

**Problemas de gestión en el Estado argentino: algunas hipótesis  
de investigación y una propuesta analítica**

Luciano Andrenacci

UNSAM-FLACSO

III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno  
*Estado y Políticas Públicas en Argentina:  
Nuevos desafíos a la luz de la investigación*

Escuela de Política y Gobierno  
Universidad Nacional de San Martín  
Campus Miguelete, San Martín  
12 y 13 de abril de 2016

## RESUMEN DE CV

Luciano Andrenacci (lucianoandrenacci@yahoo.com.ar) 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 y San Juan (Argentina); en la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco (Argentina); en la Universidad de la Frontera (Temuco, Chile); y en la Universidad de Auckland (Nueva Zelanda).

## 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 nudos problemáticos y patrones clave 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 argentinas, se pone a prueba la guía. La información así ordenada muestra la importancia relativa de darle prioridad al espacio de la gestión, tanto en la búsqueda de explicaciones causales para procesos de políticas públicas, como en el diseño de estrategias de mejora de la gestión estatal.

*Estás perdiendo el tiempo, pensando, pensando  
Estás fuera de la vida, jugando y perdiendo*

*Luis Alberto Spinetta, en  
Los niños que escriben en el cielo*

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo propone un conjunto de hipótesis acerca de los problemas de gestión más comunes en el Estado argentino; y un juego de estrategias, tanto conceptuales como metodológicas, para abordarlos<sup>1</sup>. Se le llama corrientemente *gestión de políticas públicas* a los procesos por los cuales, a partir de ideas-fuerza provenientes de las orientaciones ideológicas, las percepciones de problemas o las múltiples situaciones emergentes que enfrentan los cuadros políticos y técnicos de un gobierno, se toman decisiones, se generan iniciativas y se las pone en práctica. Se suele tener por exitosas, como veremos, a aquellas iniciativas que cumplen satisfactoriamente dos condiciones: *éxito programático* - consecución de la meta deseada, solución efectiva del problema o superación de la situación emergente- y *éxito político* -aumento de la legitimidad y popularidad del gobierno del Estado en particular y de las instituciones estatales en general. Esta doble condición es esencial, porque un asunto de política pública es en parte “objetivo” -digamos que tiene existencia empírica demostrable- y en parte “subjetivo” -depende de las percepciones y representaciones de los ciudadanos. Consecuentemente, un *problema de gestión* es un nudo de cuyo desenlace se derivan el éxito programático y político de una iniciativa; y la *mala gestión* es un desenlace programático y/o político insatisfactorio.

Aunque la información, por su heterogeneidad y fragmentariedad, es difícil de sistematizar de un modo compatible con los estándares de la investigación positiva, hay *indicios* suficientes para suponer que Argentina muestra numerosos problemas de gestión que se repiten y se resuelven de modo desfavorable; en gobiernos de diferente signo ideológico, ante situaciones de diferente gravedad, y en todos los niveles del Estado. Tres nudos problemáticos resultan particularmente fáciles de identificar: los déficits organizacionales, los déficits de información y los déficits decisionales. Le llamaré *déficits organizacionales* a la inadecuación de estructuras, recursos, reglas y protocolos de que dispone la burocracia estatal respecto de las responsabilidades que formalmente asume. Por

---

<sup>1</sup> Este trabajo representa la continuación y refinación de una serie de documentos anteriores, los más importantes de los cuales fueron (2013) "La apropiación política y operativa de la evaluación en políticas públicas"; en *Seminario Internacional Evaluar las políticas públicas para un desarrollo inclusivo*; Programa de Evaluación de Políticas Públicas de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires; (2014) "Problemas de planificación pública en América Latina: hacia una estrategia de investigación para el caso argentino"; en *Primeras Jornadas de Investigación en Política y Gobierno*; Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires; y (2015) "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"; en *Panel Políticas Públicas: Cuatro Perspectivas*; *VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*, Lima. Un resumen de las ideas fue publicado en Rita Grandinetti, Diego Beretta, Guillermo Schweinheim y Maximiliano Rey (compiladores): *Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el Siglo XXI*; Rosario, UNR-ADEAP-INAP, 2015.

*déficits de información* me referiré a la insuficiencia o ausencia de datos sistemáticos acerca de los problemas y situaciones sobre las que se desea actuar. Finalmente, entiendo por *déficits decisionales* a un proceso de toma de decisiones que produce “fracasos”, o resultados programáticos y/o políticos desfavorables.

Esta lista de problemas de gestión es relativamente universal, en el sentido de que hay indicios de mala gestión en cualquier Estado moderno que cuente con una burocracia compleja y una organización política, partido o coalición, que ocupe el gobierno, incluso de manera independiente del nivel de desarrollo o del tipo de régimen político. Pero en algunos casos, más que en otros, los resultados desfavorables parecen “saturar”. Se vuelven lo suficientemente estables y recurrentes, y sus consecuencias adquieren gravedad suficiente como para prestarles mayor atención que la habitual en los círculos técnicos de la política pública. Si bien la observación directa o indirecta de algunos procesos, así como la participación no sistemática en políticas públicas de un número limitado de ministerios nacionales y de gobiernos subnacionales y locales, resultan fuentes insuficientes para referirse de modo taxativo al complejo universo de un Estado nacional de tres niveles, como el de Argentina, su recurrencia me ha llevado a considerarlos suficientes como para suponerlos “patrones” y proponer algunas hipótesis, razonablemente falsables, alrededor de las cuales refinar la comprensión del problema y avanzar en estrategias para su investigación.

La primera parte del trabajo discute una selección de la variada literatura del campo de políticas públicas que aborda los problemas de éxito y fracaso en políticas estatales, de la cual se derivan los abordajes conceptuales más importantes del trabajo. La segunda sección propone una delimitación del problema, grande pero no insoluble: un mapa conceptual o guía analítica que sirve para identificar los momentos clave de la gestión dentro de los procesos de políticas públicas. En ese mapa/guía, derivado de un modelo secuencial clásico de análisis de políticas públicas, se ordenan los indicios de problemas referidos y se identifican los potenciales patrones de mala gestión: prácticas recurrentes, institucionales e inerciales, que limitan el desempeño programático del Estado nacional y el desempeño político de los diferentes gobiernos que lo han conducido desde la transición democrática. En las líneas finales se presentan las posibilidades y limitaciones que presentan estos problemas para su investigación empírica, así como algunas reflexiones de orden técnico sobre lo que estos problemas representan para la organización burocrática estatal.

## ÉXITOS Y FRACASOS, CAPACIDAD ESTATAL Y GOBERNANZA

En la subdisciplina de la Ciencia Política que estudia los procesos de políticas públicas, el debate acerca de *qué* debe o no debe hacer un Gobierno con el Estado suele estar flanqueado por otro debate -un poco menos emocionante pero más concreto- acerca de *cómo* consiguen sus objetivos los Gobiernos a través de las agencias públicas que conforman el Estado. Pese a que el primer debate sigue siendo tan relevante como fundamental para la política contemporánea, este trabajo se orienta a los problemas que derivan de la relación empírica entre las decisiones de política pública, su puesta en práctica y sus resultados, o ¿qué es gestionar bien (independientemente de lo que se quiera obtener)?

La tarea es menos simple de lo que se supone, por varias razones. La primera es que, para determinar si una gestión fue buena o mala, se necesitan instrumentos capaces de identificar éxitos y fracasos en políticas públicas; calificarlos con algún parámetro de intensidad; describir sus características, trayectorias, secuencias y patrones; y tratar de identificar variables a las cuales atribuir responsabilidades causales. Ninguna de estas empresas, en el campo de las políticas públicas, ha producido hasta ahora instrumentos generalizables de valor aceptado por toda la "comunidad científica". En el campo de los técnicos (cuando los investigadores se desempeñan como consultores y asesores), este déficit de acuerdo común es reemplazado por un conjunto de recomendaciones basadas en la emulación de experiencias mayoritariamente percibidas como exitosas, que se conocen habitualmente como "buenas prácticas".

La adecuación o inadecuación de los resultados de una política pública ha sido objeto de diferentes perspectivas teóricas. La literatura contemporánea suele remontarse a los clásicos norteamericanos para identificar los resultados de una política pública (*performance*) como exitosos, cuando contribuyeron a resolver, rápida o incrementalmente, el problema que la generó (Lasswell, 1951; Lindblom, 1959). El inconveniente con esta definición tan atractivamente obvia es que un problema, muchas veces, no es 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 (Bovens, t'Hart y Peters, 2001).

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). Los responsables aducen 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 -que no es reductible a criterios clásicos de eficacia, eficiencia o sostenibilidad; y que es definido y redefinido por la exitosa mediación de los gerentes públicos entre opiniones ciudadanas, posibilidades y oportunidades- puede identificarse y medirse razonablemente. El enfoque produjo una notable 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, de Naciones Unidas, y de algunos Estados importantes, como el Reino Unido y Alemania. Sin embargo, las dificultades para consensuar teóricamente y operacionalizar políticamente estos mismos criterios es bastante grande, y han tendido a limitar la aceptación y el uso del enfoque a burocracias "prolijas", como la británica y la alemana.

A pesar de su limitado impacto, el debate sobre valor público sirvió para apuntalar la idea de que, para un proceso determinado de políticas públicas, es deseable y posible desarrollar nociones de éxito y fracaso (para el caso, a partir de criterios de valor generalizables), poniendo en relación los resultados del Estado con sus complejos causales. En esa dirección, aunque con diferentes énfasis normativos, se encaminaron los estudios, hoy

ya muy extendidos, en términos de *capacidad estatal* y *gobernanza*. Por alguna razón que sería entretenido estudiar, mientras que el primer rótulo parece ser más característico del estudio de países en desarrollo, el segundo parece ser más habitual en los debates acerca del Estado en los países desarrollados.

Como modo distintivo de abordar el problema de procesos y resultados, ambos tipos de estudios pueden rastrearse a los innumerables modos de preguntarse acerca del éxito y fracaso de los Estados modernos, en diferentes circunstancias y ante diferentes desafíos. Un antecedente que muchos reconocemos como esencial fue el ambicioso estudio de historia sociológica y política comparativa de Michael Mann acerca de los atributos que garantizaron éxitos y fracasos para 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 cuatro fuentes primarias: las relaciones ideológicas, económicas, militares y políticas. Según su historia comparada, 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 serían los modos más recientes de cristalización de las cuatro fuentes en un modo centralizado de poder político. El poder estatal se ejerce como *poder infraestructural*, a través 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 devino del éxito en la generación y difusión de poder a través de estrategias materiales y simbólicas tales como el nacionalismo secular, el capitalismo imperialista, el militarismo geopolítico y los regímenes legítimos 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 adquiría intensidad en esos años, los estudios en términos de capacidad estatal y sus parientes cercanos, los estudios en términos de buen gobierno, o “gobernanza” (*governance*) se dirigieron a tres temas favoritos: la capacidad política de gobernar el desarrollo económico (Haggard, 1990); 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); y a los problemas institucionales y operacionales de los Estados de países, tanto desarrollados como en desarrollo (Tobelem, 1992; Evans, 1995 y 2007; Grindle, 1996 y 1997). En la discusión de las dimensiones clave que hacen a un Estado “capaz” o “bien gobernado”, estos estudios generalmente coincidieron en identificar dimensiones *institucionales* o *políticas* -factores sistémicos 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 y humanos, o las prácticas organizacionales.

Un número alto de estos estudios, sin embargo, se limitan a poner en relación cuantitativa los resultados y los atributos de una organización estatal. Esto es de gran valor para percibir relaciones en el movimiento de variables relevantes, tales como las características de las agencias estatales y determinados rangos de resultados. Así, por

ejemplo, es frecuente ver intentos de poner en relación los niveles de bienestar material cuantificables, con las características de los regímenes políticos o los niveles y formas del gasto público, y las percepciones de la ciudadanía sobre eficacia y legitimidad del Estado. Pero estos estudios normalmente parten de definiciones formales o sintéticas de los procesos de políticas públicas que identifican, sin abrir, la “caja negra” de las variables de la gestión. Tienen el valor de llamar la atención sobre relaciones de afinidad estadística entre procesos, que luego debemos convertir en relaciones causales plausibles.

Pocos se internan en el universo cambiante e inestable de la gestión estatal cotidiana (Saetren, 2005), en parte quizá por las complicaciones metodológicas que, como veremos más adelante, esto implica. Peters y Pierre, por ejemplo, sugirieron identificar la gobernanza como la capacidad política del gobierno en el rol de conducción (*steering*) del Estado en procesos de definición colectiva de metas de políticas públicas y de la coordinación de recursos para lograrlas; sobre todo cuando las arenas políticas son abiertas, formadas por una cantidad grande y variada de actores, no necesariamente proclives a la cooperación. 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 gobernanza es frecuentemente entendida como sinónimo del éxito de los gobiernos en conseguir que el Estado desempeñe esos roles de coordinación.

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. En el campo de esos estudios se 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 acciones indirectas a través de las relaciones en todos los niveles con actores privados y asociativos que le sirven de apoyos estratégicos y/o como 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 que se utilice para 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*), reservando ese término para cuestiones operacionales. 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 a partir de la adaptación crítica de las estrategias organizacionales "gerencialistas" (*managerialism*) de las empresas privadas que se reinventaron en los años '80 y '90 (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).

Me interesan específicamente los estudios que intentaron mirar dentro de la “caja negra” del Estado, buscando regularidades o patrones en la relación entre los resultados y las propias prácticas organizacionales. 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 importantes para dichos países a lo largo de las últimas décadas del siglo XX, y reconstruyeron el modo en que las agencias públicas estatales de seis países abordaron esos problemas (Bovens, t'Hart y Peters, 2001). Rastrearon cuatro ámbitos: el de políticas económicas y sociales que tenían que encarar conflictos sobre el acceso a activos y servicios públicos (o “gestión de la redistribución”); el de políticas que se veían obligadas a cuestionar la estructura institucional existente (o “gestión de la reforma organizacional”); el de políticas que debían afrontar la adaptación al cambio social y tecnológico (o “gestión de la innovación”); y el de políticas que debían pasar de la gestión inercial de lo cotidiano a la gestión de problemas de aparición violenta (o “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 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 de éxito (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, fue la casualidad o confluencia de eventos la que facilitó la resolución de problemas, de modo parecido (sugieren los propios 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 por otros desde el enfoque de las comunidades de políticas o de las “coaliciones promotoras” (Sabatier, 1998).

En otra aproximación empírica comparable, Martin Painter y Jon Pierre propusieron hablar de “capacidad de política” (*policy capacity*) como la capacidad de combinar



apropiadamente los clásicos elementos de capacidad estatal y de capacidad administrativa en “capacidades de gobierno” (*governing capacities*). Las capacidades de política dependerían 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 conseguiría 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, lo que permitiría la producción de los resultados e impactos deseados (Painter y Pierre, 20015: 3-4). Según los autores, estas 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:

**Tabla 1: Capacidades de Gobierno en Painter y Pierre**

<i>Capacidad</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Criterios</i>	<i>Sistemas de apoyo</i>
<b>Capacidad administrativa</b>	Gestión efectiva de recursos	Economía Eficiencia Responsabilidad ( <i>responsibility</i> ) 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 alternativas	Coherencia Permeabilidad al público Credibilidad Eficacia Resolución	Procesos de decisión colectiva Planificación y evaluación 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, Painter y Pierre sugieren que los aspectos clave que debería interrogar un análisis empírico de capacidades de política y de gobierno son 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? ¿Cuáles son los problemas más importantes de capacidad de políticas en la investigación y el análisis contemporáneos? (Painter y Pierre, 2015: 7).

Estos (ambiciosos) esquemas de referencia permiten ver 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. Más adelante tomaré estos dos últimos trabajos como base de mi propuesta analítica. Pero antes me gustaría hacer una breve referencia a los estudios generales en términos de capacidad estatal y gobernanza que conozco para América Latina y Argentina.

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 una 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.

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. Muchos, financiados por la cooperación multilateral, están sesgados hacia recomendaciones de emulación de regímenes políticos democráticos y/o buenas prácticas organizacionales, lo cual es útil e interesante, pero no resuelve los problemas de su comprensión a través de la investigación empírica. Una excepción parcial es Pedro Medellín Torres que, si bien propone al régimen político como variable explicativa fundamental de los "problemas de estructuración de las políticas públicas", lo hace a partir de un estudio que se interna decididamente en el espacio de los problemas operacionales o de gestión.

A partir de Colombia, Medellín Torres sugirió entender estos problemas como la combinación de inestabilidad estatal -fragmentación institucional y territorial del poder del Estado- y autonomía gubernativa baja o restringida -un margen de maniobra subordinado por tensiones y conflictos irresueltos en las instituciones y la sociedad (Medellín Torres, 1997 y 2004). La combinación entre baja autonomía gubernativa e inestabilidad estatal determinarían las posibilidades de la "función gubernativa", o vínculo / tensión que se establece entre las 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; mientras que el modo de gobernar hace referencia a la aplicación particular de las técnicas y tácticas de gobierno por el gobernante para lograr sus propósitos en el contexto dado (Medellín Torres, 1997: 18).

En ese contexto, las políticas públicas carecen 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. 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).

En pocas palabras, las organizaciones políticas latinoamericanas no estarían a la altura de las circunstancias necesarias para superar estos problemas, ya que serían corresponsables de la reproducción de las propias formas institucionales que determinan su fracaso. El duro dictamen de Medellín Torres tiene muchos ecos en la región. Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi (2011) compilaron estudios nacionales diversos, la mayoría de los cuales tienden a resaltar que las políticas públicas concretas, pese a no ser simples elecciones de los gobernantes y sus técnicos, sino procesos complejos que involucran actores diversos en escenarios cambiantes, no suelen encontrar en los gobiernos latinoamericanos muchos principios o indicios de refundación institucional virtuosa.

Los autores identifican un *proceso de formulación* de políticas en el “juego político” o 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*, que son los 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.

¿Y por qué estos bajos patrones de baja cooperación? A partir de los comportamientos recurrentes de los actores (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 propiamente dicha, los estudios en términos de capacidad estatal y gobernanza 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 sugirieron enfocar el problema en los 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; Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi, 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 en Argentina los 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, a partir de la observación de procesos argentinos de nivel nacional y provincial, invitó a operativizar el concepto de capacidad estatal 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 (Bertranou, 2013). Desde esta perspectiva, la capacidad estatal se manifiesta 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; 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, adecuadamente abordados en sus respectivos ámbitos, podrían dar lugar a indicadores específicos de capacidad estatal.

## ALGUNAS POSIBLES CLAVES DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Las referencias presentadas, sin duda, deben completarse con los numerosos estudios de políticas públicas que reconstruyen lo ocurrido en un ámbito determinado o frente a una iniciativa determinada. Esos análisis cuentan, en muchos casos, con valiosa información acerca de lo ocurrido en los procesos de gestión. Pero por ahora me inspiro flexiblemente en los estudios arriba citados -de un modo que no compromete a los respectivos autores- para identificar un *espacio de la gestión* en el marco del problema general de los éxitos y fracasos del Estado. Se trata de un tipo particular de problemas que, como han sugerido de diferentes modos Medellín Torres y Oszlak, aparece en un *área intermedia*, entre las posibilidades y limitaciones estructurales que impone la burocracia estatal (tanto en los aspectos institucionales o políticos resaltados por Acuña y Bertranou, como en los aspectos

operacionales o administrativos sobre los que insisten Bertranou y Oszlak); 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), como han insistido Spiller, Stein y Tommasi.

Argumentaré que, a pesar de su indudable relación con problemas del orden del régimen político o de los grandes roles y funciones del Estado, esa 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 esa 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 y 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 *buen 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 *buen 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*.

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 tiene, como especificidad, un conjunto de nudos problemáticos, inspirados flexiblemente en la literatura citada más arriba. Los nudos pueden tomarse metodológicamente como indicadores, si se deseara calificarlos o medir su importancia relativa al interior de cada momento.

**Tabla 2: 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.

El momento del *problema* se suele presentar a las políticas públicas como un conjunto de contextos favorables o desfavorables; mientras que el momento de los *efectos* es esencialmente un conjunto de consecuencias positivas y negativas de los procesos de políticas públicas. Me interesan fundamentalmente los momentos del *diseño* y la *ejecución*, en los que suelen encontrarse los principales aspectos de *gestión* de las políticas públicas.

En las cuatro tablas siguientes presento, muy esquemáticamente, los indicios positivos y negativos más habituales en ciclos de políticas públicas. Un proceso ideal de políticas públicas implica un contexto relativamente favorable, en el que se generan iniciativas adecuadas, las que se ponen en práctica apropiadamente y generan efectos positivos. Un proceso típicamente negativo implica un contexto desfavorable, en el que las iniciativas son inadecuadas y se ponen en práctica de modo inapropiado, generando efectos negativos. Los momentos de la gestión son esenciales, porque determinan la naturaleza de las iniciativas y los modos de ponerlas en práctica.

**Tabla 3: El problema o contexto**

Indicadores	Contexto favorable	Contexto desfavorable
Nudo 1: Naturaleza del problema	Los factores clave del problema son visibles, están consensuados, y/o son de fácil control.	Los factores clave del problema tienen causalidades opacas, no hay consenso a su alrededor, y/o son de difícil control.
Nudo 2: Arena política del problema	Los actores clave son coherentes, transparentes y proclives a la negociación.	Los actores clave son ubicuos, opacos y proclives a la polarización.
Nudo 3: Institucionalidad Estatal	Las agencias estatales del sector son razonablemente estables y legítimas.	Las agencias estatales del sector son muy inestables o están abiertamente deslegitimadas.
Nudo 4: Coaliciones promotoras	Hay coaliciones promotoras públicas, amplias y legítimas.	No hay coaliciones promotoras visibles; son de carácter restringido o sus agendas no son fácilmente legitimables.

Fuente: Elaboración propia.

Incluso en los casos de contextos desfavorables, la buena gestión puede obtener efectos positivos (o menos negativos) y contribuir a hacer más favorable (o menos desfavorable) el contexto. Esto habitualmente ocurre cuando el diseño de las iniciativas es estratégico (está generado con conocimiento del contexto y en función de lo que se quiere conseguir); y es más difícil si el diseño es errático (está diseñado sin información suficiente, o sesgado por intuiciones y estilos personales, o por sobreideologización de las iniciativas).

**Tabla 4: El diseño o generación de iniciativas**

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 decisores y la	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) son bajas.	agenda programática de las agencias) son altas.
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, haciéndolas consensuales.	Las agencias estatales se mueven polarmente, entre la autonomía total, política y/o tecnocrática; o la cooptación / captura por coaliciones de actores clave.
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 decisiones.
Nudo 4: Seguimiento y evaluación	Las agencias estatales tienen mecanismos de seguimiento y evaluación sistemáticos, con indicadores sustantivos y fuentes de información confiable, que los decisores utilizan regularmente.	Las agencias estatales tienen 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 regularmente.

Fuente: Elaboración propia.

Si bien un mal diseño de políticas tiene casi siempre resultados adversos, aunque esté gestionado apropiadamente, un buen diseño puede ser desperdiciado por una gestión inconsistente con las necesidades, tiempos y características del proceso.

**Tabla 5: La ejecución o puesta en práctica de las iniciativas**

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 tareas que cumplen.	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 las tareas que cumplen.
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 mecanismos y prácticas inerciales.
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 gobierno concernidos.
Nudo 4: Reglas	Usan regularmente protocolos que permiten eficacia, eficiencia, legalidad y transparencia; sus decisores y agentes se responsabilizan efectivamente de ellos; y hacen públicos sus resultados.	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 opacan sus resultados.
--	--	--

Los efectos o consecuencias negativas suelen ser la punta del iceberg de los problemas de gestión, porque “tíramos” de ellos para descubrir qué los explica. Como es común señalar en políticas públicas, hay un margen de posibilidad de que los efectos positivos y negativos sean contingentes, es decir que no devengan lógicamente de los contextos, diseños de iniciativas y puestas en práctica, porque otros factores importantes se combinaron favorable o desfavorablemente y lo hicieron de modo determinante. Pero, en general, los efectos positivos remiten a combinaciones de contextos favorables, diseños estratégicos y/o ejecuciones efectivas; mientras que los efectos negativos provienen de combinaciones de contextos desfavorables, diseños erráticos y/o ejecuciones inconsistentes.

**Tabla 6: Los efectos o consecuencias**

Indicadores	Efectos positivos	Efectos negativos
Nudo 1: Resultados programáticos	Los procesos cumplen empíricamente sus ciclos de gestión y obtienen eficacia y eficiencia razonables en sus resultados.	Los ciclos de gestión quedan trancos, o las brechas de implementación son demasiado amplias.
Nudo 2: Impactos sobre el problema	Los procesos tienen efectos positivos sobre alguno o todos los problemas iniciales.	Los procesos no tienen efectos, o tienen efectos no deseados, sobre alguno o todos los problemas iniciales.
Nudo 3: Impactos políticos	Los decisores clave de las agencias involucradas adquieren reputación a partir de los logros o fracasos de la gestión.	La reputación de los decisores clave de las agencias involucradas no está conectada con los logros o fracasos de la gestión.
Nudo 4: Impactos institucionales	Las agencias estatales aumentan su autoridad y legitimidad como unidades capaces de resolver problemas.	Las agencias estatales pierden autoridad y legitimidad como unidades capaces de resolver problemas.

Fuente: Elaboración propia.

Pondré rápidamente a prueba las posibilidades que este esquema le podría brindar a la investigación con *indicios* provenientes de la observación de procesos de políticas públicas en diferentes ámbitos y niveles del Estado argentino. La información viene de los ámbitos de las políticas de defensa, educativas, electorales, de seguridad y sociales, de nivel nacional y de algunas provincias<sup>2</sup>. Es importante hacer dos advertencias metodológicas: (i) las fuentes

<sup>2</sup> Además de las instancias informales de acceso a información sobre sectores y políticas nacionales, provinciales y municipales, esta guía surge de la observación directa de dos procesos de nivel nacional -la Reforma Electoral de 2009, que estableció las Primarias Obligatorias y reorganizó las contribuciones del Estado nacional a las campañas electorales, y el despliegue del nuevo Ministerio de Agricultura sobre los procesos agrícolas externos a la Pampa Húmeda- y dos de nivel subnacional -la reorganización de la política de asistencia social territorial en la Provincia de Chubut y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2012 y 2015. Usamos esta guía, además, en cuatro Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad de Georgetown que he supervisado o estoy supervisando, cuyas respectivas investigaciones aportaron mucho a este trabajo: Caitlin Beasely, “Transparency Initiatives: Analysis of Public Policies Applied by Argentina’s Anti-Corruption Office, 2000-2013”; Victoria González, “Dinámicas de planificación educativa. Estrategias de planificación y gestión del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012- 2016”; Martín Lora Grünwaldt, “Patrones de gestión en políticas públicas argentinas: el caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial”; y Alejandro Salesi, “Gestión de Políticas Públicas en el área de la Defensa Nacional: el caso del Ciclo de Planeamiento de Defensa Nacional

de información no son sistemáticas ni tienen carácter representativo, por eso insisto con su carácter de “indicios”; y (ii) el grueso de la información disponible proviene de los momentos del problema y del diseño, con evidencia más limitada, en la mayor parte de los casos, acerca de la ejecución; y datos polémicos sobre los efectos. El objeto de este trabajo no es evaluar estas políticas, sino detectar los problemas más habituales que surgen de sus protagonistas y observadores, en la esperanza de que esto contribuya a las investigaciones que desean aislar y entender los problemas más graves de funcionamiento del Estado argentino.

## INDICIOS DE PATRONES DE GESTIÓN EN EL ESTADO ARGENTINO

Propongo un ejercicio de identificación, en los nudos y momentos que identifica nuestra guía, de indicios de patrones de gestión, es decir de problemas recurrentes en los diferentes momentos y nudos. El fin del ejercicio es probar y refinar la herramienta de modo que pueda desplegar su potencial con información más completa en estudios de caso. Idealmente, la herramienta debería permitir establecer, para un caso, en qué nudos se encontraron los problemas más importantes; y en estudios comparativos, establecer adónde se encuentran los patrones más problemáticos de gestión. En consecuencia, las siguientes tablas pueden tomarse como un conjunto de hipótesis de investigación acerca de los patrones de gestión en Argentina, a partir de indicios relevantes.

**Tabla 7: Hipótesis sobre los contextos de políticas públicas en Argentina**

Nudos	Indicios
Nudo 1: Naturaleza del problema	Los problemas abordados son de difícil solución, porque: (a) los factores clave del problema son antiguos y resistentes, su inercia y/o resiliencia provienen de su gravedad, de la conflictividad política que involucran, y/o de los recurrentes fracasos de intervenciones estatales previas. (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 involucradas son altamente conflictivas y de difícil abordaje estatal, porque: (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: Instituciones Estatal	Las agencias estatales involucradas tienen estabilidad y legitimidad baja, porque: (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;

dentro del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de la República Argentina, 2007-2012". Este trabajo, claro está, no los obliga ni necesariamente refleja sus puntos de vista.

	y (c) la ilegibilidad, o la dificultad para visibilizar la lógica organizacional, las funciones y obligaciones de la agencia.
	Las coaliciones promotoras son importantes y en algunos sectores son determinantes, porque: a) suelen suplir con mecanismos y dinámicas propias al juego de negociaciones y transacciones entre agencias estatales y actores clave; Pero b) 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 sea alta.

Fuente: Elaboración propia.

En los ámbitos de políticas observados, entonces, los contextos no son particularmente favorables a ninguna iniciativa: problemas graves, arenas políticas conflictivas, un Estado con institucionalidad problemática y coaliciones promotoras fuertes pero inestables. En términos de gestión estratégica, eso significa bajos márgenes de éxito y alta probabilidad de fracaso, lo que normalmente sobrecarga los momentos de gestión con responsabilidades adicionales a un simple *veni, vidi... vinci*.

**Tabla 8: Hipótesis sobre los diseños de iniciativas de política pública en Argentina**

Nudos	Indicios
Nudo 1: Agendas de las agencias estatales	A pesar de esfuerzos visibles, hay evidencia de que no hay información sustantiva, sistemática, acumulativa y actualizada sobre los problemas abordados: (a) cuando las iniciativas necesitan información sustantiva, deben generar diagnósticos nuevos rápidos en base a información incompleta o fragmentaria; (b) las iniciativas se basan en decisiones tomadas con conocimiento insuficiente de variables clave, o con independencia de diagnósticos sustantivos; (c) aspectos cuya contingencia debería ser menor, como los estilos y preferencias personales o los conflictos interpersonales o faccionales, se transforman frecuentemente en los determinantes de la agenda del sector.
Nudo 2: Filtros de negociación	Las mesas formales existen efectivamente, pero su carácter es frecuentemente ritual o simbólico, porque (a) las decisiones no son autoritativas; (b) los actores no son efectivamente representativos o no están efectivamente representados, o (c) la conflictividad es muy alta. Como consecuencia, (i) las mesas informales adquieren importancia desmedida, reduciendo la legitimidad de la política; o (ii) no hay filtros, 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, o de su captura y puesta al servicio por actores clave.
Nudo 3: Planificación	En los sectores observados no hay mecanismos estatales de planificación autoritativa, porque: a) la planificación se produce de manera ritualizada y superficial, con el fin de cumplimentar protocolos presupuestarios o para comunicación institucional y publicidad. b) la planificación 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. Como consecuencia, los diseños de políticas conviven con altos márgenes de error.
Nudo 4: Seguimiento y evaluación	En los sectores involucrados no hay evaluaciones sistemáticas obligatorias. Las que hay: a) están sesgadas para comunicación, publicidad, o reaseguro psicológico del decisor.

	<p>b) suelen ser rituales y superficiales, sobre todo cuando son parte de la ejecución de un esquema de gasto de fuente no propia, como un crédito presupuestario de otro nivel de gobierno o un préstamo multilateral.</p> <p>La consecuencia más visible es la no apropiación política de la evaluación.</p>
--	--

En los ámbitos observados, los déficits en la calidad del diseño de políticas son muy marcados. Las agendas muestran brechas político-programáticas altas, y el personalismo de los decisores es dominante; los filtros de negociación funcionan parcialmente, o sirven sólo para negociar acuerdos que no pueden ser hechos públicos; la planificación se restringe a la preparación del presupuesto; y no hay ni seguimiento ni evaluaciones sistemáticas que sean apropiadas por los decisores para refinar sus opciones futuras.

En consecuencia, los márgenes de error o de fracaso que las políticas llevan, desde el momento de su generación como iniciativas, son llamativamente altos. Su éxito depende de la favorabilidad del contexto, de las capacidades individuales de algunos decisores y sus colaboradores próximos, o de la contingencia.

**Tabla 9: Hipótesis sobre la puesta en práctica de iniciativas de política pública en Argentina**

Nudos	Indicios
Nudo 1: Recursos	<p>En los ámbitos observados:</p> <p>i) los márgenes financieros han evolucionado, pero tienen una amplitud diferenciada por importancia política relativa de los decisores, grado de garantía de ingresos, y transacciones con los niveles subnacionales:</p> <p>ii) la planta de recursos humanos está recientemente ampliada, consolidada y calificada. Pero los mecanismos de reclutamiento, capacitación e incentivos no están vinculados con resultados y desempeño; y son vulnerables al patronazgo y clientelismo. La estabilidad contractual alta con remuneración baja genera incentivos desfavorables a la profesionalización y a la flexibilidad operativa.</p>
Nudo 2: Gerencia	<p>Salvo casos excepcionales, la gerencia está marcada por un estilo centralizado, personalista y autoritario, porque:</p> <p>i) la politización de cuadros estatales es alta y extendida; y el poder burocrático es vertical y centralizado. En consecuencia, por las relaciones interpersonales circula mucho poder organizacional, lo que se refleja claramente en las prácticas y en las formas de funcionamiento de las agencias.</p> <p>ii) la flexibilidad en protocolos y leyes está naturalizada y genera discrecionalidad en la "microgestión".</p> <p>El verticalismo y la flexibilidad, sin embargo, no contribuye a acelerar los procesos de gestión, por las limitaciones organizacionales y la inadecuación de los diseños.</p>
Nudo 3: Coherencia operativa	<p>No hay mecanismos de coordinación y articulación regulares y efectivos que no dependan de las relaciones o transacciones políticas, por (a) el carácter de las relaciones intergubernamentales, (b) el rol menor que ocupan las Jefatura de Gabinete de Ministros o los Gabinetes Sectoriales, y (c) la friccionalidad y competencia presentes en las relaciones políticas.</p> <p>Las consecuencias más visibles de esto es que las agencias estatales no contemplan la coordinación y articulación como un asunto relevante en la etapa del diseño, lo que redundará en incoherencia y altos costos de transacción.</p>

Nudo 4: Reglas	<p>Salvo excepciones, los protocolos y procedimientos ocupan un lugar secundario en las representaciones y prácticas de los decisores y técnicos, porque:</p> <p>(a) la obsolescencia del derecho administrativo vigente los hace inaplicables;</p> <p>(b) hay desconexión entre los protocolos existentes y los flujos reales de trabajo, y</p> <p>(c) la flexibilidad adaptativa domina en los criterios aplicación y control de normas administrativas.</p> <p>Los efectos más comunes son la discrecionalidad e ilegalidad operativa; los sistemas de control relajados o ritualistas y un margen importante de vulnerabilidad al patronazgo, el tráfico de influencias y la corrupción.</p>
-------------------	--

Fuente: Elaboración propia.

La operatividad cotidiana del Estado, en las áreas observadas, muestra prácticas que comprometen seriamente el éxito de las iniciativas elegidas (cualquiera de ellas), además de abrir márgenes de peligro importantes para prácticas ilegales. Es interesante mencionar, sin embargo, que el estilo de alta politización, centralización y verticalismo presentes en la mayor parte de las áreas observadas no contribuye ni a acelerar ni a hacer más efectivos los procesos de políticas, probablemente por las limitaciones provenientes del contexto y del diseño. Asimismo, es muy frecuente encontrar, en políticos y técnicos, percepciones que naturalizan estos patrones de gestión como característicos de la política pública y por consecuencia inevitables, o sólo marginalmente afectables. En efecto, dada su inercialidad, modificar la operatividad de la gestión podría tener altos costos políticos y financieros para cualquiera que deseara transformar un área aislada, lo que a su vez redundaría en mayor resiliencia.

**Tabla 10: Hipótesis sobre los efectos de las políticas públicas en Argentina**

Nudos	Indicios
Nudo 1: Resultados programáticos	<p>A pesar del despliegue y el dinamismo que las agencias estatales muestran en los ámbitos observados, se pueden detectar:</p> <p>a) ciclos de gestión de cumplimiento parcial o “abandonados”.</p> <p>b) baja eficiencia administrativa (baja velocidad y altos costos).</p> <p>(c) dificultades operativas derivadas de la conflictividad con los actores clave del sector.</p>
Nudo 2: Impactos sobre el problema	<p>A pesar de que la información en algunos casos no es sistemática, en otros no es confiable, y en algunos casos no puede ser tomada como taxativa, las políticas observadas muestran impactos selectivos, en muchos casos parciales y temporarios. Las razones comunes parecen ser:</p> <p>(a) el mayor número o la mayor resiliencia de los factores problemáticos existentes respecto de los previstos;</p> <p>(b) la actitud no cooperativa de una parte importante de los actores clave en la arena respectiva, y</p> <p>(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.</p>
Nudo 3: Impactos políticos	<p>La construcción de las carreras políticas públicas, o la movilidad política ascendente al interior de partidos y facciones de partido de los decisores clave de las agencias estatales observadas, está conectada sólo parcialmente con sus desempeños. Las razones más comunes parecen ser:</p> <p>(a) la construcción de identidad de los liderazgos no tiene en los logros de gestión su fuente de legitimidad más importante; y</p>

	(b) la indefinición y/u objetabilidad de los logros de la gestión y los medios utilizados no facilitan su uso como estrategia de construcción.
Nudo 4: Impactos institucionales	Las agencias estatales observadas han recuperado legitimidad como tales, gracias a los recursos disponibles y la mayor visibilidad, pero son frecuentemente cuestionadas en su eficacia y eficiencia. Las razones más comunes son la parcialidad, temporariedad, indefinición u objetabilidad de sus logros. Una de las consecuencias más frecuentes de esto es la recurrencia a las instancias de refundación legal y burocrática de agencias, recambios políticos de sus decisores, o multiplicación de iniciativas con ciclos de gestión parciales o truncos.

Fuente: Elaboración propia.

Todo esto, naturalmente, podría ser matizado o incluso falsado por monografías que estudien otros casos concretos o profundicen en estos mismos con más información u otros criterios. Este trabajo presenta estos indicios como un conjunto de hipótesis de partida asentadas en información sobre un universo que, por su naturaleza, es complejo, heterogéneo y cambiante. Pero si lo que encontramos en las áreas observadas refleja efectivamente lo que ocurre en otras áreas del Estado, y -como es obvio que supongo- tiene suficiente recurrencia como para ser entendido como un conjunto de patrones, no es sorprendente que los déficits organizacionales, los déficits de información y los consecuentes déficits decisionales, a los que hacía referencia al inicio de este trabajo, caractericen a los procesos de gestión, tanto en los momentos de la toma de decisiones como en los momentos gerenciales. Tampoco sorprendería que esto dificulte sistemáticamente -sin necesariamente impedir- los aspectos estratégicos, la linealidad y el incrementalismo necesarios para garantizar un piso alto y estable de desempeño de políticas públicas en Argentina.

## DOS REFLEXIONES FINALES

Una primera reflexión final, sobre las posibilidades heurísticas de esta aproximación. El modo de uso para el que creo útil esta guía (u otras similares) se puede simplificar de la siguiente manera: cuando se identifican efectos negativos o fracasos políticos y/o programáticos en una iniciativa o en un área de política pública, y se desean conocer los factores explicativos de esos resultados, se necesita investigar en el espacio de la gestión. En contextos favorables, donde un número alto de iniciativas de política pública tiene “naturalmente” perspectivas de generar desempeños apropiados, los patrones de mala gestión pueden conducir a desaprovechar las oportunidades. En contextos desfavorables, donde un número alto de políticas corre el riesgo de fracasar, los desaciertos de la gestión pueden hacer desaparecer completamente el margen de éxito. 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.

Desde el punto de vista de la investigación, este conocimiento es esencial para alimentar hipótesis causales que vayan un poco más allá de la afinidad estadística entre

variables, o que refinen la percepción que tenemos de esas variables. Desde el punto de vista de la práctica de la política pública, este conocimiento es esencial para buscar soluciones organizacionales a aquellos procesos que se puedan mejorar, cortando la inercialidad de las prácticas perversas en el corto plazo o, mejor aún, transformando las prácticas institucionales en el mediano y largo plazo. Para el campo profesional de políticas públicas, 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.

Una segunda reflexión final respecto de los indicios de patrones de mala gestión presentados como hipótesis para contribuir a entender algunos de los déficits del Estado argentino. Estos problemas son típicos de la gestión pública y están presentes en cualquier complejo organizacional que se observe, como la literatura muestra sobradamente. Pero en algunos países, los lazos que conectan estos procesos con las formas de la política, los modos institucionales o los problemas estructurales parecen ser endémicos. La guía y las hipótesis que presentamos indicarían que, aunque hay evidencias de éxitos y fracasos programáticos y políticos en un número variado, estos problemas aparecen en un número alto de nudos de los procesos de gestión; y luego se instalan, saturan y sedimentan prácticas que comprometen el éxito de las propias iniciativas que generan. Estos *puntos de equilibrio de baja calidad de gestión* hacen singularmente altos los costos y esfuerzos necesarios para conseguir desempeños aceptables en muchas áreas del Estado.

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, ni la buena ni la mala gestión son *per se* atributos de los regímenes representativos pluralistas o de los regímenes controlados por un partido-estado. La buena gestión 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. La buena gestión consigue resultados, y la mala gestión los compromete. Para los países en desarrollo, creo que éste es menos un problema ético que un problema práctico -y urgente.

## 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.
- Andrenacci, Luciano (2013): "La apropiación política y operativa de la evaluación en políticas públicas"; en *Seminario Internacional Evaluar las políticas públicas para un desarrollo inclusivo*; Programa de Evaluación de Políticas Públicas de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires.
- Andrenacci, Luciano (2014): "Problemas de planificación pública en América Latina: hacia una estrategia de investigación para el caso argentino"; en *Primeras Jornadas de Investigación en Política y Gobierno*; Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- Andrenacci, Luciano (2015): "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"; en *Panel Políticas Públicas: Cuatro Perspectivas; VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*, Lima.
- 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.



- 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.
- Grandinetti, Rita; Beretta, Diego; Schweinheim, Guillermo y Rey, Maximiliano (compiladores) (2015): *Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el Siglo XXI*; Rosario, UNR-ADEAP-INAP.
- 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 altrii (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.

Mintron, Michael y Norman, Philippa (2009): "Policy Entrepreneurship and Policy Change"; en *Policy Studies Journal*, Vol. 37, N° 4.

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"; en *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 [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.