

**SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PÚBLICA  
RESISTENCIA, 6, 7 Y 8 DE JULIO DE 2011**

**PRESENTACION DE PONENCIA**

**LA CALIDAD DE LAS POLITICAS PÚBLICAS:  
TAREAS PENDIENTES EN LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO**

**ROBERTO MARTINEZ NOGUEIRA**

Profesor de la Maestría en Administración y Políticas Públicas  
Universidad de San Andrés

*Versión preliminar sujeta a revisiones de fondo y de forma. Se presenta al Congreso para su discusión y enriquecimiento. Constituye la versión preliminar de un capítulo a ser incorporado al libro **La Institucionalidad Política en Argentina**, Acuña, C.H. (coord.) OSDE.*

**I. Introducción**

Además de las cuestiones que remiten al marco constitucional que define y delimita los atributos y potestades decisorias del Poder Ejecutivo en un sistema fuertemente presidencialista, el análisis de la institucionalidad argentina requiere necesariamente un abordaje que considere la naturaleza de las estructuras, relaciones y procesos efectivos en que participa y sus capacidades para definir, legitimar y dar coherencia a las políticas públicas, conducir los procesos de implementación y establecer relaciones con la sociedad y otros niveles de gobierno que aseguren la gobernabilidad. Por cierto, esas estructuras, procesos y relaciones transcurren en un escenario de acción en el que se entrecruzan lógicas institucionales y participan ámbitos organizacionales diferenciados en los que una multiplicidad de actores, estatales y no estatales, despliegan sus estrategias de influencia e incidencia, determinando el sentido, viabilidad, legitimidad y efectividad de las políticas públicas.

En este trabajo se analizan la Presidencia y las organizaciones que conforman la administración pública, sus atributos institucionales y los roles que desempeñan. Su relevancia conjunta se manifiesta a través del ejercicio de la iniciativa política, en las relaciones que establecen con los actores sociales, en el despliegue de un poder legitimado por un orden jurídico, en su capacidad para plantear y dar respuesta a problemas, en la calidad de los procesos de formulación e implementación de políticas y

en la producción de resultados e impactos efectivos<sup>1</sup>. Son, además, ámbitos de recepción de demandas sociales, de arbitraje de conflictos y de debate, negociación y concreción de intentos de transformación de la realidad y de incidencia sobre el estado y sus políticas.

La relación entre institución y poder es bidireccional (Moe, 2006). La literatura es abundante en reflejar esfuerzos analíticos dirigidos a conceptualizar los procesos a través de los que los actores, individuales y colectivos, afectan los contextos institucionales en que actúan a través de su capacidad de agencia y la movilización de recursos de poder. Instituciones, políticas públicas y arreglos organizacionales establecen restricciones a los comportamientos de los actores, contribuyen a provocar su emergencia y la activación de la acción colectiva y crean oportunidades y canales para desplegar sus estrategias en los procesos políticos (Pierson, 2006). Estas estrategias y los recursos de poder que las respaldan dan lugar a la creación, transformación, mantenimiento o sustitución de políticas e instituciones (Lawrence, 2008). Estos procesos son de carácter interactivo y multidimensional. En ellos, algunos actores tienen una ubicación central, como es el caso de la Presidencia y de las organizaciones públicas. Esta ubicación es la que justifica el análisis de estos ámbitos como partícipes críticos en la construcción de la calidad institucional y, en particular, de las políticas públicas.

El propósito del trabajo es fundamentar la necesidad de reforzar las capacidades de estos ámbitos en materia analítica y operacional para dar mayor coherencia intertemporal, intersectorial e interjurisdiccional a las políticas públicas, coordinar de mejor manera su implementación y contribuir a una mayor eficiencia, eficacia y legitimidad al accionar del estado. Este refuerzo de capacidades se considera como una condición estratégica para la construcción de una mejor institucionalidad, pero que, vale subrayarlo desde el inicio, no será producto de la reiteración de ya ensayados programas de reforma del estado o administrativas.

Las fracturas y falta de continuidad de las políticas estatales tantas veces denunciadas son, conforme a la afirmación de interdependencia entre instituciones y actores, productos de las contingencias históricas por las que ha atravesado la sociedad argentina, agravadas por debilidades persistentes en la Presidencia y en las organizaciones públicas. Sin una revisión de la institucionalidad que da marco a los comportamientos de los actores sociales, con nuevas reglas y sistemas de incentivos, las reformas que se encaren tendrán por resultado más que probable la persistencia de la situación actual. Esto constituye, por lo tanto, un tema central para la tarea académica y el debate político.

Luego de esta Introducción, el trabajo comienza, con una aproximación conceptual, sintética pero indispensable, a la temática. La sección II presenta una aproximación general, con señalamiento de algunos factores que contribuyen a conformarla. La sección III analiza su significación institucional y las variaciones en los modos de ejercerla que pueden identificarse en la historia reciente. La referencia a los

---

<sup>1</sup> La referencia al Poder Ejecutivo tiene un alcance que conviene precisar. Aquí la referencia se realiza al complejo de instituciones políticas nacionales que incluye a la Presidencia y sus órganos inmediatos de apoyo, los ministerios y las agencias administrativas.

antecedentes no procura interpretar la evolución de la institucionalidad política del aparato estatal, sino la de rastrear en la situación actual la persistencia de herencias e inercias institucionales. El objetivo en este caso es rescatar aprendizajes para diseñar mejores senderos de convivencia y de construcción de capacidades estatales. La sección IV considera problemas críticos referidos a la calidad de las políticas públicas en los que las organizaciones públicas están directamente involucradas por las reglas a que están sujetas y por sus modos de funcionamiento efectivo. La última sección sintetiza los argumentos y hace señalamientos para una estrategia de abordaje de esta problemática.

## **II. Las políticas públicas: caracterización de la problemática**

### **1. Estado y políticas públicas**

El sistema estatal argentino tiene dificultades serias para la conversión de valores, objetivos políticos y capacidades en impactos significativos y valiosos sobre la sociedad. Consecuencia de décadas de inestabilidad política, sujeto a múltiples apropiaciones corporativas y con un deterioro apreciable de sus capacidades, su desarrollo refleja las orientaciones y los recursos de poder de una multiplicidad de actores con objetivos e intereses diferenciados y no agregables y volatilidad en sus estrategias y alianzas. La capacidad de estos actores para incidir sobre los contenidos de las políticas o para transgredirlas lleva a una dilución y violación constante de los límites entre lo público y lo privado. La ausencia de visiones compartidas y acuerdos viables tuvo como resultado la incoherencia, la inestabilidad y la falta de credibilidad en las políticas, así como la segmentación del aparato estatal, fenómenos que ponen de manifiesto un deficiente funcionamiento de la institución de gobierno y las imperfecciones y debilidades del sistema de reglas que deben regirlo (Spiller y Tomassi, 2003, 2011)<sup>2</sup>.

Dado el papel de las políticas públicas en la conformación de la estructura y de los procesos económicos y sociales a través de la distribución de recursos y oportunidades, grupos e individuos, sectores, organizaciones sociales y empresas recurren al estado para promover sus intereses y satisfacer sus aspiraciones. Sus comportamientos fueron de permanente competencia, respondiendo a incentivos para orientarse de manera oportunista sobre los ámbitos más vulnerables o receptivos a sus demandas. Ello explica la naturaleza de los procesos fracturados de formulación de políticas y el carácter poroso de las estructuras estatales.

Cualquier política pública depende para su efectividad de la inteligencia de su diseño, de la voluntad política para impulsarla, de complejos arreglos institucionales, políticos y organizacionales, de la capacidad del estado para implementarla y de las respuestas que genera. Son estos arreglos y los incentivos a ellos asociados los que regulan los comportamientos de los actores, los que canalizan la legitimidad de las decisiones y los que aseguran su viabilidad social y operacional. Es la eficacia de estos arreglos la que permite reducir la incertidumbre en las transacciones, confiar en la seguridad jurídica, garantizan el ejercicio de los derechos, permitir una mejor asignación de recursos y su

---

<sup>2</sup> El estado puede ser analizado desde distintas perspectivas considerando variadas dimensiones. En este trabajo se privilegia su carácter de conjunto de instituciones y de relaciones sociales (O'Donnell, 2010, pag.75).

distribución y redistribución y promover la valorización del capital físico, humano y social. Una condición de adecuada comprensión de los procesos de desarrollo es la admisión de la importancia de la capacidad del estado, no simplemente en el sentido de la pericia y la perspectiva de los agentes que lo integran, sino como estructura institucional perdurable y eficaz.

La calidad del estado es una condición para la reconstrucción de la calidad institucional<sup>3</sup>. Es en estos términos que el estado y sus capacidades superan el plano meramente instrumental para poner de manifiesto su extraordinaria relevancia social por sus contribuciones como constructor o destructor de institucionalidad. En este sentido, como se anticipó, los efectos de las políticas públicas también conforman instituciones al establecer marcos, reglas y acuerdos para coordinar la acción social, contribuir a modificar los objetivos de los agentes, reforzar sus identidades y crear organizaciones que se convierten en conjuntos de prácticas y restricciones (Pierson, 2006, Ferenjohn, 2006).

En el juego político, el Poder Ejecutivo no es uno más: su elección determina el rumbo político, propone acuerdos, respeta reglas, define roles, realiza acciones con consecuencias intertemporales y utiliza instrumentos para promover, controlar y sancionar comportamientos, dando sustento colectivo al marco institucional. La historia política argentina muestra que en algunos de estos aspectos, el papel que desempeñó no contribuyó a esta construcción de una institucionalidad de calidad, con problemas de efectividad, de equidad en la distribución de prestaciones y cargas y con insuficiencias en la cobertura de los servicios que multiplican las fuentes de conflicto social y cuestionan su legitimidad.

Este paisaje debe, a su vez, matizarse. Se cuenta con evidencias de que existen retazos del aparato estatal que poseen y enriquecen capacidades, mantienen identidades organizacionales e implementan políticas complejas con relativo éxito, preservando su legitimidad social. Por cierto, aquella historia no es lineal ni predetermina el resultado de juegos políticos: la autonomía de los actores, los atributos de los liderazgos sociales y organizacionales, los acuerdos sobre aspectos restringidos de la realidad y las propias capacidades técnicas localizadas en algunos ámbitos del estado explican una diversidad de situaciones que aconseja cautela en el análisis.

## **2. El estado y sus capacidades**

Durante años se discutió el tema del estado en términos de su tamaño, de sus funciones, de su costo y del impacto de sus políticas. Sobre estas cuestiones hay posturas enfrentadas con argumentos diversos para sustentarse. El debate actual se acerca al que predomina en otras sociedades contemporáneas, con énfasis en temáticas como la calidad y capacidad del estado y de sus políticas. La convicción sobre la que se asienta esta centralidad es que un buen estado, con capacidades políticas y administrativas y

---

<sup>3</sup> En lo referido a las relaciones estado mercado, sus competencias trascienden a las definiciones convencionales sobre bienes públicos y da paso a intervenciones en lo referido a los bienes de mérito, a la regulación, a la superación de las asimetrías de información y a la promoción y perfeccionamiento de los mercados.

con políticas públicas y regulaciones adecuadas para la construcción, preservación y legitimación de los modos de coordinación social, es una condición para sociedades integradas con posibilidades de satisfacer sus aspiraciones, para el buen funcionamiento de los mercados y para alcanzar equidad en la distribución de recursos y oportunidades.

Como todo estado, el estado nacional es una “entidad permanentemente sujeta a procesos de construcción, de reconstrucción y, a veces, de destrucción, sometidos a complejas influencias de la sociedad doméstica e internacional” (O’Donnell, 2008). Sus características resultan de un juego político regulado por reglas imperfectas, frecuentemente no respetadas, en el que participa una variedad de actores con propensiones y prácticas confrontativas más que cooperativas. Puede, por lo tanto, concebirse como un conjunto desarticulado de políticas y organizaciones de implementación que son manifestación de respuestas a desafíos a la gobernabilidad de origen interno y externo. Es un estado elevada complejidad, con grandes heterogeneidades, contrastes y paradojas que requiere análisis, más allá de las apreciaciones globales y aproximaciones sistémicas, con indagaciones particularizadas para alcanzar una debida comprensión de los procesos en que se encuentra involucrado y para formular estrategias afinadas para superar las carencias y deficiencias actuales.

Como manifestación de esta problemática, puede afirmarse que la aspiración de contar con políticas públicas de calidad, coherentes en su diseño, con coordinación adecuada en su implementación e integralidad en el abordaje de los problemas, está lejos de ser satisfecha. La falta de continuidad está asociada a que muchas de ellas han sido respuestas a contingencias, sin centro analítico ni mecanismos que contribuyan a darles coherencia o que coordinen su implementación. Las crisis recurrentes obligaron a virajes violentos en sus contenidos y modos de articulación con la sociedad, así como al dictado de diferentes “regímenes de emergencia”<sup>4</sup>. En ausencia de ámbitos que intervengan de manera sistemática en la definición de problemas, la identificación y la evaluación de alternativas, esas políticas generalmente se basan en evidencias limitadas y no están precedidas por una adecuada deliberación (Martinez Nogueira, 2009b). Las debilidades de los esquemas de representación política y de intereses también contribuyen a estas carencias: las demandas que plantean al estado suelen ser oportunistas y sus propuestas carecen de sustento riguroso.

Es posible señalar contrastes, aun dentro de un período de gobierno, entre la consistencia de ciertas políticas, en particular las macroeconómicas, con la volatilidad de las políticas sectoriales y programas específicos, con cambios frecuentes en los elencos de decididores y en las reglas de juego particulares. Esta volatilidad afecta los horizontes temporales de los actores sociales y a la organización y funcionamiento de las organizaciones estatales<sup>5</sup>. Este panorama contribuye a explicar que las políticas sancionadas sean dejadas de lado o corregidas con frecuencia debido a evidentes errores de formulación, estimaciones inadecuadas de su implementabilidad o cambios en los alineamientos de los actores sociales. La pretendida rigidez de las políticas por medio de reglas fuertes adoptadas para disciplinar comportamientos y decisiones, como fue en su momento la convertibilidad o lo referido a las relaciones fiscales, termina siendo

---

<sup>4</sup> Los regímenes de emergencia fueron establecidos por casi todos los gobiernos que se sucedieron en el período democrático, desde la emergencia del sistema previsional (Plan Austral) hasta las múltiples cláusulas del presupuesto que permiten reasignaciones de recursos.

<sup>5</sup> Spiller y Tomassi, 2011, aportan referencias para sustentar estas afirmaciones.

superada y reemplazada por mecanismos adoptados frente a coyunturas críticas, como respuestas reactivas a situaciones y, por lo tanto, sin una adecuada apreciación de sus consecuencias institucionales.

La dimensión territorial del aparato estatal tiene también una extraordinaria relevancia institucional. La heterogeneidad del país hace que ciertas políticas deban atender a la especificidad de situaciones y de recursos y a las capacidades disponibles. Argentina tiene un federalismo muy particular, con un centro que no se despliega a favor de la construcción de capacidades locales y que depende de manera creciente de las provincias para implementar sus políticas, debiendo participar en negociaciones permanentes con las estructuras políticas provinciales. Las reglas electorales y la conformación de los partidos y de la representación determinan una autonomía política provincial elevada, pero a su vez con debilidades en sus capacidades fiscales (Leyras, 2011). Las relaciones entre ese centro y las provincias están condicionadas, más allá de las reglas formales, por circunstancias, intercambios y consecuencias de alianzas que atienden en mayor medida a las necesidades políticas del gobierno nacional y a presiones locales, que a consideraciones de equidad territorial. En particular, el peso de los aportes nacionales a los recursos nacionales genera una dependencia financiera sujeta a reglas y, también, a decisiones discrecionales del gobierno central. Es frente a estas decisiones discrecionales y a la asignación del gasto o inversión directa del gobierno nacional en el territorio provincial cuando se pone en juego la capacidad política de las provincias.

Los municipios, por su parte, encuentran obstáculos mayores para acumular capacidades y servir como ámbitos para el despliegue de la iniciativa social, aun cuando existen experiencias aleccionadoras para el despliegue de la participación y la promoción de la cohesión social. En este campo, también un tema pendiente es el perfeccionamiento de los diseños de descentralización y regionalización, con acciones inteligentes que superen las fracturas institucionales y las brechas de capacidades, debiendo señalarse en particular la grave cuestión de la gobernabilidad del área metropolitana de Buenos Aires por la significación demográfica, económica y política de la región.

Podría aventurarse la afirmación de que las capacidades estatales no ocupan el lugar en la agenda pública que su importancia requiere. Las capacidades políticas deberían permitir anudar acuerdos que viabilicen políticas más estables y de mejor calidad. Las capacidades administrativas, que son condición para una adecuada implementación y para lograr impactos sociales que contribuyan a resolver las cuestiones más relevantes, deberían constituir prioridades de la agenda de gobierno. La crisis de las capacidades políticas se manifiesta en la ausencia de acuerdos sobre los contenidos de las políticas y en su escasa credibilidad. Las insuficiencias de las capacidades de gestión se evidencian en el deterioro de los sistemas educativo y sanitario, en la ineficacia de los mecanismos de control tributario, en la disponibilidad de infraestructura servicios, problemas que no son padecidos de la misma forma por todos los sectores de la población: son los de menores recursos y los que habitan las periferias de los grandes núcleos urbanos los más perjudicados un proceso que lleva décadas de gestación y desarrollo.

### **III.El Poder Ejecutivo**

#### **1. El papel institucional del Poder Ejecutivo**

En el marco de sus competencias sancionadas constitucionalmente, el Poder Ejecutivo tiene amplias capacidades de iniciativa para la construcción de la agenda pública y parlamentaria. En su desempeño, las restricciones políticas suelen tener supremacía sobre las reglas de origen constitucional y legal que limitan sus atribuciones. El Congreso le ha delegado facultades para la sanción de políticas y la asignación de recursos, incluyendo ciertos aspectos que se refieren a la supervisión de la administración. Las reglamentaciones de las leyes con frecuencia introducen alteraciones o agregados sustanciales sobre las normas aprobadas por el Congreso. Los decretos de necesidad y urgencia dejan un gran margen para el ejercicio de la discrecionalidad en lo referido a la interpretación y el cumplimiento de las condiciones establecidas para su dictado<sup>67</sup>.

Por otra parte, el papel del Congreso pierde sistematicidad en sus intervenciones por la ausencia de cuerpos técnicos y profesionales en las comisiones y en los partidos políticos con representación parlamentaria que puedan hacer un seguimiento riguroso de las políticas y plantear alternativas a las iniciativas del Poder Ejecutivo, aun cuando esto no implique que haya perdido capacidades para definir agendas (Jones, 2001) o bloquear iniciativas del Poder Ejecutivo (Mustapic, 2002). La fuerte influencia de las problemáticas provinciales en los comportamientos de sus integrantes hace, además, que no pueda constituirse en un escenario para acuerdos de largo plazo sobre el nivel nacional de gobierno (Spiller y Tomassi, 2011). Una cultura política que centra sus expectativas en el desempeño del Poder Ejecutivo le otorga una relevancia que excede la definida en los marcos institucionales que lo regulan.

#### **2. La Presidencia**

Conviene, con propósitos analíticos, considerar el papel de la Presidencia y del presidente de manera diferenciada dentro del tratamiento del Poder Ejecutivo. No solamente consideraciones de parsimonia en la aproximación a este ámbito institucional así lo aconsejan, sino que en el caso de Argentina la Presidencia ha estado fuertemente personalizada, más aún que en el contexto que se utiliza generalmente como referencia en el análisis institucional, Estados Unidos, donde el presidente cuenta con apoyos organizacionales regulares técnicos y políticos en ámbitos de dependencia directa (la

---

<sup>6</sup> La tendencia casi universal es un gobierno centrado en el ejecutivo, con restricciones legales que se han ido debilitando. Esto ha dado lugar a un debate que recurre a diferentes tradiciones: la del legalismo liberal, fundada en Madison, para la que la separación de poderes es la única garantía para el estado de derecho, y otra que tiene como referente a Schmitt, para quien las normas están “orientadas por el pasado”. Según algunos autores, las intervenciones modernas demandan sistemas legales dirigidos al presente y al futuro, con escenarios complejos y cambiantes, por lo que “las legislaturas están siempre a la zaga de las decisiones del estado administrativo, jugando un papel secundario, y el poder judicial uno marginal”. Los límites al ejecutivo no estarían impuestos por la separación de poderes, sino por la política, las lógicas electorales y la opinión pública (Poster, E. y Verdele, A., *The Executive Unbound*, Oxford, 2011).

<sup>7</sup> (O'Donnell se refiere a este fenómeno, junto a la ausencia de una sólida estructura partidaria de referencia, como la emergencia de una democracia delegativa, O'Donnell 1997)

Oficina Ejecutiva o la oficina de la Casa Blanca<sup>8</sup>) y varias comisiones asesoras para la gestión política del cargo y que apoyan en la supervisión de la marcha del gobierno (Lowi, 1994). La institución presidencial como sistema de reglas, estructuras, organizaciones y recursos está más sujeta a elementos contingentes, no pudiendo realizarse una caracterización fácil de la misma. Algunos elementos componente de la institución Presidencia variaron con la reforma constitucional del año 1994, cuando la creación de la Jefatura de Gabinete introduce una nueva estructura institucional que incorpora funciones antes localizadas en otros ámbitos (en particular, la Secretaría de Hacienda en materia de formulación y evaluación presupuestaria).

Sus componente organizacionales, integrados por las unidades estables de la Presidencia<sup>9</sup>, no han tenido históricamente el ejercicio formal de funciones de asesoramiento político o sobre políticas públicas, sino de asistencia directa, adquiriendo significación diversa conforme a las demandas del presidente (Coutiño, 2007). A lo largo de los años, distintas funciones no adjudicadas a los ministerios se hicieron depender de la Presidencia en función de consideraciones circunstanciales pero sin que dieran lugar a estructuras estables, que, por sus ubicaciones, denotaran su carácter estratégico o central para la función presidencial<sup>10</sup>.

### **3. Los desempeños de los presidentes**

Los desempeños del presidente variaron notablemente. Las bases en que se asentaron los liderazgos ejercidos, las ideologías abrazadas, los intereses tutelados o promovidos, la orientación hacia el acuerdo o el conflicto, los estilos de desempeño, las capacidades de comunicación y de construcción simbólica, la introducción del futuro como consideración sistemática en la toma de decisiones y su atención a las complejidades de la gestión tuvieron, por cierto, distintas relevancias según períodos y ocupantes de la Presidencia. De igual manera, el escenario de desafíos y restricciones sufrió modificaciones sustanciales según los momentos históricos, explicando su rol cambiante. El sistema fuertemente presidencialista adquirió distintas características según las relaciones de poder y las estrategias de actores relevantes en un escenario de crisis recurrentes, alternándose períodos de “hiperpresidencialismo” (Nino, 1992) con otros de “impotencia presidencial” (Acuña, 2007). No obstante estas variaciones, los atributos de los presidentes jugaron siempre un papel fundamental en la suerte de los gobiernos, sobre el marco institucional y, en alguna medida, sobre las prácticas políticas. Estos atributos determinaron las reglas internas de funcionamiento del gobierno, las estructuras que alentaron para ejercer su autoridad, las organizaciones que asumieron centralidad en cada gestión y las estrategias de utilización de recursos de poder para crear y hacer uso de condiciones de gobernabilidad.

Desde el retorno a la democracia, pueden identificarse períodos claramente diferenciados. La breve descripción que sigue pretende ilustrar esas variaciones y constantes y las dificultades para dar persistencia institucional a mecanismos y prácticas. En todos estos períodos la crisis está presente, como antecedente, escenario o

---

<sup>8</sup> EN particular, la Office of Management and Budget (OMB) juega un papel central en el manejo presidencial de las agencias públicas.

<sup>9</sup> Se hace referencia básicamente a la Secretaría General y a la Secretaría Legal y Técnica.

<sup>10</sup> Turismo, recursos naturales, desarrollo social, cultura, ciencia y tecnología, función pública, etc., fueron en algunos momentos secretarías de la Presidencia.

amenaza. Desde la vuelta a la democracia, los estilos de liderazgo desplegados para enfrentar estas crisis difirieron significativamente, así como los resultados obtenidos. Una caracterización secuencial tentativa podría identificar los siguientes tipos: liderazgo apoyado en valores y estructuras partidarias; liderazgo carismático, con delegación en equipos técnico-políticos de la definición de las principales decisiones de gobierno; liderazgo sustentado en las expectativas de recomposición en situaciones de dramatismo social; liderazgo débil superado por las exigencias del ejercicio de la función en un contexto de fractura política y liderazgo centralizador asentado en su capacidad de iniciativa. El presidente estableció, en cada caso, un tipo de relación particular con la sociedad, los partidos políticos y los gobiernos provinciales, dio significado al marco institucional, otorgó un peso diferencial a ámbitos de la burocracia en la gestión de gobierno y definió orientaciones propias para las políticas públicas.

En el desempeño de la Presidencia también influye la importancia del papel de ciertos agentes públicos con capacidad negociadora en los procesos de políticas como consecuencia de las reformas en la arquitectura institucional que otorgaron mayor peso a los gobiernos provinciales como partícipes directos en la formulación, sanción y ejecución de políticas y programas del gobierno federal. Estos actores operan con lógicas locales, imponiendo crecientes dificultades para la consolidación de visiones y acuerdos nacionales<sup>11</sup>, a lo que se suman los cambios en las organizaciones partidarias, cada vez más sometidas a la necesidad de atender redes de intereses y problemáticas territoriales. Ello provoca que por sobre las políticas públicas operen fuerzas diferenciadoras con más potencia que las homogeneizadoras, impactando sobre la calidad de las relaciones entre el gobierno central y las provincias, con negociaciones permanentes y cuestionamientos y alteraciones habituales de las reglas que las regulan.

De igual manera, la creciente complejidad de las políticas y de la organización estatal requiere aportes de diferentes ámbitos sectoriales y organizacionales, en un escenario de debilidad de los mecanismos institucionales para dar unidad y coherencia, tal como se señala en otro apartado de este trabajo, precipitando negociaciones múltiples entre el nivel central y los niveles subordinados de gobierno. Esta complejidad hace crecientemente central el rol de coordinación del presidente y pone en evidencia los distintos recursos utilizados para alcanzarla.

En cuanto a las constantes, en todos los casos se observa una distancia - que en ocasiones no deja de ser enorme - entre intenciones, decisiones, acciones de implementación y consecuencias efectivas, sin que los mecanismos institucionales hayan podido reducir esas brechas, disciplinar las propensiones de unilateralidad en los comportamientos de los distintos ámbitos que integran el Poder Ejecutivo o producir la coordinación señalada. Una crisis de representación que tiene en la disgregación de los partidos políticos sólo una de sus manifestaciones, una burocracia con capacidades técnicas débiles y mal utilizadas, cambios radicales en los escenarios fiscales que alteran las condiciones de negociación entre los actores gubernamentales, organizaciones de interés con estrategias persistentes y sistemas de control social que operan con deficiencias múltiples son factores que deben ser considerados para explicar esta relativa equivalencia en los escenarios de las políticas públicas. Por otra parte, las

---

<sup>11</sup> Se ha señalado que ejercen su poder a través de estrategias alternativas: confrontación o sumisión, dependiendo de los alineamientos partidarios y de las necesidades de recursos (Spiller y Tommassi, 2011, pag. 193).

reglas electorales, la duración del mandato del presidente y la posibilidad de reelección han servido como incentivos para asumir visiones de corto plazo, estimular las confrontaciones y dar mayor volatilidad a las políticas y a los acuerdos.

#### **4. El ejercicio de la Presidencia: contexto, liderazgos y atributos**

La alternancia en el ejercicio de la Presidencia se dio en condiciones políticas, económicas y sociales que determinaron giros importantes en los gobiernos y reversiones en la orientación y en la instrumentación de las políticas.

La primera Presidencia contó con gran consenso social inicial, pero fue asediada por enormes dificultades económicas y penurias fiscales, una coyuntura externa crítica y asedios de diversos actores sociales que pusieron obstáculos a la gobernabilidad de la transición e hicieron que la atención estuviera centrada en el corto plazo. El Poder Ejecutivo protagonizó intentos de articulación de políticas a través de negociaciones permanentes no siempre exitosas y que explican la falta de continuidad y de coherencia en las políticas adoptadas. La capacidad discursiva del presidente llenó de contenidos simbólicos la acción de gobierno, pero fue menos eficaz para impulsar políticas que superasen las resistencias e inercias que se manifestaban en el cambio de régimen, con instituciones por reconstruir y prácticas de negociación y de cooperación a establecer. Con un equipo de gobierno de extracción partidaria que preservó la homogeneidad de orientación sin requerir mecanismos formales para los acuerdos de política en su interior, debió adecuar su agenda, sus políticas y aún los elencos de conducción como consecuencia de crecientes problemas de gobernabilidad y de las exigencias de negociación con actores que bloquearon decisiones o plantearon constantes demandas frente a un estado con reducidas o nulas posibilidades de satisfacerlas. Además, se intentó reconstruir y democratizar el aparato estatal devastado por el régimen militar que lo despojó de sus recursos de planeación, técnicos y analíticos, empobreciendo sus planteles, destruyendo los mecanismos de control social y dejándolo librado a las capturas corporativas<sup>12</sup>. Con reducidas capacidades de gestión y decrecientes capacidades políticas, los objetivos ambiciosos de esta primera presidencia del período democrático no llegaron a concretarse, concluyendo en una grave crisis.

La segunda presidencia democrática tuvo atributos muy diferentes. La crisis dio lugar a un gobierno que ganó en iniciativa y autonomía y legitimó cambios radicales en las políticas públicas, con importantes redefiniciones institucionales, modificaciones en las funciones estatales y en las relaciones entre la Nación y las provincias. Una presidencia que ejerció un liderazgo de referencia política, pero que no intervino de manera cotidiana en la administración del estado, delegó en equipos técnico-políticos gran parte de la formulación de políticas y la coordinación de la acción estatal. El apoyo externo, el alineamiento partidario y de sectores empresarios y sindicales con el nuevo “modelo” dieron una viabilidad política que minimizó las negociaciones e inhibió intentos de bloqueo de las iniciativas<sup>13</sup>. Un fuerte Ministerio de Economía se convirtió en el ámbito crítico de las decisiones macroeconómicas y, por la centralidad asumida en

---

<sup>12</sup> Las acciones en materia de ordenamiento de la administración estuvieron inspiradas en modelos de carrera administrativa, tecnificación de la gestión que no contaron con la continuidad suficiente como para adquirir plena institucionalización (ej: cuerpo de administradores gubernamentales)

<sup>13</sup> Durante el periodo se hizo un uso abundante de los decretos de necesidad y urgencia. Según Spiller y Tomassi (2011) se dictaron 166 DNU.

los procesos de políticas, de las referidas a las políticas sectoriales y de financiamiento a las provincias. En lo referido al aparato estatal, concentró la preparación y el seguimiento de las políticas de reforma, configurando un modo de gestión que procuró infundir de coherencia técnica a los objetivos y políticas y adecuarlos en muchos casos al fuerte condicionamiento de las fuentes de crédito multilateral al recurrirse al endeudamiento como modo principal de financiamiento de su proyecto de gobierno.

Con el telón de fondo inicial de hiperinflación, crisis fiscal, episodios de violencia social y colapso de las capacidades de prestación de servicios en la mayor parte de las áreas del sector público, la reforma del estado fue una de las principales banderas del gobierno<sup>14</sup>. La administración pública sufrió cambios profundos como consecuencia de la privatización, la desregulación de muchas actividades, la transferencia de servicios a las provincias, la eliminación de organismos y la disminución de planteles. Si bien más tarde se adoptaron medidas que procuraron avanzar en lo que se denominó la segunda reforma del estado (con sanción legislativa en la ley 24629 de 1996) e introducir un mejor ordenamiento de la administración pública (régimen de administración fiscal, nuevo marco para el personal del estado), estuvieron ausentes en ellas las estrategias de construcción de capacidades analíticas y técnicas que tuvieran persistencia, las que en muchos casos se vieron debilitadas por las medidas de reestructuración y de “racionalización”.

En el período se modificó la “arquitectura institucional”: la reforma constitucional estableció la elección directa del presidente, llevó el período presidencial a cuatro años, permitiendo la reelección, e incorporó la figura del Jefe de Gabinete. La política provincial ganó creciente importancia, convirtiéndose los gobernadores en jugadores críticos en las decisiones parlamentarias y en la conducción de la implementación de políticas nacionales, fruto tanto del régimen de representación como de las transferencias de funciones realizadas. Los decretos de “necesidad y urgencia” adquirieron jerarquía constitucional, con consecuencias que demostraron ser debilitadoras de la división de poderes al acrecentar las capacidades “legislativas” del presidente.

Durante estos años se modificaron reglas básicas de funcionamiento estatal, algunas de ellas con alto contenido “racionalizador” de la toma de decisiones y de la asignación de recursos. Algunas de las nuevas disposiciones incorporadas, con plazos para su efectivización, como es el caso del régimen de coparticipación, fueron repetidamente diferidas<sup>15</sup>. A la vez, la política de reducción del tamaño del estado y de sus funciones agudizó la fractura organizacional por la proliferación de la figura de los proyectos como modalidad de estructuración de las políticas públicas, con la creación asociada de verdaderas administraciones públicas paralelas, con consecuencias que pusieron en crisis las memorias institucionales y las capacidades analíticas existentes. Estas quedaron prácticamente centralizadas en el Ministerio de Economía, con escasas experiencias de institucionalización de nuevas capacidades en los restantes ámbitos del estado.

---

<sup>14</sup> Las leyes de reforma del estado 23696 y de emergencia económica 23697 dan el legal a las profundas reestructuraciones que se acometen.

<sup>15</sup> El pacto fiscal entre la Nación y las provincias, firmado en 1988, fue modificado en múltiples oportunidades, agregándose al cúmulo de reglas que no son respetadas o tienen vigencia fugaz (Melamud, 2009).

Este período fue seguido por otro con una Presidencia débil y un gobierno de una coalición que había centrado su discurso en las cuestiones institucionales, con un contexto externo extremadamente desfavorable. Los problemas fiscales desplazaron a un segundo plano a ese discurso y generaron restricciones muy severas a la toma de decisiones públicas, con presiones y demandas de diversos actores sociales (sindicatos, empresarios, gobiernos provinciales) crecientes y acumulativas, multiplicando las estrategias oportunistas y las prácticas de preservación de posiciones con efectos inhibidores de comportamientos colaborativos. El estilo del presidente contribuyó a profundizar los problemas de respuesta y agudizando la crisis institucional.

A pesar de estas circunstancias, el aparato estatal fue incorporado a la agenda de gobierno a través de decisiones sobre la “solventía fiscal” y de modernización de la gestión. Se inician entonces los intentos de establecer la gestión por resultados y patrones de calidad de servicios prestados a los ciudadanos, generalizar el planeamiento estratégico a nivel de las organizaciones de gobierno y promover el gobierno electrónico. Muchos de estos esfuerzos perduraron en el tiempo pero con énfasis cambiantes. Se pusieron en marcha también mecanismos dirigidos al control, como la Oficina Anticorrupción y la Unidad de Información Financiera.

El funcionamiento de la coalición de gobierno planteó dificultades para constituir elencos ministeriales. Las políticas resultaron de respuestas reactivas a urgencias y los intentos de construir coherencia y coordinación sufragaron frente a una situación de creciente debilitamiento de las capacidades estatales. La administración, por su parte, sufrió las consecuencias del fuerte desfinanciamiento, con imposibilidad de ejecutar programas, de retener personal y reclutar o preservar recursos técnicos (Bonvecchi, s/f). La virulencia de la crisis puso de manifiesto la debilidad no ya de un presidente, sino de la institución presidencial para asegurar la gobernabilidad. El colapso producido al inicio del siglo XXI afectó la capacidad estatal, poniendo la cuestión del estado en un nuevo escenario, de destrucción masiva primero y de adecuación a nuevas políticas luego. En una circunstancia extremadamente convulsionada, la problemática macroeconómica y la atención al conflicto social determinaron la agenda de políticas, con importancia de la Presidencia como ámbito de negociación y de contención de las fuerzas centrífugas que operaban sobre el estado y la sociedad.

La nueva Presidencia inaugurada en el 2003 trajo consigo modificaciones, otra vez sustanciales, en el modo de ejercerla. Un liderazgo que se fue consolidando con el tiempo acumuló y centralizó con un fuerte personalismo la capacidad de decisión política, asumió un activo involucramiento en la gestión. Las condiciones internacionales aportaron recursos que permitieron luego de muchos años contar con un estado sin apremios – y aun con holguras – de financiamiento. El presidente ejerció plenamente su capacidad de iniciativa política, determinó la agenda pública, definió sin intermediaciones los contenidos de las decisiones a adoptar e implantó un estilo de confrontación que no excluyó negociaciones y la cooptación de actores sociales. Los recursos públicos facilitaron el alineamiento de los gobiernos provinciales. Cuando comenzó el repunte, esas capacidades no se reforzaron de igual manera. Nuevos roles fueron asumidos, algunos éxitos logrados, pero persisten carencias en materia de capacidades analíticas y de gestión. El uso de superpoderes, la intervención sobre organizaciones con prestigio profesional como el INDEC y la creación de ámbitos

fuertemente discrecionales, como la ONCCA, pusieron en duda la orientación hacia la construcción de institucionalidad (CIPPEC, 2011).

Los ministros pasaron a desempeñar un rol secundario, el Gabinete no funcionó como cuerpo y la Jefatura de Gabinete operó como auxiliar político del presidente en mayor medida que como órgano coordinador. Los ministerios participaron irregularmente en la formulación de políticas y las unidades técnicas actuaron básicamente para responder a demandas planteadas por el centro de decisión. Se siguió utilizando abundantemente el recurso de los DNU, aún en aquellas situaciones con amplio control del Congreso por parte del partido gobernante. Si bien se ganó en capacidad política, no se produjeron avances en materia de capacidades administrativas, persistiendo un aparato estatal sin visión de largo plazo, programación o evaluación de las políticas. Durante el período, nuevos roles fueron asumidos, algunos éxitos logrados, pero persisten carencias en materia de capacidades analíticas y de gestión

Esta rápida revisión del papel del Presidente arroja algunas conclusiones tentativas sobre su ejercicio que sirven para caracterizar problemas institucionalidad: la capacidad, existente pero condicionada, para redefinir y reinterpretar reglas, la fuerte dependencia de las condiciones contextuales sobre esta capacidad y sobre los grados de libertad para ejercerla, la muy reducida centralidad de las apoyaturas partidarias para alimentar las decisiones de política y la importancia de los atributos y estilos personales.

En el plano más restringido al aparato del estado, se manifiesta la ausencia o debilidad -salvo excepciones sin continuidad y sin que produzcan una efectiva institucionalización - de prácticas en materia de equipos de gobierno y de mecanismos de apoyo a la función de conducción, coordinación y “liderazgo gerencial” de la Presidencia (Ink, 2009). Se evidencia también la fragilidad perdurable de los soportes técnicos que contribuyen a formular orientaciones sistemáticas, serias y persistentes de gobierno o sectoriales y a generar políticas de calidad y con capacidad para la coordinación, el seguimiento y la evaluación de sus resultados e impactos.

## **5. La Jefatura de Gabinete**

Entre las prácticas políticas, no está la tradición de un Gabinete de Ministros funcionando de manera regular como instancia deliberativa y de decisión para la coherencia en la toma de decisiones y para la coordinación de las políticas<sup>16</sup>. La escasa experiencia en materia de coaliciones contribuye a explicar la ausencia de representantes de distintos partidos en el gabinete, aun cuando ha habido excepciones en casi todos los períodos de gobierno a través la designación por el presidente de personalidades ajenas al partido de gobierno en base a sus trayectorias y conocimientos o representación política o sectorial. Al tener el gabinete una relevancia menor como instancia de negociación política y toma de decisiones colectivas, los procesos de discusión entre ministros se caracterizan por interacciones directas o a través de los elencos subordinados de la administración.

---

<sup>16</sup> La mención a un gabinete de estas características es introducida en la reforma constitucional del año 1994.

Como se hizo notar en la síntesis anterior de los modos de funcionamiento de la Presidencia, las áreas vinculadas a la economía adquirieron con recurrencia una notable centralidad en los gobiernos, funcionando como ámbitos con fuerte capacidad de incidencia y decisión en materia de “ordenamiento” de la gestión del estado y en la administración de las restricciones financieras a que debieron someterse los restantes ministerios en función de los criterios de prioridad de la agenda de gobierno en un contexto de fuertes condicionamientos en el manejo presupuestario.

No existieron órganos de apoyo directo al conjunto de ministros hasta la existencia de la Jefatura de Gabinete. Su creación se fundamentó en la convicción de la necesidad de resguardar la figura presidencial y de atenuar el sistema lista, siendo resultado de una negociación política en el marco de la reforma de la Constitución. Entre las funciones que la Constitución asigna al Jefe de Gabinete de Ministros se encuentran: a) ejercer la administración general del país, b) coordinar y controlar las actividades entre los diferentes ministerios para el cumplimiento de las políticas públicas y objetivos propuestos y, en acuerdo de gabinete, resolver sobre los temas que le indique el Poder Ejecutivo, c) preparar las reuniones de gabinete de ministros, d) recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional, e) cumplir con aquellas responsabilidades que le delegue el Presidente de la Nación. El ejercicio de estas funciones se centra: a) supervisar las políticas públicas del Gobierno Nacional b) funcionar como enlace Parlamentario, presentado informes de situación a cada una de las Cámaras, sobre el cumplimiento de objetivos y políticas públicas implementadas por los ministerios y c) coordinar el seguimiento de la relación fiscal entre la Nación y las provincias.

Sus competencias referidas al presupuesto le dan atribuciones para jugar un papel de autoridad compartido con el Congreso en la fijación de prioridades y en la asignación de recursos. Los poderes delegados para la modificación de las asignaciones presupuestarias y la debilidad del Congreso para el control de los procesos de formulación y ejecución presupuestaria acrecientan este papel (Jones, 2001). Desde su creación, atravesó diferentes períodos en sus relaciones con la Presidencia, el Congreso y los Ministros. A pesar de sus capacidades legales, la Jefatura de Gabinete no se ha consolidado como jefe de la administración nacional o como ámbito para la coordinación ministerial, para la traducción de la visión que orienta la política de gobierno en planes y programas o para la supervisión de la gestión global. Su papel más consistente ha sido de apoyo a la labor presidencial y jugar como vocero de gobierno. Su estructura interna ha sido variable, habiéndosele añadido unidades de diferente nivel jerárquico y la responsabilidad por la ejecución de programas sin una clara racionalidad de su ubicación en este ámbito<sup>17</sup>. En esta situación, en una nueva institucionalidad pública, la Jefatura de Gabinete podría avanzar hacia el desempeño de las funciones que formalmente le están asignadas, ejerciendo un papel más relevante como jefe de la administración y en materia de planeamiento, análisis de políticas públicas, coordinación, seguimiento y evaluación de la acción de gobierno.

---

<sup>17</sup> Como es el caso de la Secretaría de Medio Ambiente o la incorporación reciente es la del Programa Fútbol para Todos.

## **6. Los Ministros**

La importancia de los ministros como participantes en los procesos de formulación e implementación también es variable. Por cierto, la designación de los ministros es uno de los medios básicos por los que el presidente orienta la formulación y la gestión de las políticas públicas y da señales a la sociedad sobre las orientaciones de gobierno. Su papel depende, no sólo de los atributos personales y políticos, sino de la relevancia asignada a las problemáticas de su competencia. Sus funciones son, como integrantes del Gabinete Nacional, determinar objetivos, estrategias y políticas, intervenir en la preparación del presupuesto y refrendar y legalizar con su firma los actos de competencia del presidente.

Como se anticipó, un papel crítico y, de hecho, rector fue asumido por el Ministerio de Economía. Sus ocupantes se convirtieron en protagonistas centrales en la definición de las políticas del estado. Dadas las difíciles contingencias por las que atravesó el país en las últimas décadas, las personalidades de estos ministros, así como las responsabilidades delegadas por el presidente, tuvieron consecuencias sobre la totalidad del aparato estatal, funcionando como ámbitos con fuerte capacidad de decisión en materia sobre la gestión del estado y en la administración de las restricciones financieras a las que debieron someterse los restantes ministerios. Con frecuencia, la determinación efectiva de las políticas sectoriales estuvo localizada en este ámbito, el que retuvo la capacidad de veto sobre iniciativas, sobre las asignaciones presupuestarias y sobre la canalización del financiamiento externo<sup>18</sup>. Las modificaciones presupuestarias y la disponibilidad efectiva de los recursos dependieron de sus decisiones, así como la definición de lineamientos para el funcionamiento de los órganos administrativos, aspectos que luego de la reforma constitucional fueron compartidos con la Jefatura de Gabinete. La remoción o renuncia de uno de estos ministros despertó expectativas e incertidumbres no comparables con el caso de otros ministros. Frente a esta importancia, las autoridades de los restantes ministerios muchas veces ven reducida su capacidad a la negociación, no sólo sobre la adopción de políticas, sino también sobre las posibilidades reales de implementación a través del manejo del financiamiento. Con el paisaje turbulento del conflicto social, otros ministerios fueron ganando importancia, como es el caso de Desarrollo Social. De igual manera, la complejidad de las relaciones con las provincias hizo que el Ministerio del Interior o la misma Jefatura de Gabinete se constituyeran en mediadores entre las demandas locales y su satisfacción por el gobierno central.

Cada uno de los ministerios se convierte en participante en un juego de negociaciones por recursos y competencias en el seno del estado. Con funciones muchas veces difusas y con frecuentes superposiciones, los ministerios compiten no sólo por recursos, sino también por el control de problemáticas específicas, aún cuando sus competencias se refieren a temáticas que están regidas por reglas específicas. Estos ministerios son arenas políticas en las que se exponen y procesan demandas, se arbitran conflictos y se terminan reinterpretando las políticas. Los actores sociales acuden a estos escenarios movilizándolo sus recursos, capacidades y estrategias para impulsar sus perspectivas e intereses durante los procesos y en las instancias en los que los lineamientos de políticas

---

<sup>18</sup> La visibilidad de esos ministros explica que hayan sido varios los casos de aquellos que luego se postularon a la Presidencia (Lavagna, López Murphy, Cavallo y, anteriormente, Alsogaray) o a otros cargos electivos (Jefe de Gobierno de la CABA o diputados nacionales)

se operacionalizan en programas, decisiones y asignaciones de recursos, se definen tratamientos particularistas o se determina la orientación de gastos e inversiones.

Cada ministerio tiene sus propias “clientelas” con las que conforman alianzas o convienen reglas informales de relacionamiento. Estas clientelas son muy diversas en su estructuración, composición y orientación, cambiando sus alineamientos en función de sus perspectivas e intereses. Además, estas clientelas son objeto de disputa entre fracciones políticas que “colonizan” ámbitos ministeriales, compitiendo por espacios de poder de manera de apropiarse de la representación institucional, del manejo de recursos y de construcción de cadenas de reciprocidades que conspiran contra la unidad de acción y la coordinación intraburocrática e intersectorial.

La frondosa diferenciación funcional de los ministerios en subunidades organizaciones da lugar la especialización en la atención a actores y al encapsulamiento de las cuestiones tratadas, facilitando las capturas burocráticas. La ausencia de adecuados mecanismos jerárquicos y de planeamiento, de un cuerpo de funcionarios estructurado en base al mérito, de capacidades técnicas y analíticas suficientes y de sistemas de información de calidad explica un resultado de recurrentes conflictos entre prioridades y perspectivas, a decisiones que responden a lógicas locales sin articulación con las supuestas políticas que deben implementar.

Dada la inestabilidad de los cuadros directivos, estas coaliciones intra y extraburocráticas sufren alteraciones continuas. La falta de continuidad hace que se debiliten o destruyan las memorias institucionales y que en las decisiones operacionales las preferencias de los actores se superpongan o entren en tensión con consideraciones técnicas o con las regulaciones del aparato decisonal y administrativo. En esto ha sido particularmente importante el proceso de deterioro de capacidades del estado, que provocó el desmantelamiento de las oficinas de programación y seguimiento. Los problemas de reducido sustento analítico, cortoplacismo, falta de coherencia y dificultades de coordinación de las políticas tienen una manifestación primera en los procesos de toma de decisiones en las organizaciones de implementación, con consecuencias que se potencian al transferirse a las relaciones intersectoriales e interjurisdiccionales.

Planteado en estos términos, la resolución del problema de la coordinación entre políticas y organizaciones públicas sólo es posible con una drástica reducción de la diferenciación estructural y con la asignación a cada una de sus unidades de objetivos precisos. Por cierto, un paso previo debe ser la clarificación de las funciones del estado, el rediseño de sus intervenciones y de la estructura de regulaciones y el establecimiento de mecanismos que agreguen transparencia a su funcionamiento a través de la evaluación de resultados e impactos.

#### **IV: Las organizaciones estatales**

##### **1. El papel de la burocracia**

En esta sección el análisis está dirigido a las organizaciones estatales o, en otros términos, a lo que con frecuencia se denomina “burocracia” o administración pública. Esta opción terminológica está sustentada en la naturaleza de la perspectiva adoptada: se

privilegian las dinámicas organizacionales, el papel de sus contextos institucionales y técnicos en la determinación de sus lógicas y comportamientos de manera de plantear hipótesis y sustentar afirmaciones sobre sus contribuciones a la construcción institucional.

Estas organizaciones son estructuras que desempeñan una función protagónica en los procesos sociales, a la vez determinantes y determinadas. Son los instrumentos para la concreción de las decisiones políticas de la Presidencia y para, a través de sus acciones y comportamientos, reforzar el liderazgo y poder del presidente. Participante en la formulación de políticas y en el proceso social de toma de decisiones, vehículo para su implementación, actor con perspectivas e intereses propios, ámbito de aplicación de tecnologías de gestión, creador y difusor de poder, de recursos y de marcos ideológicos, son todos papeles desempeñados por la administración pública, complejo de unidades jurídicas y realidades institucionales que presenta una notable diversidad en sus manifestaciones particulares, en sus elementos integrantes y en sus comportamientos y orientaciones.

Los arreglos organizacionales comprenden la distribución de responsabilidades y capacidades decisorias entre ámbitos y niveles, la definición de los mecanismos de coordinación y de los procesos de trabajo así como las modalidades de funcionamiento y de administración de recursos. Estos arreglos, además, modelan las restricciones y los incentivos: cómo se los concibe y estructuran dan operatividad a las reglas de juego, delimitan los actores participantes y sus roles, atribuyen capacidades decisorias y fijan las responsabilidades operativas.

La simultánea debilidad y rigidez de las reglas que regulan el funcionamiento de las organizaciones públicas, los problemas de adecuación de los recursos utilizados con respecto a las demandas de tareas que derivan de los mandatos que deberían regirla y la frecuente inestabilidad organizacional que las caracterizan pueden atribuirse a la operación de factores y fuerzas muy complejas, entre las que no hay que excluir las motivaciones de decididores que privilegian el control político discrecional de la burocracia por sobre los papeles institucionales y la forma de desempeñarlos formalmente atribuidos. Éste es, desde ya, un campo que, a pesar de su relevancia institucional, no ocupa un lugar privilegiado en la agenda pública, aún cuando existan referencias críticas reiteradas a la calidad de administración pública en la prensa, se incorpore a las plataformas políticas y a los planes de gobierno y forme parte de las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos

## **2. La conformación del aparato organizacional del estado**

La estructura organizacional responde a concepciones, condiciones y circunstancias históricas complejas: es producto de las confrontaciones de percepciones, comprensiones y aspiraciones de actores con valores, intereses y recursos diferenciados. Su evolución es el resultado de un proceso de agregación, con continuidades, rupturas e inercias institucionales en el que se cristalizan respuestas a situaciones problemáticas, resultados de confrontaciones entre actores y concepciones. Proyectos políticos y estas concepciones sobre los modelos de organización y gestión se suceden y dejan huellas generando “dependencias de sendero”, con superposición de lógicas organizacionales y persistencia de estructuras y procesos administrativos que entran en conflicto con las

exigencias de los cambios contextos y de los contenidos de las políticas que se van sucediendo<sup>19</sup>.

El estado incorporó progresivamente nuevas funciones. Históricamente, las fuerzas motoras fueron la ocupación territorial, la complejidad social creciente, el desarrollo de la estructura productiva, la extensión e intensidad de los conflictos entre sectores y grupos y proyectos políticos con variable apoyo social. Su crecimiento no fue solamente el producto de regímenes populistas, de afirmaciones nacionalistas o de intentos de políticas económicas distribucionistas. La década del treinta presenció así el nacimiento de muchos organismos públicos, el desarrollo de instrumentos inéditos hasta entonces y una participación directa de la administración en la vida social que no registraba antecedentes en el país y, en algunos casos, en el mundo. Durante largos períodos el estado fue el elemento estratégico fundamental para la realización de proyectos sociales que contaban con apoyo político restringido. Sin aquel crecimiento no habría sido posible la incorporación de los recursos productivos después de la Organización Nacional ni el tránsito a nuevos modelos económicos luego de 1930. Desde los cuarenta se produjo una expansión constante, aunque inorgánica, de la administración. En las últimas décadas, a pesar de los intentos de “achicamiento del estado”, éste no dejó de agregar funciones, apelando en muchos casos en innovaciones en sus modalidades de desempeño.

La conflictividad social y política tuvo en el aparato estatal uno de los principales escenarios, impidiendo la consolidación de capacidades políticas y administrativas y sepultando los intentos de reforma de funcionamiento estatal. Aún desde antes del retorno a la democracia, esta reforma ha estado incorporada a la agenda pública. En los debates se han enfrentado distintas perspectivas, se enunciaron variados diagnósticos y se formularon múltiples programas de acción. En las últimas décadas, mientras prevalecieron diferentes discursos sobre el estado, se produjo un deterioro persistente de sus capacidades técnicas y se acentuó su carácter de distribuidor de privilegios. Desde el retorno de la democracia, los gobiernos trataron de revertir el proceso, pero con éxitos por demás limitados.

---

<sup>19</sup> Es proceso es fácilmente rastreable a través del modelo adoptado como referente a lo largo de la historia. Desde la organización nacional el estado se fue consolidando a través de ministerios cuyo número fue creciendo con una estructura centralizada, cobertura nacional y muy escasos ámbitos que asumieron formas organizacionales diferenciadas, como fue el Consejo Nacional de Educación. El primer gobierno radical introdujo innovaciones en esa morfología, con unidades a cargo de instrumentos específicos (por ejemplo, la Dirección de Casas Baratas, el Departamento Nacional del Trabajo, cajas de jubilaciones, etc.) y el aumento del número e importancia de las empresas públicas, (como la creación de YPF), algunas de las cuales se fundamentan en la necesidad de crear “entes testigo”. La década de los años 30 fue escenario de la proliferación de mecanismos reguladores, se crea el Banco Central y, más avanzado el período, la Flota Mercante y la Corporación de Promoción del Intercambio

En los 40 y 50 tuvo lugar una gran expansión en el número de empresas públicas de producción de bienes y prestación de servicios, así como la emergencia nuevos organismos con intervención en las fases de distribución y comercialización externa. Los gobiernos militares que le siguieron también contribuyen a complejizar el aparato estatal con una nueva generación de empresas públicas y de organismos vinculados a temáticas nuevas como la ciencia y la tecnología. Luego de los 70, esa progresión se vio interrumpida como consecuencia de las políticas de rediseño del estado.

### **3. La morfología del aparato estatal**

La morfología del conjunto de organizaciones estatales se caracteriza por su fluidez y por una compleja diferenciación estructural. Cada nuevo problema, enfoque o conjunto de tareas para resolverlo, ha dado lugar a la creación de una nueva organización o a la jerarquización de ámbitos subalternos con la intención de subrayar la relevancia de problemáticas específicas y concentrar capacidades para resolverlas. Esta proliferación tiene importancia muy especial en los procesos de formulación de políticas y toma de decisiones a través de los canales que abren para el procesamiento de problemas, el despliegue de capacidades técnicas y la posibilidad de ejercicio de una mayor discrecionalidad en los procesos de implementación. En el diseño de las organizaciones operan isomorfismos institucionales, estrategias adaptativas e inercias burocráticas. Los mecanismos son establecidos y reformados conforme a una evaluación de su funcionalidad política y de sus eventuales contribuciones a la segmentación de los conflictos, profundizando los problemas de cortoplacismo, fracturación de políticas y de coordinación. A veces consiste en respuestas estatales a estrategias de actores dirigidas a contar con ámbitos para la atención privilegiada de sus intereses o aspiraciones y, eventualmente, convertirlos en voceros y representantes dentro del estado de sus aspiraciones y perspectivas.

La constante creación o reorganización de ministerios, secretarías, subsecretarías y direcciones y la multiplicación de organismos descentralizados, unidades ejecutoras, agencias, cuentas especiales, fideicomisos, etc. son manifestaciones de estos procesos. Sus variados marcos institucionales, reglas de operación y modos de relacionamiento dentro del estado o con otros actores sociales, han provocado confusiones y ambigüedades en la interpretación de los límites de lo estatal, en la capacidad de orientación central y en las misiones y funciones de sus unidades<sup>20</sup>.

### **4. La diversidad de dinámicas organizacionales**

La realidad organizacional del estado no es una unidad que responde a un conjunto coherente de objetivos y metas y en cuyo interior se realiza una multiplicidad de actividades instrumentales convergentes para su logro. La heterogeneidad de los mecanismos institucionales, la elevada probabilidad de tensiones en su interior y la ausencia de reglas, mecanismos e incentivos explican la existencia de una notable diversidad de dinámicas organizacionales, orientaciones de la gestión y, en particular, la incapacidad para realizar un seguimiento y evaluación sistemática de productos, resultados e impactos agregados del estado.

La existencia de superposiciones y tensiones entre competencias plantea exigencias de reconciliación de orientaciones y de criterios para la toma de decisiones, así como

---

20 Alessandro y Gillio identifican más de 60 nuevos organismos descentralizados desde 1983. “.. funciones de regulación de los servicios públicos, la administración de la seguridad social, la recaudación de impuestos y la acreditación de la enseñanza universitaria, entre muchas otras, son desarrolladas por instituciones que se encuentran fuera de la órbita de la administración central. Actualmente, los organismos descentralizados ejecutan prácticamente la mitad (46%) del presupuesto total de la administración pública nacional, y en la mitad de las jurisdicciones emplean más personal que las áreas centrales” Martín Alessandro y Andrés Gilio, Cuando el origen importa: *presidentes y congresos en la creación de organismos descentralizados en la Argentina (1983-2009)* Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 48. (Oct. 2010). Caracas.

articular sentidos disímiles acordados a las políticas y sus objetivos. La imperfecta especialización funcional se explica por la operación simultánea e mutuamente dependiente de las capacidades de las organizaciones públicas y de la asignación de instrumentos parciales en el marco de políticas cuyos objetivos requieren integralidad de aportes. Muchas veces estos problemas se enuncian como provocados por la falta de coordinación y por un inadecuado ejercicio de la responsabilidad de conducción de las políticas, resultando en la creación de ámbitos (consejos, comisiones o comités de coordinación) en los que, a través de la interacción directa de las conducciones políticas o de los niveles de gestión, se pretende llegar a la convergencia de posiciones, la coherencia de las decisiones y la coordinación de las acciones. La evidencia indica que esta coordinación se hace extremadamente difícil por la presencia de rigideces de procesos y comportamientos organizacionales. Como toda estructura social, las organizaciones públicas generan intereses y perspectivas y cristalizan comprensiones de problemas y prácticas, preservando las modalidades de acción para las que sus recursos humanos están capacitados y sus tecnologías son más adecuadas. Los intereses intraburocráticos y las expectativas de actores sociales, en particular aquellos que cuentan con mecanismos de acción establecidos y legitimados sobre organizaciones específicas, hacen que la lógica de la coordinación se vea sustituida por la lógica de la autosuficiencia.

Obsérvese, además, que cuanto más integral es la aspiración de atender de manera integrada una problemática social, económica o territorial, más diluidos, difusos o múltiples son los grupos sociales con algún interés sobre los resultados de la acción estatal. La especialización funcional fundada en el manejo de instrumentos específicos con clientelas, beneficiarios o destinatarios particularizados remite genéticamente al modelo de "capitalismo asistido", con fuerte presencia de organizaciones de interés en un contexto de partidos políticos que han desempeñado muy precariamente su función mediadora y agregadora de intereses. Las unidades públicas encargadas del manejo de instrumentos de política han contado con interlocutores sociales con capacidad de movilización de recursos, perdurabilidad en sus estrategias y estabilidad en sus elencos dirigentes y técnicos. La inestabilidad de las políticas, la falta de continuidad en la gestión administrativa, el empobrecimiento y deterioro técnico de los planteles de funcionarios, la ausencia de memorias institucionales adecuadas y la carencia de información han constituido entonces un marco que ha sido propicio para que estas unidades no pudiesen desempeñar adecuadamente sus papeles, debilitando la noción de lo "público" a que deben responder.

## **5. La sectorialización del aparato estatal**

La estructura organizacional del estado responde, predominantemente, a demarcaciones sectoriales, con enorme complejidad en los arreglos para la implementación de políticas que requieren negociaciones permanentes. Estas demarcaciones derivan de una vieja tradición resultado de la fragmentación de los saberes sobre la realidad y de la modalidad en que progresivamente el estado fue sumando nuevas funciones, como indican los enfoques institucionalistas de la teoría de las organizaciones. Esta sectorialización encuentra sus límites cuando el estado debe atender problemas que son multidimensionales y de muy baja estructuración, no susceptibles de tratamientos segmentados o sectoriales, con relaciones causales operantes de naturaleza problemática. Estos problemas requieren, por lo tanto, procesos de deliberación en la

elaboración de políticas y programas, la movilización de variados recursos técnicos y profesionales y la coordinación durante la implementación.

Un problema que padecen todos los aparatos estatales consiste en que la naturaleza compleja y multidimensional de los problemas no se corresponde con los mecanismos institucionales y organizacionales disponibles para resolverlos. Las cuestiones más críticas de la humanidad como la pobreza, el empleo, la innovación, la competitividad, la productividad y la preservación de los recursos demandan acciones integrales que superan las actuales demarcaciones sectoriales o estatales. Al igual, las cuestiones que hacen a áreas geográficas o a poblaciones determinadas (desarrollo regional, urbano, comunitario o rural, o atención a las problemáticas de jóvenes, mujeres, tercera edad o categorías especiales de la población) requieren intervenciones en dimensiones que escapan a lo específicamente sectorial. No obstante estas consideraciones, estos temas suelen ser adjudicados a ministerios u organizaciones de carácter sectorial, sin capacidad ni competencia para actuar por sobre los límites profesionales o sectoriales, quedando estas cuestiones relegadas con frente a las demandas de sus cometidos tradicionales.

Pero éste no es el único problema. Cada sector debería atender una problemática alguna homogeneidad interna y responder a grandes objetivos de política. Como el número de instrumentos se multiplica, al igual que el número de organizaciones públicas que participan en formulación e implementación, la progresiva incorporación de variadas funciones, líneas programáticas y nuevas unidades en los ministerios resulta en una desordenada adjudicación de responsabilidades y en la atención de problemas muy diversos, con clientelas enormemente diferenciadas y con una dispersión geográfica de los receptores de sus acciones que varía en forma notable, con consecuencias no sólo sobre la efectividad conjunta para el logro de objetivos, sino también sobre la dinámica de interacción con los actores sociales. Cada una de esas organizaciones desarrolla una perspectiva particular de la que se convierte en impulsora y defensora, con intereses burocráticos o corporativos asociados.

La estructura gubernamental se ha complejizado también por la multiplicidad de formas jurídicas que adoptan las unidades dependientes o supervisadas por los ministerios creadas como ámbitos para la atención de ciertas temáticas o problemas con reglas particulares de funcionamiento. Los más notables son las unidades a las que se las que se estructura para la gestión de programas o proyectos. Su amplia difusión se debe en muchos casos al financiamiento de entidades multilaterales de crédito o de agencias de cooperación<sup>21</sup>. Estas unidades se han instalado en los aparatos administrativos preservando su identidad diferenciada, con frecuencia con sistemas normativos extraordinarios y regímenes salariales excepcionales, manejan recursos muy superiores

---

<sup>21</sup> La gestión por programas o proyectos ha sido introducida también fuera del marco del financiamiento internacional para atender a cuestiones a las que se asigna una importancia singular o de elevada especificidad. La promoción de exportaciones, el aliento a la innovación, la transferencia de tecnología, el desarrollo comunitario, ciertas acciones asistenciales o la recuperación ambiental dan lugar a arreglos de este tipo, muchas veces en forma asociada a otros actores sociales. En la mayoría de los casos las problemáticas a que se dirigen superan las competencias de ministerios o de agencias estructuradas por sectores o funciones. Suelen ser multifuncionales y requerir diferentes aportes, constituyéndose en ámbitos para la convergencia de perspectivas, disciplinas e intereses. Se los concibe como medios para la complementación de esfuerzos y la colaboración, alcanzando la coordinación por medio de la programación compartida y de las interacciones a nivel de campo

a los de origen presupuestario, disponen de más y mejores técnicos y ofrecen condiciones de trabajo y de proyección profesional que a veces contribuyen a empobrecer los planteles permanentes de personal estatal<sup>22</sup>. Estos arreglos han permitido superar muchos de las carencias provocadas por sectores públicos débiles, salarios no competitivos, marcos normativos deficientes e ineficiencias generalizadas. Esa proliferación ha dado lugar, en ausencia de mecanismos con capacidades para su articulación con el resto de las acciones ministeriales, a la desarticulación de las políticas sectoriales. En particular, la inexistencia de unidades dotadas de visiones globales y sectoriales, con capacidad para determinar prioridades, con sistemas integrados de información, programación, presupuestación seguimiento y evaluación de resultados e impactos, explica de manera significativa los déficits de coherencia y de coordinación que se manifiestan con frecuencia en las políticas públicas.

La falta de integración se advierte en particular en las acciones sociales dirigidas a la pobreza o al desarrollo rural, con deficiente coordinación y sin sistemas de incentivos que puedan instrumentar los ámbitos con responsabilidad central. Aislada con respecto al resto de las acciones de política y del aparato administrativo, la gestión suele alimentar lógicas organizacionales que refuerzan la autosuficiencia. El aislamiento y sus condiciones de operación dificultan con frecuencia el fortalecimiento de las capacidades establecidas, con riesgos sobre la sostenibilidad de los esfuerzos. La autonomía de los programas y proyectos los convierte en ámbitos de negociación que fracturan y debilitan la capacidad política de las conducciones ministeriales. La rigidez de los compromisos dificulta las reasignaciones presupuestarias y ponen límites a la flexibilidad de las políticas. A la vez, esa rigidez puede llegar a convertirse en su atractivo mayor en escenarios con elevada inestabilidad en las políticas o en los elencos de conducción administrativa: atados a compromisos varios, las dificultades para su reorientación pueden ser mayúsculas. Por consiguiente, planteado en estos términos, la resolución del problema de la coordinación sólo es posible con una drástica reducción de la diferenciación estructural y con la asignación a cada una de sus unidades de objetivos precisos.

## **6. El modelo interjurisdiccional de políticas**

El análisis de la territorialidad en la organización del estado puede considerarse desde dos perspectivas: la del federalismo y la que se refiere a la articulación interjurisdiccional de políticas y programas. La primera de las dimensiones no será aquí considerada, pues se ha hecho una ligera referencia a ella en la Sección II. En cuanto a la segunda, vale reiterar que, en la implementación de las políticas del gobierno nacional y en la provisión de bienes y servicios, las provincias juegan un papel fundamental. Las provincias ejecutan porcentajes muy elevados del gasto público consolidado, con preeminencia en lo referido al gasto social (educación, salud, infraestructura social). Aquí se hará referencia a las consecuencias del modelo interjurisdiccional de políticas por las que su efectividad está fuertemente condicionada por la colaboración o competencia entre distintos participantes en un juego de responsabilidades diferentes pero complementarias. En este modelo, las políticas

---

<sup>22</sup> Puede afirmarse que cuánto mayor es la distancia entre las cualidades operacionales de estas unidades con respecto a las de la administración convencional, mayor es la necesidad de acciones de profunda transformación en los modelos burocráticos de organización y de gestión de las entidades públicas (Martínez Nogueira, 2000) .

nacionales se instrumentan a través de programas y proyectos, en un proceso de escalonamiento o desagregación que da lugar a negociaciones múltiples y relaciones de gestión, supervisión, coordinación y evaluación diversas y frecuentemente complejas con los gobiernos provinciales y municipales.

Históricamente, la tradición centralista hizo que el gobierno nacional acumulara funciones, conformando un patrón de distribución de capacidades que persiste luego del profundo proceso de transferencia de atribuciones a provincias y municipios. Esta descentralización asignó nuevos roles, pero a la vez mantuvo las orientaciones verticales en la definición de programas y en la asignación de recursos, trasladándose con frecuencia las responsabilidades pero no así los medios para asumirlas. Los apoyos limitados para la construcción de capacidades y las limitaciones de los mecanismos de coordinación y articulación dieron como resultado nuevas fracturas en la acción agregada del sector público (Chiara y De Virgilio, 2005). Aquejado de los mismos problemas de centralización, sectorialización, burocratización y participación social inorgánica, los sectores públicos provinciales chocan con dificultades semejantes a las del gobierno nacional para diseñar y ejecutar políticas.

En las políticas inter-jurisdiccionales, la diferenciación entre las funciones de formulación de políticas y su concreción a través de proyectos o acciones específicas, el financiamiento, la ejecución y la adjudicación de responsabilidades entre niveles de gobierno adquiere características particulares y complejas<sup>23</sup>. La relación principal-agente (como puede conceptualizarse la relación entre niveles de gobierno) presenta todos los fenómenos que la teoría anticipa: imperfección de los contratos, riesgo moral, selección adversa, especificidad de activos, etc. En esta relación puede anticiparse que cuánto mayores son las capacidades políticas, financieras y técnicas de la provincia, mayor es el cálculo estratégico que gobernará la colaboración provincial y el poder de negociación que desplegará.

Debe señalarse que la implementación por las provincias debe ajustarse, en estos casos, a normas de funcionamiento definidas por el nivel nacional. La frecuente sobre-exigencia de estas normas sobre los responsables de la implementación (los ministerios o unidades ejecutoras) da lugar a relaciones y a procedimientos informales que trastocan los diseños originales y dan por tierra con las rigideces que éstos suelen contener, con adecuaciones múltiples a las condiciones efectivamente enfrentadas o a la calidad de los recursos disponibles. La consecuencia es una divergencia entre lo programado y las actividades realizadas, con reformulaciones de hecho que ponen de manifiesto respuestas institucionales de adaptación muchas veces alimentadas por lógicas contingentes y locales.

Aun en aquellas áreas en que las provincias ejercen plenamente sus facultades y la producción de bienes y servicios no está condicionada por la Nación, se plantea el problema de la coordinación. Un mecanismo creado para atenderlo es la integración de Consejos Federales con participación de autoridades nacionales y ministeriales. Sus

---

<sup>23</sup> Esta diferenciación implica, por ejemplo, que la formulación y la sanción de la política y su traducción en proyectos sea una atribución del nivel nacional, al igual que el control del financiamiento principal, con relaciones que suelen establecerse a través de convenios dando lugar a procesos políticos y de ajuste entre niveles de gobierno, con despliegue de comportamientos estratégicos por parte de estos actores diferenciados.

funciones no son homogéneas: algunas son distributivas y otras aprobatorias. Abarcan desde la identificación de problemas, la construcción de la agenda, la formulación de alternativas y la compatibilización y acuerdos sobre criterios, orientaciones y aun contenidos de políticas y programas que dan lugar a decisiones de cada jurisdicción<sup>24</sup>. Sus recursos y mecanismos de apoyo difieren en su cuantía y formalización, con escasa coordinación intersectorial y muy baja participación de actores no estatales. El funcionamiento de estos Consejos varió según el campo temático y el impulso dado por los responsables sectoriales y por la naturaleza de los participantes en sus reuniones, siendo escenarios de acuerdos no librados de tensiones (Potenza dal Masetto, 2004). Los primeros creados tienen ya una larga trayectoria, pues remiten a las transferencias de servicios a las provincias de la década de los setenta. Luego se han incorporado otros, en algunos casos con mayor complejidad organizacional, como el Consejo Federal Agropecuario, con comisiones regionales<sup>25</sup>.

A pesar de sus limitaciones, los Consejos Federales han dado lugar a una nueva lógica de relación interjurisdiccional, con demandas de reglas, decisiones y acciones apoyadas en el acuerdo. La evidencia indica que los incentivos para una adecuada participación y colaboración son débiles, las lógicas técnicas dominan en su funcionamiento a las consideraciones político-institucionales y, en consecuencia, existen problemas de implementación de los acuerdos celebrados en los ámbitos provinciales. Sus reglas de operación fuertemente dependientes de los proyectos, recursos y compromisos de las autoridades nacionales podrían perfeccionarse a partir de un marco más específico sobre sus competencias y también más amplio de regulación de las relaciones entre la Nación y las provincias que exceda lo meramente sectorial.

## **7. Las condiciones de funcionamiento de las organizaciones públicas**

La administración pública se conformó originalmente con ciertos atributos estructurales: homogeneidad de los destinatarios de la acción y en las prestaciones y servicios. Su escenario estaba caracterizado por una escasa o nula capacidad de organización social en muchos campos de la actividad pública, baja articulación e interacción entre actores, segmentación de demandas, etc.. El modelo de organización burocrático adoptado como patrón normativo tiene afinidades con esos atributos: tareas rutinizables, formalización de procedimientos, homogeneidad en los procesos de producción administrativa, en los servicios suministrados y en la población receptora, jerárquico, cerrado y altamente centralizado. Su elevado formalismo se racionaliza por el supuesto imperio de criterios universalistas y por la necesidad de brindar salvaguardas al ciudadano frente a la arbitrariedad del estado. Sus disfuncionalidades son la generación de rigideces y ritualismos, su incapacidad para operar en condiciones de incertidumbre, su impotencia para atender a lo particular de situaciones o ámbitos de acción y su ineficacia para la generación de innovaciones y para la promoción de nuevos comportamientos.

El modelo burocrático “realmente existente” dista notablemente de estas premisas normativas, pues no tiene las notas de profesionalidad, universalismo e imperio de la racionalidad instrumental del tipo ideal weberiano. Si bien éste constituye un referente

---

<sup>24</sup> La ley de creación, en el caso del Consejo Federal de Cultura y Educación, le asigna competencias en la formulación de políticas

<sup>25</sup> El Consejo Federal Agropecuario tiene un Comité Ejecutivo al que se integran delegados de las comisiones regionales, un Secretario Ejecutivo Permanente y comisiones de trabajo.

de alto contenido ético en países que están aún en estado “preburocrático”, las nuevas circunstancias han alterado significativamente los requerimientos para su operación efectiva. Estos cambios imponen la difícil tarea de modificar la organización y la gestión al mismo tiempo que se consolida la vigencia de los valores encarnados por el modelo burocrático. Las políticas de desarrollo productivo, generación de empleo, urbanas, de desarrollo territorial, de promoción de innovaciones, de atención a los grupos con vulnerabilidades diversas, etc., deben adoptar progresivamente perspectivas que atiendan a la especificidad de situaciones de integración social, inserción territorial y productiva, disponibilidad de capacidades de los actores, con mayor énfasis en lo local y regional, la construcción de redes y la organización social. Todo ello obliga a abandonar a los supuestos homogeneidad para sustituirlos por los de diferenciación y heterogeneidad. Por consiguiente, el aparato estatal debe tener mayor capacidad para incidir y actuar en campos con diversidad en sus problemáticas y actores, con mayor flexibilidad y más atento al diálogo y a la colaboración.

Además, el modelo burocrático clásico la gestión está orientada por procedimientos con un frecuente exceso de regulaciones asociadas a un marco normativo con elevada concentración decisional en las jerarquías organizacionales, privilegio del control ex-ante de la legalidad de los actos administrativos y presupuestos centrados en los insumos, con escasa consideración de productos, resultados e impactos. Para superar estas limitaciones, se ha intentado desde la década de los años 90 la adopción de perspectivas finalistas de la acción, si bien de manera no sistemática y parcial. Los presupuestos por programa y los contratos de gestión son manifestación de estas iniciativas, pero la ausencia de una evaluación sistemática, así como de sistemas de incentivos y sanciones, hacen que pierdan mucha de la efectividad prevista. No sólo una generalización del presupuesto con indicación de productos y resultados, sino la realización de reformas sustanciales en los regímenes del empleo público y de carrera del funcionariado podrán dar sentido a esos intentos.

Si bien pueden plantearse objetivos para avanzar en estas direcciones, los requerimientos institucionales son enormes: se requiere la definición de las misiones organizacionales a partir de los contenidos de las políticas, planeamiento de largo plazo y operacional, precisión en las metas y en la adjudicación de responsabilidades y capacidades decisorias y delimitación precisa de competencias. Los atributos contextuales y las debilidades en las capacidades de orientación de políticas hace que las medidas enunciadas con objetivos en esta dirección suelen reforzar tendencias ritualistas o revestir un carácter meramente simbólico. En este contexto, las capacidades localizadas en el personal público son críticas. Su potencial se deterioró progresivamente. La administración actual cuenta con escasos y empobrecidos planteles técnicos y con funcionarios sometidos a la caprichosa aplicación de los regímenes de personal, sin estímulos para acompañar las expresiones de deseos de toda nueva autoridad política y desalentados por la carencia de reconocimiento y estímulo.

Con respecto a lo normativo, el funcionamiento de las organizaciones públicas responde a reglas segmentadas e incentivos que no permiten la construcción de una burocracia capaz, eficiente, eficaz e innovadora y que alientan orientaciones particularistas, clientelísticas y patologías de todo tipo. El achatamiento de las estructuras, la concentración de los recursos en tareas dirigidas al mantenimiento del aparato burocrático y en actividades "medios", la desjerarquización de las funciones técnicas y

profesionales y el desvío de sus aportes hacia aspectos operacionales, conforman un cuadro que evidencia una situación que exige la recomposición de las capacidades analíticas y de conducción de la gestión.

Por consiguiente, los instrumentos y las metodologías de intervención, por más rigurosamente que estén contruidos, tienen una efectividad más que hipotética. En su operación, existe una reducida transparencia, con controles imperfectos, una asignación de recursos caracterizada por la discrecionalidad sin explícita determinación de las prioridades y con ausencia de mecanismos y sistemas que permitan identificar los productos generados, los resultados obtenidos o los impactos efectivamente alcanzados.

A pesar de estas deficiencias relativamente generalizadas, existen evidencias sobre la existencia de núcleos estatales que han demostrado una gran capacidad de preservación de sus atributos y de respuesta a requerimientos específicos, con cierta capacidad de producción de servicios, aun cuando su eficiencia sea más que problemática<sup>26</sup>. El capital institucional acumulado que se manifiesta en tradiciones e identidades organizacionales, con recursos humanos que han demostrado su valía y relaciones con sus públicos, han permitido que aun en contextos sumamente turbulentos y conflictivos y con recursos sometidos a enorme variabilidad, continuaran suministrando servicios y prestaciones (Lahera, 2005).

Un último punto debe señalarse. Para corregir algunas de las deficiencias de las organizaciones públicas, se ha recurrido con frecuencia a la tercerización de servicios a través de diferentes modalidades de contratación, ya sea de empresas o personas. Su carácter y consecuencias ha marcado el funcionamiento de las organizaciones públicas y la provisión de servicios a través de la consolidación de prácticas y de regímenes normativos. Esta tercerización tiene elevados requisitos institucionales: requiere transparencia en el mercado de provisión de estos servicios, definiciones políticas sobre las funciones tercerizables, normas para regular las relaciones entre las partes y preservar derechos y contratos cuidadosamente formulados, con determinación precisa de responsabilidades y sanciones. Exige mecanismos de auditoría y capacidades de fiscalización, dando lugar a requerimientos severos en materia de resguardo del bien público y de preservación de la calidad de las prestaciones y servicios. Esta tercerización dio lugar a nuevas prácticas corruptas y clientelares al transferir el manejo de recursos a ámbitos no sometidos al control público.

La consideración de la tercerización permite una conclusión sobre el análisis del funcionamiento del aparato estatal. Al tener éste límites crecientemente difusos y una creciente complejidad por la multiplicidad de organizaciones que lo integran, por la diversidad de los arreglos normativos y jerárquicos que los regulan, por la extraordinaria diversidad de regímenes que definen las relaciones con el personal que emplean, ese análisis debe llevar a exámenes pormenorizados de sus contribuciones a la

---

<sup>26</sup> Evidencias recientes de estas capacidades son la implementación de la asignación universal, la moratoria jubilatoria y la puesta en marcha de nuevos procedimientos para la documentación personal. A pesar del número de ciudadanos alcanzados por estas políticas, se pudo, en un corto tiempo, movilizar capacidades administrativas suficientes para implementarlas, aún con problemas propios de la implantación de nuevas tareas en las organizaciones y ciertos vacíos normativos que debieron ser superados sobre la marcha.

efectividad de las políticas públicas y de las consecuencias políticas e institucionales de esta fragmentación de realidades. Esta caracterización pone de manifiesto factores que, por un lado, remiten a la necesaria adecuación del aparato estatal a las demandas contextuales y de políticas, pero que a la vez explican vulnerabilidades y restricciones para la acumulación de capacidades y para alcanzar una mayor coherencias entre las políticas públicas.

#### **IV. Pasos para la construcción de capacidades estatales**

Afirmada la importancia del papel de la Presidencia y de las organizaciones públicas, en esta sección final se avanzan algunas proposiciones sobre una estrategia para contribuir a mejorar la calidad institucional mejorando la calidad de las políticas públicas y de su implementación. La conclusión central que se deriva de las secciones anteriores es que es necesario asignar una prioridad determinante a la construcción de las capacidades políticas y administrativas del estado. Esa prioridad no debe, por supuesto, repetir experiencias fallidas de “reforma del estado” o “reforma administrativa”, sino dar lugar a ingenierías políticas e involucramientos sociales que apunten a convertir al aparato estatal en un constructor de una mejor institucionalidad por medio de modificaciones normativas estratégicas (como la planeación, la gestión en base a resultados y lo referido al personal público), del refuerzo de los mecanismos para el análisis, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, de la incorporación de tecnologías que contribuyan no sólo a darle mayor eficiencia sino también transparencia (e-government, gestión por resultados) y de la consolidación de los ámbitos para el control de la gestión pública y la participación social.

Los puntos siguientes resumen el argumento y concretan conclusiones modos de mejorar la calidad de las políticas públicas y contribuir a construir una mejor institucionalidad a través de una agenda con acuerdos entre actores sociales relevantes:

- El cortoplacismo de las políticas está alimentado por la ausencia de ámbitos en los que se construya una visión de futuro compartida y que alimente las opciones de política pública. Por cierto, esos ámbitos son aquellos en que se despliega la deliberación sobre las orientaciones que deben regir el desarrollo de la sociedad. En ellos el aparato estatal debe contribuir con la explicitación de la visión que oriente y de sentido y coherencia a las opciones de política pública. De igual manera, la formulación de políticas debería realizarse a partir de la identificación y evaluación de escenarios futuros que permitan analizar la deseabilidad y adecuación intertemporal de esas políticas.
- Las políticas deberían estar respaldadas por conocimientos rigurosos de la realidad y por evidencias suficientes y gobernadas por evaluaciones de sus contribuciones al tipo de sociedad que se desea construir y de su viabilidad institucional, política, social, económica y técnica, con instancias que permitan anticipar sus impactos conjuntos. A su vez, las políticas deberían tener como atributo una cierta precisión de manera de poder hacer una mejor identificación y apreciación de los modos en que estas políticas se operacionalizan e instrumentan

- Se requieren esfuerzos sistemáticos para introducir coherencia entre las orientaciones y contenidos de las políticas y una mejor coordinación en su implementación. La ausencia de ámbitos en el Poder Ejecutivo con capacidades políticas y analíticas que puedan desplegar una mirada integral y asesorar a los tomadores de decisiones sobre la articulación horizontal y la proyección temporal de las políticas, es un factor que se suma a los ya mencionados que producen un estado fragmentado y excesivamente poroso.
- Las políticas públicas no son enunciados de intenciones. Son también la forma en que se implementan y las consecuencias que producen. Su implementación tiene déficits significativos en materia de eficiencia y eficacia. Es necesario por lo tanto redefinir la estructura y modos de funcionamiento de los órganos de gobierno y de la administración pública, así como establecer mecanismos para la identificación de las consecuencias (resultados e impactos) de las acciones gubernamentales, lo que implica institucionalizar la evaluación.
- Debe revisarse la estructura del aparato estatal. El actual es un estado fracturado en sectores, programas y en niveles jurisdiccionales. Estos responden a lógicas políticas diversas, o a visiones restringidas de sus contribuciones a la sociedad, diluyendo la posibilidad de adjudicación de responsabilidades por los impactos de las políticas. La organización del estado debe revisarse para dar mayor correspondencia a los objetivos de política y los marcos institucionales para la deliberación, formulación e implementación.
- Se requiere un estado profesionalizado, transparente, con ámbitos para la participación y control social, con memoria institucional y capacidades prospectivas, analíticas y operativas suficientes. Su falta de transparencia y el carácter fragmentado y errático de sus políticas, lo hace susceptible de apropiaciones corporativas y lo aleja de una visión integral de lo público. La construcción de una burocracia orientada por valores, responsable y honesta, con capacidades técnicas y administrativas adecuadas y resguardos institucionales frente a la arbitrariedad de las conducciones circunstanciales de las organizaciones públicas es una condición que debe satisfacerse para brindar mayor calidad y confiabilidad a las políticas públicas.
- El federalismo argentino realmente existente tiene demandas muy exigentes en materia de acuerdos entre niveles jurisdiccionales y de disminución de las brechas de capacidades en torno a la formulación e implementación de las políticas públicas. Los mecanismos establecidos para la concertación, como los Consejos Federales, deberían responder a reglas institucionales más rigurosas, con claros sistemas de incentivos que promuevan orientaciones colaborativas. De igual manera, a través de esos mecanismos podrían desarrollarse programas de construcción sistemática de capacidades, con condicionalidades, premios y castigos.
- Es preciso construir puentes para la acción conjunta y concertada que permitan que los actores sociales puedan desplegar sus capacidades y responsabilidades. Hace falta un estado impulsor de las energías sociales, con políticas y ámbitos

para la participación ciudadana, para el dialogo, la contrastación de perspectivas y la búsqueda de acuerdos.

## Referencias

Acuña, C.H., **Crisis de representación, reforma política y políticas públicas: notas para estructurar un debate estratégico adormecido**. Universidad de San Andrés, Documento de Trabajo, diciembre 2007.

Alessandro, M. y Gilio, A. *Cuando el origen importa: presidentes y congresos en la creación de organismos descentralizados en la Argentina (1983-2009)* Publicado en la Revista del CLAD **Reforma y Democracia**. No. 48. (Oct. 2010). Caracas.

Bonvecchi, A. **Estrategia de supervivencia y tácticas de disuasión. Los procesos políticos de la política económica después de las reformas estructurales**, CIPOL. <http://www.cipol.org/pdfs/Bonvecchi.pdf>, s/F

CIPPEC, **Memo para el futuro presidente/a y sus ministros: Jefatura de Gabinete**, Buenos Aires, 2011.

Coutiño, M.E., *Un análisis institucional de la organización de la Presidencia en la Argentina*, buenos Aires, **Revista Colección**, Nro. 18/19, 2007/2008, pp. 17-47

Chiara, M. y De Virgilio, M.M., (orgs), **Gestión social y municipios: de los escritos del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires**, UNGS, Prometeo, 2005

Ferenjohn, J., *Practical Institutionalism*, en en Shapiro I et al., eds., **Rethinking political institutions: the art of the state**, NY, New York University Press, 2006

Ink, D. *The president's managerial leadership responsibilities*, en **Triumphs and tragedies of the American presidency** [http://www.thepresidency.org/storage/documents/Presidents\\_Manageial\\_Leadership\\_Responsibilities.pdf](http://www.thepresidency.org/storage/documents/Presidents_Manageial_Leadership_Responsibilities.pdf)

Interamerican Development Bank, **The politics of policies. The role of the political process in successful public policies**, Economic and social progress in LatinAmerica and the Caribbean, 2006 Report, Washington DC, IADB, 2006

Jones, M., *The role of parties and party systems in the policy making process*, Documento para el IADB Workshop on state reform, public policies and policymaking processes, Washington DC, BID, 2005

Lahera, E., **Capital institucional y desarrollo productivo: un enfoque de políticas públicas**, ILPES, Serie de Gestión Pública No. 48, Santiago, CEPAL, 2004

Lawrence, T.B. *Power, Institutions and Organizations*, en Greenwook, R., Oliver, Chr., Suddaby, R. y Sahlin, K, **The Sage handbook of organizational institutionalism**, Londres, Sage Publications, 2008

Leira, M., **Las contradicciones aparentes del federalism argentine y sus consecuencias políticas y sociales**, mimeo, 2011

Lowi, T., *American Business, Public Polity, case studies and Political Theory*, **World Politics**, Vol. 16, No. 4, 1994.

Martínez Nogueira, R. *Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: La gestión por proyectos y las unidades ejecutoras*, **Reforma y Democracia**, Revista del CLAD, No. 24, Caracas, 2002

Martínez Nogueira, R., *Heterogeneidad y contingencia en los programas sociales: consecuencias para la gestión de la implementación*, **Reforma y Democracia**, Revista del CLAD, No. 35, Caracas, 2006

Martínez Nogueira, R., *La institucionalidad de la agricultura y el desarrollo rural*, en Piñeiro, M., ed. **La institucionalidad agropecuaria en América Latina. Estado actual y nuevos desafíos**, Santiago, FAO, 2009<sup>a</sup>

Martínez Nogueira, R., *La coherencia y coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias*, en Proyecto de Modernización del Estado, **Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y la gestión pública en América Latina**, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete, 2009b.

Melamud, A.D., **Reglas fiscales en Argentina: el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los programas de asistencia financiera**, ILPES, Serie de Gestión Pública No. 71, Santiago, CEPAL, 2009.

Moe, T.M. *Power and political institutions*, en Shapiro I et al., eds., **Rethinking political institutions: the art of the state**, NY, New York University Press, 2006

Mustapic, A.M., *Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina*, **Desarrollo Económico**, No. 156, Vol. 39, Buenos Aires, Enero Marzo 2000.

Nino, Carlos *El hiperPresidencialismo argentino y las concepciones de la democracia*, en Carlos Nino *et al*, **El Presidencialismo puesto a prueba**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

O'Donnell, G., **Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa**, Buenos Aires, Prometeo, 2010

O'Donnell, G., **Algunas reflexiones acerca de la democracia, el estado y sus múltiples caras**, Documento de trabajo 36, Buenos Aires, UNSAM, 2008

O'Donnell, G., **Contrapuntos: estudios escogidos sobre autoritarismo y democracia**, Buenos Aires, Paidós, 1997

Pierson, P. *Public policies as institutions*, en Shapiro I et al., eds., **Rethinking political institutions: the art of the state**, NY, New York University Press, 2006

Poster, E. y Verdele, A., **The Executive Unbound**, Oxford, Oxford University Press, 2011.

Potenza dal Masetto, M:F. , **Coordinación intergubernamental en políticas sociales: el funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales (1990-2004)**, Tesis de Maestría, UDESA, 2004

Repetto, F., *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*, Documento de Trabajo I-52, BID-INDES, Washington DC, Julio 2004

Scartascini, C, Spiller, P.T, Stein, E y Tomassi, M, *Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas*, Scartascini, C, Spiller, P.T, Stein, E y Tomassi, M, **El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?** Cap. 1, Washington, BID, 2011

Spiller, P.T y Tomassi, M., *The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina*, **Journal of Law, Economics and Organizations**, Vol 19, No. 2, 2003

Spiller, P.T y Tomassi, M., *Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina?* Scartascini, C, Spiller, P.T, Stein, E y Tomassi, M, **El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?** Cap. 3, Washington, BID, 2011

Thornton, P.H. y Ocasio, W., *Institutional logics*, en Greenwood, R., Oliver, Chr.,Suddaby, R. y Sahlin, K, **The Sage handbook of organizational institutionalism**, Londres, Sage Publications, 2008

Zeller, N. 2007, *Principales ejes del proceso de transformación estatal*, en Jefatura de Gabinete, **Las políticas de reforma estatal en la democracia (1983-2007)**, Buenos Aires.