

## **VI CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PÚBLICA**

**Área Temática 1: El fortalecimiento de los procesos centrales de las jurisdicciones gubernamentales de nivel nacional, provincial y local para el desarrollo económico y social**

**Ponencia**

**Políticas Públicas: de la coordinación a la gerencia intergubernamental**

**Autor: Inés Rouquaud**

**Docente e investigadora Universidad Nacional de San Luis**

## **Introducción**

El gobierno actual modificó desde 2003, la institucionalidad de las políticas sociales a partir de la mayor intervención del gobierno nacional en territorios provinciales y locales, modificando el escenario instalado a partir de la reforma del Estado de los 90. Se crean así nuevas instituciones, con diferentes formas de coordinación, que condicionan la ejecución de las políticas a nivel subnacional y/o local.

El presente trabajo analiza la coordinación entre los niveles de gobierno, sus características actuales, principalmente cuando no existe afinidad política entre los niveles intervinientes y las posibilidades de desarrollo de la gerencia intergubernamental para superar las actuales dificultades analizando específicamente la posibilidad de creación de mayores capacidades administrativas con la generación de redes interorganizacionales que permitan alcanzar metas sociales que impacten en la anunciada integralidad de las políticas.

En primer lugar se analizan las características de las políticas sociales después de la descentralización del Estado nacional de la década del '90, de las cuales la mayoría tiene vigencia en la actualidad. En ese análisis se incluyen las propiedades que debería contener una institucionalidad de calidad que esté al servicio de la ciudadanía para luego adentrarnos en la perspectiva de la coordinación interjurisdiccional, considerada como una función del Estado.

En segundo lugar se describen brevemente los organismos formales de coordinación creados para llevar adelante la nueva institucionalidad de las políticas sociales, con foco en la provincia de San Luis, donde difieren las orientaciones políticas del nivel provincial con el nacional. Las disonancias políticas y aspectos culturales subyacentes producen la generación de redes informales en la implementación de políticas, reduciendo el alcance de los formales a los papeles. Se produce así una preeminencia de la informalidad donde las reglas de juego quedan

sujetas a los actores intervinientes, afectando no sólo la transparencia sino también la efectividad de la política.

En tercer lugar se realiza una exploración analítica sobre las posibilidades de generación de la gerencia intergubernamental (GI), en contextos como el descripto, donde la creación de redes se produce con facilidad. En este sentido, la GI se plantea como una forma de aprovechar esa característica inherente de la cultura política autóctona analizando la posibilidad de convertirla en capacidad administrativa. No obstante, se requieren otras capacidades que se plantean como necesarias para desarrollar la gerencia de redes intergubernamentales.

En cuarto lugar se analizan los requerimientos para desarrollar la GI y se plantean algunas de las problemáticas más comunes que se presentan en la gerencia de redes. Luego se presentan algunas consideraciones finales y transitorias

### **1. Las políticas públicas subnacionales en la etapa posdescentralización**

Las reformas de los años '90, tendieron a agravar las situación momento de realizarse no se consideraron las heterogeneidades fiscales, socioeconómicas, político-administrativas y las modalidades de gestión de las jurisdicciones.

En forma genérica se pueden señalar, siguiendo a Repetto y Dal Masetto (2004), algunas características importantes de las políticas públicas subnacionales, especialmente las sociales, después de la descentralización.

1. En lo político-administrativo, la coincidencia de color político entre nación y provincia, constituyó y constituye una institucionalidad informal importante.
2. En el plano burocrático, las transformaciones fueron impulsadas por el gobierno nacional, (y organismos internacionales) principalmente por medio de las presiones de ajuste fiscal, las que impactaron de distinta forma dependiendo que se trate de provincias más avanzadas

o más rezagadas (Cao y Esteso, 2001)<sup>1</sup>, pudiendo las primeras plantear reformas alternativas y las segundas subordinarse.

3. En la dimensión política provincial, una gran cantidad de recursos se destinaron al mantenimiento de redes clientelares, que además de encontrar razones en las culturas políticas tradicionales preexistentes, fueron propiciadas, por el agravamiento –en general- de la situación económico-financiera. A su vez, el aumento de transferencias desde el gobierno central financió el incremento del gasto provincial y del empleo público.
4. El aspecto fiscal se vio agravado por la creciente centralización en el nivel nacional de la recaudación (y la cada vez más baja coparticipación federal) frente al creciente nivel de los gastos, a lo que se sumó la baja recaudación en los niveles subnacionales, que aumentaron la brecha entre recursos y gastos.
5. El clientelismo sumado a los bajos niveles de *accountability*, -rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de los gobernantes- es otra característica que como se conoce es común a toda América Latina (O'Donnell, 1997).
6. Otro aspecto refiere a cómo los recursos de la política social (principalmente los de libre disponibilidad) colaboraron en sostener por prebendas los aparatos partidarios subnacionales y/o municipales.
7. Ausencia de coordinación e integralidad, tanto a nivel nacional, subnacional y local, en los dos planos que requieren coordinación: a) horizontal intersectorial y b) en el plano vertical interjurisdiccional, entre todos o algunos de niveles mencionados.

La reforma del Estado ocasionó que el ciclo de las políticas sociales principalmente educación y salud, se iniciara y concluyera en los niveles subnacionales en su mayoría. Sin embargo, en la actualidad el gobierno nacional ha generado políticas sociales cuyo diseño se realiza a nivel central y se ejecuta a nivel territorial de las provincias y municipios, con lo cual el ciclo se

---

<sup>1</sup> Estos autores realizan esta diferenciación en función de la mayor o menor capacidad para oponerse a las reformas impulsadas por el gobierno nacional.

reparte en distintos niveles de gobierno, generando una institucionalidad que refleja esa modalidad y establece las condiciones para una mayor coordinación.

### *Acerca de la Institucionalidad Social*

La institucionalidad social entendida como el conjunto de reglas de juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, da el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales. Además de representar en palabras de Repetto (2004) “un entramado de incentivos que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción, lo cual, sin embargo, no clausura las posibilidades para que se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad”.

A los fines de categorizar la institucionalidad social en términos de calidad, Repetto<sup>2</sup> propone los siguientes tipos:

### **Tipos ideales de institucionalidad social**

---

<sup>2</sup> Curso de Posgrado FICES-UNSL diciembre 2009.

<b>Institucional Social de Baja Calidad</b>	<b>Institucional Social de Alta Calidad</b>
Estructura de oportunidades cerrada y sesgada sólo a la recepción de demandas sociales de grupos poderosos.	Canales abiertos a la recepción real y no solamente discursiva de las demandas de los grupos menos favorecidos de la sociedad.
Amplios márgenes de discrecionalidad por parte de los decisores.	Los decisores deben actuar siguiendo el marco de deberes y responsabilidades que deriva de un sistema de derechos sociales cuyo cumplimiento es tendencialmente efectivo.
Reglas difusas, o incluso ausencia total de reglas formales, relacionadas con la definición (o indefinición) de responsabilidades en materia social.	Reglas claras respecto a quién hace qué en el campo de la política social, en función de las capacidades comparativas de cada actor involucrado.
Reglas informales que sustentan y reproducen el clientelismo y el patronazgo.	Reglas informales que favorecen la innovación y la creatividad en la gestión social.
Escasos incentivos (o ausencia de ellos) para la rendición de cuentas.	Apropiados y transparentes sistemas de rendición de cuentas, y criterios claros para definir premios y castigos.
Reglas difusas y/o ambigüas relacionadas con la operación de los programas e intervenciones concretas.	Reglas claras y conocidas por todos los involucrados, que definen con precisión los aspectos operativos de la gestión social.

Fuente: Repetto (2009)

En cierta forma, la institucionalidad social representa cómo se interpretan y conceptualizan los problemas sociales y la manera de abordarlos. El modo en que se organice territorialmente, a nivel de los Estados nacional, provincial y municipal, implicará, según el autor, la necesidad de coordinación tanto intersectorial, como interjurisdiccional, para ello se requiere de ciertos acuerdos conjuntos que posibiliten un abordaje integral de la cuestión social. Por ello, también se comparte junto con Acuña y Repetto (2006), que “la coordinación es una función estatal que requiere ser cumplida para avanzar en la integralidad, más allá del tipo de diseño institucional que la operacionalice y actor o conjunto de actores que la lideren.”

Porqué es necesaria la coordinación? Existen algunas razones: a) cuando no hay objetivos estratégicos compartidos, aquí nos advierte Repetto<sup>3</sup> sobre el peligro de “programitis” que se suele presentar cuando no hay planes, entendiendo al respecto que un conjunto de programas no hace una política. b) evitar posibles incoherencias entre mandatos y acciones sectoriales, c) evitar el despilfarro de recursos, d) evitar la atomización de intervenciones particularistas y e) sirve de límite a las respuestas unilaterales o sectoriales para enfrentar problemas complejos.

A los efectos de nuestro análisis, realizaremos una breve descripción de la institucionalidad social actual y las modalidades de su ejecución territorial, intentando abordar las perspectivas formales e informales que las efectivizan y las modalidades de coordinación entre los diferentes niveles jurisdiccionales.

## **2. Organismos de coordinación formales vs. Prácticas informales**

Como se ha expresado, a partir del año 2003, se modifica la institucionalidad de las políticas sociales, que se concreta a partir de la mayor intervención del gobierno nacional en territorios provinciales y locales. Se genera así la compleja trama burocrática del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, donde se crearon diversos organismos encargados de articular las políticas entre el nivel nacional, provincial y municipal. (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Consejos Consultivos Nacional de Políticas Sociales, etc.) La nueva institucionalidad territorial está constituida por los denominados Centros de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social (CDR) y los Centros Integradores Comunitarios (CIC's)<sup>4</sup>. Por otro lado, existen organismos

---

<sup>3</sup> Repetto, F. 2009. Curso de posgrado sobre Políticas Sociales. FICES. UNSL diciembre

<sup>4</sup> En un trabajo anterior hacemos un análisis detallado de esta nueva organización territorial. Rouquaud y

descentralizados como la Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social que acciona a través de los municipios y ONGs. A través de la implementación del Plan Manos a la Obra.

En este caso el tipo de coordinación que parece predominar es el que se basa en el modelo jerárquico, de arriba abajo, (Mandell, M. 1993), que se puede deducir de la expresión “los programas que se bajan a la provincia...”<sup>5</sup> es decir, desde el gobierno central, al provincial y/o municipal, el cual concuerda con el modelo político también predominante, donde los integrantes de niveles subnacionales se convierten más bien en ejecutores de decisiones tomadas a nivel central, que en actores con poder de intervención.

#### *Aspectos de la Implementación territorial*

Como se ha analizado en otros trabajos<sup>6</sup>, la predominancia de los vínculos informales por sobre los formales constituyen los ejes de la cultura política (esto puede evidenciarse entre otras, en la Provincia de San Luis). Es así que estas prácticas se reproducen a nivel de los municipios y ONg -en general-, lo que conduce a un acceso no universal y segmentado de estos planes, beneficiando solamente a algunos ciudadanos. En consecuencia, las políticas son aprovechadas por aquellos que acceden a la información y tienen “amigos” políticos o “punteros”, reproduciendo así las llamadas relaciones particularistas o clientelistas ya comunes en las políticas sociales.

Por otro lado, como afirma Repetto (ob.cit) la coincidencia (o no) del color político entre nación y provincia profundizan este tipo de relaciones. El caso positivo es la

---

Otros (2010)

<sup>5</sup> Entrevista a informante clave

<sup>6</sup> Rouquaud, I. (2008)



provincia de San Juan<sup>7</sup> y el caso contrario la provincia de San Luis, donde no existe vínculo entre los organismos nacionales y provinciales, dada la lucha opositora, todo beneficio recibido desde nación sería mal visto por los políticos provinciales, pues al aplicar políticas asistenciales propias, se debilita el acceso de los beneficiarios a las políticas nacionales, dado un alto control personalista. Esto se concreta por ejemplo, en la reticencia de la provincia en brindar datos de los beneficiarios de las políticas provinciales. Tal como hemos planteado en otro trabajo (Rouquaud y otros, 2010), la lucha se asemeja más a una disputa por los “clientes” que a propósitos de beneficiar a la ciudadanía.

No obstante, la inversión social nacional en la provincia de San Luis, se incrementó entre 2003 y 2007 en un 368%<sup>8</sup>, de la cual casi un 90%, se encuentra en pensiones asistenciales en sus tres tipos. (Rouquaud y otros, 2010)

En relación a los organismos formales de coordinación podemos entender que sólo existen en los papeles, pues como expresara una entrevistada, “todos se valen de vínculos informales”, tanto a nivel provincial como nacional. Como puede apreciarse, las instituciones formales de coordinación tienden a ser “deglutidas” por las prácticas políticas, donde los vínculos personales y políticos predominan sobre los formales, profundizando la “brecha” entre ambos.

Sin embargo, existen otros planes que implementa la provincia que vienen directamente de la nación. De acuerdo a lo expresado por el coordinador del CDR<sup>9</sup> San Luis, las actividades que desarrolla el gobierno provincial, están relacionadas con el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, (CNAF), que acuerda con los gobiernos

---

<sup>7</sup> En la Provincia de San Juan se trabaja en forma conjunta con el nivel nacional.

<sup>8</sup> Según información brindada por el CDR San Luis

<sup>9</sup> Exposición realizada en la Facultad de Ingeniería y Cs. Económico-Sociales UNSL 24 y 25 de setiembre de 2010.

subnacionales financiar actividades de protección. A ese efecto San Luis recibió en el año 2009, \$652.000, para el proyecto “Hacia un desarrollo integral de la Familia”. Además de prestaciones como subsidios y talleres de capacitación, destinadas a familias numerosas en situación de riesgo social; madres adolescentes y adolescentes embarazadas y niños en situación de calle.

En este contexto nos preguntamos si es posible el desarrollo de la gerencia intergubernamental donde predominan las prácticas políticas clientelares. También si ¿Es posible generar mayor capacidad administrativa a través del desarrollo de la gerencia interjurisdiccional?

El análisis cobra sentido si el desarrollo de la gerencia intergubernamental puede contribuir a la generación de mayor valor público y no como una forma de crear o reproducir órganos burocráticos, ni como otra forma de reproducir el clientelismo político

### **3. Explorando la gerencia intergubernamental**

Si bien la administración intergubernamental es un concepto emergente dentro de la administración pública (Marando y Florestano, 1990) y por ello no posee aún un desarrollo teórico completo, su caracterización y diferenciación pueden ofrecer posibilidades de análisis para la problemática interjurisdiccional en que se desenvuelven las políticas públicas sociales.

Como se desprende de la literatura (Marando y Florestano, 1990, Mandell, M. 1993, Isuani, F. 2005) el concepto tiene origen en las llamadas relaciones intergubrenamentales, necesarias para ejecutar políticas en los diferentes niveles, nacional, provincial y municipal. Se ha planteado al respecto un concepto que incluye al anterior, como es el de gerencia

intergubernamental, cuyas diferencias se basan en al menos dos aspectos, uno, destaca la dimensión gerencial de las relaciones intergubernamentales (RIG), haciendo hincapié en que la gerencia “fusiona la política y la administración”<sup>10</sup>. El otro, refiere a que la gerencia tiene un mayor alcance que las RIG, porque requiere de la elaboración de redes interorganizacionales más allá de las relaciones formales entre las unidades de gobierno.

Sin pretender profundizar en las diferenciaciones entre ambos conceptos, se tomarán características de la gerencia, que podrían aportar soluciones a la problemática.

Si la política es un factor decisivo para el proceso de administración, lo que impacta en su implementación (Marando y Florestano, 1990) y si a ello agregamos las características de la burocracia latinoamericana (con déficits en términos del modelo weberiano), nos preguntamos si la gerencia intergubernamental se podría presentar como un medio para superar las insuficiencias de ambas.

En una primera aproximación podemos apreciar que la construcción de redes no es un problema, ya que desde la perspectiva cultural se facilita, sobre todo en los aspectos informales de dichas redes. El problema que se plantea es si esa capacidad de crear redes podría aprovecharse para que estén al servicio de los ciudadanos, por encima del color político de sus integrantes.

#### *La gerencia intergubernamental y la dicotomía política-administración*

La gerencia intergubernamental presenta al menos dos niveles de complejidad, uno relacionado con los vínculos reales que se ponen de manifiesto en las relaciones entre gobierno nacional, provincial y municipal, donde los organismos formales de coordinación tienen poco efecto, tal como hemos planteado; y el otro, relacionado los diferentes modos

---

<sup>10</sup> Marando y Florestano (1990)

que puede asumir la relación entre políticos y administradores (permanentes) en los niveles subnacionales, lo que en conjunto impacta en la efectividad de la política.

Sin pretender volver a los planteos de la clásica dicotomía, pero teniendo presente que por distintas razones<sup>11</sup> en muchos casos está vigente, podemos recurrir a diferentes estudios que se han realizado, para categorizar las diferentes formas que esta relación puede adquirir. Como por ejemplo la investigación de Aberbach, Putnam y Rockman (1981), quienes realizaron un recorrido histórico de la relación e identifican lo que llamaron cuatro “imágenes”<sup>12</sup> de acuerdo a los diferentes comportamientos entre políticos y administradores. Otro trabajo es el elaborado por Mouritzen y Svava (2002), donde a partir de una investigación empírica en los gobiernos locales de 14 países occidentales, indagan acerca del cambio institucional y las consecuencias de este cambio en las prácticas de los líderes locales, como así también la influencia que tienen las características individuales y las de la comunidad en el desempeño del liderazgo local. Para responder a estas cuestiones investigan la interacción entre líderes políticos y funcionarios administrativos en los altos niveles del gobierno local, buscando determinar que ocurre en el “apex” del liderazgo, donde tanto funcionarios electos como no electos son parte del gobierno local.

Si bien las tipologías han sido construidas en países culturalmente diferentes al nuestro, pueden ser útiles para entender el nivel de complejidad que poseen estas relaciones y que impactan en la efectividad de una política.

---

<sup>11</sup> Oszlak (1980) sostiene que se mantiene por tres razones: 1) La división formal de funciones ha creado una ideología institucional que sesga la observación; 2) Falta de instrumental teórico y 3) La dicotomía sobrevive porque constituye un mecanismo de creación de "chivos expiatorios"

<sup>12</sup> Aberbach, Putnam y Rockman (1981), desarrollan: Imagen I Política /Administración (Policy/Administration); Imagen II: Hechos / Intereses (Facts / Interests); Imagen III: Energía / Equilibrio Imagen IV: Híbrido Puro (Pure Hybrid) para mayores detalles ver Rouquaud y Pacheco (2008)

Es en este punto donde emerge la gerencia intergubernamental como “puente” entre la política y la administración. Es en este sentido que la gerencia gubernamental podría presentarse, como una posibilidad de superar, bajo ciertas condiciones, algunos aspectos de la implementación de políticas en los diferentes niveles de gobierno.

Si partimos del estudio de Svava (1985)<sup>13</sup>, donde entiende la dicotomía como extremos de un continuo, que se extiende desde la misión (política) hasta la administración pudiendo identificar ambos extremos. Esto se ejemplifica con el caso de las campañas políticas, donde los administradores no se perciben como parte de ellas y sí lo ven como función de los políticos. Es en este punto donde surge la idea de la gerencia como “puente” entre ambos extremos, “donde se confunden en una mezcla inseparable”, según afirman Marando y Florestano (1990). De esta manera se podría simplificar un nivel de complejidad, al que sumamos la dimensión intergubernamental de la gerencia, concepto que aunque no se encuentre totalmente desarrollado, podría ser de utilidad para ampliar esta perspectiva incluyendo los actores de los distintos niveles de gobierno, de manera de facilitar la implementación intersectorial de políticas sociales. Es decir, a través de la creación de redes tanto formales como informales, que puedan abarcar relaciones entre diversos organismos gubernamentales e interacciones entre diferentes niveles de gobierno, cuyo objetivo esencial es agregar valor (Agranoff, 2003) a la gestión intergubernamental.

#### **4. Cuestiones de implantación de la gerencia intergubernamental o de redes**

Son tres los aspectos que caracterizan la gerencia intergubernamental (GI) (Mandell, 1989), Agranoff y Lindsay (1983)<sup>14</sup> Wright (1983), entre otros: a) un enfoque de solución

---

<sup>13</sup> Citado por Marando y Florestano (1990)

<sup>14</sup> Idem ant.

de problemas. Coloca el énfasis en la capacidad de los gerentes para formular y ejecutar estrategias; b) comportamiento estratégico. Implica comprender cómo y porqué estos niveles se interrelacionan en la forma que lo hacen y cómo podemos manejarnos dentro del sistema, requiere la capacidad de facilitar la interacción formal e informal entre unidades de gobierno con el objetivo de alcanzar metas y c) redes de comunicación. Por lo tanto, trabajar en una red dentro de un sistema de organizaciones, requiere la capacidad de construir relaciones y establecer áreas de confianza y respeto mutuo.

Si bien la gerencia intergubernamental puede analizarse como una concepción que incluye las redes interorganizacionales (Marando y Florestano, 1990), podemos identificar como la principal diferencia entre ambas, que la primera refiere a la idea de vínculos con percepción del objetivo global; en tanto que la segunda, a un número de actores diferentes relacionados entre sí, pero sin considerar el conjunto. (Mandell, 1989). Cuando se habla de redes interorganizaciones se hace referencia a una estructura de múltiples nodos, organismos y organizaciones, con varios vínculos. Entendiendo que una red de gestión pública incluye agencias involucradas en una estructura de toma de decisiones o de política pública a través de los cuales ciertos bienes públicos y servicios pueden ser planificados, diseñados, producidos y distribuidos (McGuire y Agranoff, 2007) .

Desde la perspectiva organizacional, la GI implica más la construcción de capacidades administrativas, la concentración de ciertas tareas y la resolución de problemas, que un desarrollo disciplinar. Implica reconocer la alta complejidad de las relaciones entre diferentes niveles de gobierno (incluido el sector privado), y las interdependencias que existen entre ellos.

*Cuáles son los problemas más comunes en torno a la GI?*

Varios son los problemas que plantea el desafío de gestionar redes inter gubernamentales. El primer problema es cómo conciliar los intereses de todos los actores involucrados, (tanto públicos como privados) además de los diferentes grados de eficacia de los distintos niveles de gobierno que participan en la red.

Otro aspecto lo constituye la necesidad de habilidades profesionales para desempeñar este tipo de gerencia, lo que puede convertirse en un nuevo “temor” a la tecnocracia, dada la posibilidad que se conformen redes entre los profesionales de cada nivel de gobierno, lo que implicaría un aumento en el poder de los técnicos del gobierno y su consecuente alejamiento de los intereses de los ciudadanos<sup>15</sup>, tal como sucedió en la década del '90 cuando se designaban funcionarios con alto perfil técnico, articulados con políticos con especial sensibilidad hacia estos últimos, mostrando un nuevo cariz de la dicotomía política-administración (Rouquaud y Pacheco, 2008), lo cual es opuesto a lo que aquí plantea. La idea de “puente” que plantean Marando y Florestano, 1990), refiere a que los profesionales mantengan cierto equilibrio entre lo técnico y lo político, estén orientados a la solución pragmática de problemas, para posibilitar la implementación intersectorial de políticas y que ello pueda beneficiar a la mayor cantidad de ciudadanos.

Siguiendo a McGuire y Agranoff, (2007) es necesario considerar, entre otros los siguientes aspectos: a) que en no toda ejecución de políticas se puede establecer mediante redes, es necesario que se den algunas condiciones, pero que fundamentalmente haya mínimos acuerdos políticos sobre los objetivos que se propone la red; b) otro sería la posibilidad y necesidad de lograr aprendizaje en la red, para ello se requiere de cierto tiempo de permanencia en la red, lo que nos lleva a caracterizar las redes como

---

<sup>15</sup> Tal como lo plantea Mabel Thwaites Rey (2005)

permanentes o temporarias, de acuerdo a las condicionantes políticas, y al tipo de proyecto o política de que se trate; c) radica en cómo compatibilizar las redes informales que se generen con las normativas de las burocracias encargadas de ejecutar a nivel subnacional o local las políticas. Indudablemente, se requiere de cierta flexibilización administrativa, lo que implica avanzar sobre los obstáculos jurídicos y normativos que se presentan frente a la gestión mediante una red. Por otro parte, no hay ningún peligro en que la red pueda reemplazar a la burocracia, sino que requiere cierta adaptación interna, a partir de ciertos procesos de negociación, pero ello no implica que haya procesos de sustitución de autoridad. Sí debería implicar un cambio en la mirada hacia los beneficiarios en el sentido de brindar un mayor y mejor servicio a la sociedad.

Sin embargo, se coincide con los autores, en que si se quiere “afirmar el valor de las redes como alternativas administrativas, los resultados deben ser incluidos como la última variable dependiente, a pesar de las barreras conceptuales y empíricas que actualmente hacen esa empresa tan difícil” Además , para que una red pueda ser un modelo de eficacia, se debería: a) realizar una descripción exacta y adecuada de la red; b) un relevamiento completo de las acciones de "gestión de" y "gestión en" las redes; c) un reconocimiento del contexto político y social en el que opera la red; d) tomar medidas de gestión intraorganizacional, cuando sea pertinente; y e) establecer medidas de resultado que son acordadas por los participantes de la red y sus componentes.

Finalmente, la creación de una red requiere de apoyo político de los líderes de los niveles subnacionales y centrales, y aquí es donde se pueden producir disonancias en relación a los cambios que planteamos. De acuerdo a las culturas políticas imperantes, no preguntamos si el contexto es propicio para producir estos cambios en la gestión



intergubernamental, principalmente cuando “los colores políticos” no coinciden. Para superar estas cuestiones es necesario el pensamiento estratégico que pueden aportar los gerentes intergubernamentales, en relación al impacto a largo plazo de las políticas e incorporar

La pregunta a responder es si podemos convertir una debilidad institucional en una fortaleza a partir de la gerencia intergubernamental

### **A modo de conclusión provisoria**

Se ha tratado de hacer un recorrido por las formas de implementación de políticas sociales en el nuevo proceso de territorialización que ha conformado el gobierno nacional a partir de 2003, donde aparece con mayor intensidad la necesidad de coordinación interjurisdiccional, para lo cual se han creado organismos formales que como hemos expresado, su funcionamiento es muy acotado debido a la predominancia de las relaciones informales entre los diferentes niveles de gobierno. A su vez, estas relaciones están orientadas por el color político de cada uno de los niveles, con lo cual las aspiraciones de coordinación formal no se llevan a cabo quedando las informales sesgadas por los vínculos personales que se pueden construir a partir de las congruencias políticas entre los niveles, afectando en cierta medida la efectividad de las políticas sociales.

En este contexto, y vistas las facilidades de generar redes informales en los implementadores de políticas, es que se avizora la posibilidad de la aplicación de la gerencia de redes intergubernamentales. En este sentido se exploran las posibilidades que brinda un desarrollo conceptual aún no acabado, pero al ser aplicado en otros países -aún con algunas limitaciones en sus abordajes empíricos- analizan la posibilidad de mejorar la efectividad de la administración pública.

La posibilidad puede estar dada en la creación de redes -formales e informales- que posibiliten y mejoren las actuales capacidades de implementación y esto se lograría si se superan las barreras políticas interjurisdiccionales que hoy operan entre los niveles gubernamentales, otorgando así calidad institucional en un contexto federal. Para ello habría que generar algunas reglas de interacción que garanticen el acceso de todos los ciudadanos, independientemente del color político, lo que implicaría otorgar a las políticas la universalidad que se requiere para que puedan efectivizar los derechos todos los ciudadanos.

## Bibliografía

Aberbach, J. Putnam R. y Rockman B. (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*

Aberbach, J. y Rockman B (1988) "Imagen IV revisited executives and political roles". *Governance* Volumen 1 N° 1. Enero Oxford UK

Aberbach, Joel D. Putnam Robert D. Rockman Bert A. Bureaucrats & politicians in Western Democracies. (1982) by the President and Fellows of Harvard College. United States of America

Acuña C. y Repetto F. (2009) *Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina*. Documento preparado para el Diálogo Regional de Políticas, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Agranoff, Robert (2003) "A new look at the value-adding functions of intergovernmental networks" Seventh National Public Management Research Conference. Georgetown University. Octubre.

Isuani, F.(2005) "Los desafíos de la gestión intergubernamental en la implementación de programas sociales" Tercer Congreso Nacional de Administración Pública. Tucumán. Argentina.

Kirchner, Alicia (2007) *La Bisagra. Políticas Sociales en Acción*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Mandell, Mirna (1993). "Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada." En Kliksberg, B. *Pobreza. Un tema impostergable*. CLAD Fondo de Cultura Económica PNUD.México

Marando V. y Florestano, P. (1990)."La Administración Intergubernamental: el estado de la disciplina". En Naomi Lynn y Aaron Wildavski (comp) *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. Fondo de Cultura Económica. México-

McGuire M. y Agranoff, R. (2007) "Answering the Big Questions, Asking the Bigger Questions: Expanding the Public Network Management Empirical Research Agenda" presentation at the 9th Public Management Research Conference, Tucson, Arizona, October 25-27.

Mouritzen, Poul E. and Svava James (2002) *Leadership at the apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. University of Pittsburgh Press. United States of America

O'Donnell, Guillermo. (1996) "Otra institucionalización" en *Ágora Cuadernos de Estudios Políticos*, Grupo Universitario de Estudios Políticos, Año 3, N° 5, Bs. As.

Oszlak, O. (1980) "Políticas Públicas y Regímenes Políticos". Documentos del CEDES.

Repetto F. y Dal Masetto F. (2004) "Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización". En Jordana, J. y Gomá R. (comps.) *La descentralización en América Latina*. Barcelona.

Repetto, F. (2009) "El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y límites para la gestión social", en Chiara, M. y Di Virgilio, M. (Coords.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Prometeo/UNGS., Mercedes (coords) *Gestión de la*

*política social. Conceptos y herramientas.* Prometeo/UNGS-

Repetto. F. “Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad” en Chiara, Magdalena y Di Virgilio

Rouquaud y Pacheco (2008) “Relación política-administración en los gobiernos locales: hacia una caracterización de la gestión local”. En J.J. Fernández Alles, G. Trocello (Coords) *Relaciones intergubernamentales y desarrollo local*. Editorial Tirant Lo Blanch, (España) 410 pp ISBN 978-84-9876-095-8.

Rouquaud, I. Rubio, I y Zavala, M. (2010). Los desafíos de la coordinación intergubernamental : el caso de la provincia de San Luis. Ponencia presentada en VI Jornadas de Sociología de la UNLP. 9 y 10 diciembre. La Plata. Bs.As.

Rouquaud, Inés. (2008) Tesis de Maestría “Políticas Públicas y Cultura Política. La política de vivienda como generadora de cultura política en la provincia de San Luis” FICES. UNSL. Inédita.

Thwaites Rey, M. y López A.(Edit.) (2005) “Entre Tecnócratas globalizados y Políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino”. Edt. Prometeo Bs.As.