Defensa Nacional: el caso del Primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional dentro del Estado Mayor Conjunto de las*

- Fuerzas Armadas de la República Argentina, 2007-2012*. Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo; Buenos Aires, UNSAM.
- Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo; Stein, Ernesto & Tommasi, Mariano (editores) (2011): *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?* BID-Mayol, Washington DC.
- Simon, Herbert (1996). *Sciences of the Artificial* [1968]. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press.
- Simon, Herbert (1997). *Administrative Behavior*. Nueva York, Free Press.
- Stein, Ernesto & Tommasi, Mariano (2006): “La política de las políticas públicas”. En *Política y Gobierno* Vol. XIII, N° 2 (pp. 393-416).
- Stein, Ernesto & Tommasi, Mariano (2011): “Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina? En Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi, Mariano (op. cit.) (pp. 77-156).
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varonne, Frédéric (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1973): *Implementation*. Berkeley, University of California Press.
- Uzarowicz, Alexander (2020): *Argentine federal reforms of the Judiciary and the judicial delay of corruption cases: from the 35th accord of 2003 to the repentance law of 2016*. Master of Arts Thesis in Development Management and Policy, Buenos Aires, UNSAM – Georgetown University.
- Yunker, Kyle (2012): *The Coalition and the Open Window: Breaking the Media Policy Monopoly in Argentina*. Master of Arts Thesis in Development Management and Policy, Buenos Aires, UNSAM - Georgetown University.
- Zuñanic, Laura y Iacoviello, Mercedes (2010): “La burocracia en América Latina”. En *Revista Centroamericana de Administración Pública* N° 58-59 (pp. 9-41).