***Problemas de gestión de políticas públicas en países en desarrollo. Una aproximación exploratoria a partir de evidencias de Argentina (2007-2015)*¹**

Public Policy Management Issues in Developing Countries. An Exploratory Approach Based in Evidence from Argentina (2007-2015)

Autor / Author

Luciano Enrique Andrenacci

Instituciones de adscripción: Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín; y Programa de Desarrollo Humano, FLACSO Argentina.

Dirección postal: Juan María Gutiérrez 3986, Piso 4 (C1425ARF) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Correo electrónico: landrenacci@unsam.edu.ar, landrenacci@flacso.org.ar.

Breve biografía / Brief Biography

Luciano Andrenacci (Bahía Blanca, 1966) es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) y Doctor en Estudios Sociales Latinoamericanos por la Universidad de la Sorbonne-Nouvelle (Paris III). Es docente, investigador y consultor en temas de ciudadanía, política social y gestión pública. Se desempeña como Director de la Maestría en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas, en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín; y como Coordinador Académico del Programa de Desarrollo Humano en FLACSO Argentina. Es profesor regularmente invitado en las Universidades Nacionales de La Plata, Patagonia y San Juan (Argentina); en las Escuelas de Gobierno de las Provincias del Chaco y Corrientes (Argentina); y en la Universidad de la Frontera (Chile). Ha sido coordinador de proyectos y consultor del Programa de las

¹ Quiero agradecer a Eva Thomann (Universidad de Essex) y Fernando Tenório (Fundação Getúlio Vargas), así como a mis colegas de la EPyG-UNSAM, por los comentarios vertidos a las versiones previas de este trabajo, presentadas en la III Conferencia Internacional de la International Public Policy Association (Singapur, 30 junio de 2017); en el IV Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales de FLACSO (Salamanca, 18 de julio de 2017); y en el ciclo 2018 de los Seminario de Investigación de la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín (Buenos Aires, 28 de marzo de 2018).

Naciones Unidas para el Desarrollo; del Banco Interamericano de Desarrollo; y de los Gobiernos de Argentina, Haití y Perú.

Luciano Andrenacci (Bahía Blanca, 1966) has a Bachelor's Degree in Political Science from the Universidad Nacional de Rosario (Argentina) and a PhD in Latin American Social Studies from the Université de la Sorbonne-Nouvelle (Paris III). He is a teacher, researcher and consultant in areas related to citizenship, social policy and public management. He serves as Director of the Master's Degree in Public Policy Planning and Evaluation, at the Escuela de Política y Gobierno of the Universidad Nacional de San Martín; and as the Academic Coordinator of the Human Development Program at FLACSO Argentina. He is a regularly visiting teacher at the Argentine National Universities of La Plata, Patagonia and San Juan (Argentina); at the Schools of Government in the Provinces of Chaco and Corrientes (Argentina); and at the Universidad de la Frontera (Chile). He has been Project Coordinator and Consultant for the United Nations Development Programme; for the Interamerican Development Bank, and for the Governments of Argentina, Haiti and Peru.

Resumen / Abstract

En este trabajo muestro los resultados de la puesta a prueba de una estrategia analítica para detectar problemas de gestión o gerencia en las fases de diseño e implementación de políticas públicas. Con la ayuda de una guía de observación, reviso información proveniente de un número de políticas recientes (2007-2015) desplegadas desde el nivel nacional o federal de Argentina. A partir de los testimonios directos o indirectos de actores clave, se reconstruyeron los problemas surgidos en trece procesos de gestión, y se aislaron un conjunto de prácticas recurrentes con efectos negativos o perversos. Propongo denominar a esos problemas, prácticas con efectos negativos como *patrones de mala gestión*. Aunque es necesario hacer investigación más sistemática para adscribir causas a dichos patrones, se hacen algunas conjeturas educadas sobre sus características y sus efectos. Esta contribución espera ayudar a aumentar nuestra comprensión de los desafíos que representa la gestión estatal para los gobiernos reformistas de países en desarrollo.

In this article I show the results of an exercise on an analytical strategy to detect management issues in the phases of public policy design and implementation. With the help of an observation guide, I review information from a number of recent policies (2007-2015) deployed from Argentina's national / federal level. Using direct and indirect testimonies of key stakeholders, management issues coming from thirteen public policy processes were mapped, and a handful of negative or perverse outcomes were isolated. I propose to understand these issues, practices and outcomes as *patterns of mismanagement*. Although more systematic research is needed to ascribe causes to these patterns, I present some educated conjectures on its characteristics and effects. The contribution aims to help increase the understanding of state management challenges to reformist coalitions governing developing countries.

Palabras clave / Key words

Políticas públicas; Gobernanza; Gestión estatal; Mala gestión; Países en desarrollo; Argentina

Public Policy; Governance; State Management; Mismanagement; Developing Countries; Argentina

Expertxs sugeridxs / Suggested Experts

Carlos Acuña: Universidad Nacional de San Martín y Universidad de Buenos Aires, Argentina (<http://www.unsam.edu.ar/i/Acuna-Carlos-H>), E-mail: chacu53@gmail.com

Mariana Chudnovsky: Centro de Investigación y Docencia Económicas, México (<https://cide.academia.edu/MChudnovsky>), E-mail: mariana.chudnovsky@cide.edu

Isabel Licha: Universidad Central de Venezuela / PNUD (<https://www.linkedin.com/in/isabel-licha-39943940/>), E-mail: isabel.licha@gmail.com

Fernando Isuani: Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina (http://www.ungs.edu.ar/ms_ico/?page_id=105), E-mail: fisuani@ung.edu.ar

Fernando Tenório: EBAPE / Fundação Getúlio Vargas, Brasil
(<http://ebape.fgv.br/corpo-docente/fernando-tenorio>), E-mail:
fernando.tenorio@fgv.br

Introducción

En la mayoría (acaso todos) los países latinoamericanos, los gobiernos y las agencias estatales de todos los sectores y niveles son frecuentemente acusados por hacer políticas públicas de polémica calidad (procedimental, legal, ética) e impactos cuestionables (insuficientes, inestables, indeseados). Llamémosle provisoriamente a esto “mal gobierno” o “mala gestión”. Este trabajo se propone contribuir al conocimiento disponible sobre este tema, aventurando respuestas a las siguientes preguntas, a partir de indicios y evidencias de políticas públicas argentinas recientes: ¿Qué es gestionar “mal” en política pública? (o planteado de otro modo ¿una gestión es “mala” respecto de qué?); y ¿Qué sabemos y qué querríamos aprender sobre la génesis, mecánica y efectos de estos problemas?

En el campo de la ciencia política orientada al Estado y al gobierno, se evalúan políticas públicas en función de dos tipos de criterios empíricos objetivistas (esto es, además de nuestras preferencias éticas o ideológicas): cómo se mueven las variables clave del problema que creemos que la política se propone resolver; y cuánto éxito político obtienen los liderazgos de personas y grupos, o las agencias y agentes vinculados a la política observada. Una política económica, por ejemplo, es evaluada por su impacto positivo en las variables macroeconómicas que se propuso afectar (crecimiento del producto, aumento del empleo, disminución de la inflación, mejora de la distribución del ingreso) y por el éxito político de sus actores y grupos clave (aumento de la opinión pública favorable al partido / fracción / líder, éxito electoral, progresión en las tramas del sistema político).

Estas aproximaciones son perfectamente útiles y legítimas, y acaso sean la forma más adecuada de evaluar políticas, sobre todo en entornos democráticos. Pero suelen presentar un doble problema metodológico importante, a la hora de adscribir causa-efecto. Una vez constatado un efecto positivo ¿cuáles fueron las decisiones que denotaron la comprensión del problema, la capacidad estratégica, y el éxito gerencial que explican un impacto positivo de política pública? Y ¿cuál fue el lugar de

la contingencia en el alineamiento favorable de las condiciones que normalmente colaboran en procesos exitosos de política pública? (Hernández, 2015).

Responder a estas preguntas es difícil porque, en primer lugar, un proceso de política pública es un campo de conflicto en el que no hay relaciones lineales entre la decisión política y la ejecución administrativa, ni siquiera en entornos de fuerte centralización estatal o ejercicio vertical de la autoridad. En segundo lugar, porque, así como la voluntad política de un gobierno es un campo difuso de conflicto y negociación, también lo son las estrategias y decisiones tomadas. Los decisores y sus colaboradores tienen, en general, recortes y percepciones de problemas, preferencias ideológicas o éticas, urgencias temporales, restricciones financieras, conflictos y alianzas, expectativas de impacto político partidario, fraccional o personal, que se reflejan de modos difíciles de delimitar en las decisiones tomadas. Por lo cual, no es fácil (aunque tampoco imposible) saber *qué quisieron conseguir*.

Así las cosas, no hay relaciones necesariamente lineales (aunque podría haberlas en determinadas circunstancias) entre la voluntad política que emana de un gobierno, las decisiones explícitas e implícitas que ponen en marcha un proceso de política pública, y las acciones que ponen en adelante los agentes políticos y técnicos que le dan vida al Estado. Esta no linealidad podría verse como una *difracción*. Según la correspondiente entrada de *Wikipedia* (<https://en.wikipedia.org/wiki/Diffraction>), se le llama así a los fenómenos que se producen cuando una onda, por ejemplo de luz o sonido, cambia de características o altera su ruta, como consecuencia del encuentro con un obstáculo o del atravesamiento de un medio con propiedades particulares. Entre la física clásica y la mecánica cuántica contemporánea, estos fenómenos son objeto de modelizaciones y ecuaciones que permiten identificar patrones y anomalías.

Una política pública no carece de parecidos con una onda, aunque sea recurrentemente presentada como un trayecto lineal: su punto de partida es inestable o indeterminado, su direccionalidad es múltiple, sus propiedades cambian según el medio que atraviesa. Si pudiésemos atribuir valor numérico a distancias y obstáculos, así como a los puntos de partida, direcciones, propiedades y costumbres del proceso de política pública y de los medios que atraviesa, podríamos aventurar explicaciones sobre las curvas y velocidades que adquiere su propagación, y acaso predecir su difracción, por ejemplo, para anticipar posibilidades de éxito y fracaso, o identificar riesgos susceptibles de evitar. Las características del objeto, para las ciencias sociales, hacen que sea éste un problema de máxima complejidad, por la altísima

opacidad de las variables que implica: un problema verdaderamente maldito (*wicked*), como se lo suele llamar en el campo disciplinario.

En la ciencia política, en general, se trata de enfrentar estos problemas despejando variables sobre las que la información es difícil de conseguir, o su valor es polémico de establecer. Tal es el caso de lo que ocurre en el proceso de gestión (como veremos más adelante, en los momentos de diseño e implementación de políticas), entre los arreglos políticos, las decisiones iniciales e incrementales, las vicisitudes y resultados. El inconveniente que esto representa, acaso empujando con algo de maldad la metáfora, es el de un físico que no tuviera en cuenta ni las propiedades particulares ni el medio de propagación de la onda que está observando. El proceso de políticas públicas en general, y las formas y estilos de gestión en particular, así como los problemas derivados de la puesta en práctica de las políticas públicas, ocupan un valor explicativo bajo en los estudios acerca del Estado y de las iniciativas estatales que denominamos políticas públicas. Por las obvias dificultades metodológicas y políticas que afronta la investigación en campos de este tipo, un número sorprendentemente bajo de estudios está basado en evidencia empírica de lo que pasa en los corredores y las oficinas de las agencias públicas, entre decisores, cuadros políticos y técnicos, y empleados administrativos.

En este trabajo me propongo mostrar la importancia de saber más sobre este déficit, a partir de un ejercicio de identificación de problemas de gestión estatal surgidos durante el gobierno nacional de Cristina Fernández (2007-2015) en Argentina. El ejercicio usa una estrategia analítica simple, basada en los modelos secuenciales clásicos de análisis de políticas públicas y en la literatura especializada para cada etapa, para identificar *regularidades con consecuencias negativas*, que se propondrá denominar “patrones de mala gestión”. El resultado es un estudio exploratorio con pretensiones heurísticas, que tiende a confirmar muchas de las cosas que ya sabemos sobre la gestión estatal en Argentina, invitando a sopesar el valor de éstas y otras más.

En lo que sigue, ofrezco en primer lugar algunas consideraciones teóricas acerca de la cuestión de la buena y mala gestión; luego presento la guía de observación utilizada, así como los procesos observados y las regularidades identificadas; y cierro el trabajo con algunas hipótesis interpretativas.

Buen gobierno, gobernanza y capacidad estatal

“Mala gestión” es una expresión frecuentemente usada en entornos de políticas públicas, pero rara vez refinada como categoría de análisis en el mundo de la investigación. Hay al menos dos posibles explicaciones para esto. En primer lugar, para decir que una política está siendo o ha sido mal gestionada, es necesario haber podido averiguar, con relativa precisión, cuáles fueron las metas y criterios que tenían la agencia estatal en cuestión, o sus principales decisores. A veces, esto se puede hacer con criterios objetivistas de valor público, inferidos de elementos “exteriores” (visibles desde afuera), tales como eficiencia y sostenibilidad, respeto procedimental, o impactos en criterios estandarizados normativamente valiosos, como la equidad o la sustentabilidad ambiental (Hernández, 2015). Pero los procesos de políticas públicas, sobre todo en poliarquías, son arenas políticas en donde partidos, fracciones, grupos de intereses, e incluso individuos, acarician objetivos y despliegan prácticas múltiples, frecuentemente no lineales, que imprimen en las políticas públicas mecánicas complejas.

La segunda dificultad, derivada de la primera, es cómo se hace para saber todo esto: cómo se penetra en la “caja negra”, una expresión frecuentemente usada como metáfora del Estado en tanto conjunto de organizaciones burocráticas. Mirar adentro de la caja negra implica obtener, a través de la investigación, suficiente información sobre lo que ocurre en las relaciones cotidianas que se tejen y destejen dentro y fuera de las oficinas y pasillos de las agencias estatales; en las conversaciones formales e informales que sostienen decisiones, acciones y omisiones clave para los procesos de políticas públicas. Esta información es clave para evitar la sobredependencia de fuentes muy importantes para evaluar a las políticas *desde fuera* (estadísticas, narrativas oficiales, opinión pública), pero limitadas para determinar causalidad y mecánica de la gestión: cuándo se toman decisiones acertadas o erradas; cuándo se desarrollan prácticas éticas o inadecuadas; y cómo todo esto sedimenta en hábitos y se endurece en instituciones.

¿Pero qué significa “buena” gestión? El problema se inscribe históricamente en la cuestión del “buen gobierno” (Rosanvallon, 2015), o de cómo determinar éxito y fracaso en políticas públicas. El análisis de políticas públicas clásico definía “lo bueno” como el conjunto de soluciones más eficaces y eficientes para un problema dado (Lasswell, 1951; Lindblom, 1959). En la primera ola de estudios que fundaron la moderna “ciencia de las políticas”, el creciente activismo estatal de posguerra

requería atención analítica y juicios normativos con cierta urgencia. Sin embargo, pronto fue evidente que la política y las políticas son inseparables: la naturaleza de los problemas y las soluciones variaban notablemente entre diferentes intereses y mapas cognitivos (Pressman y Wildavsky, 1973). Esto era tanto más importante porque, en las “poliarquías” de Dahl (1971), hay reglas sistémicas o institucionales que preservan la diversidad de intereses y mapas cognitivos, dándole carácter polémico y deliberativo a las nociones de éxito o fracaso. Los “objetivistas”, convencidos de que es posible hacer juicios normativos estandarizados y universalizables sobre éxitos y fracasos en las políticas públicas, por supuesto que no se han rendido. Desde la idea de “valor público” (Moore, 1995; Benington y Moore, 2011) en adelante, orientada a proponer criterios universales de valor para evaluar políticas públicas, alimentan un valioso debate sobre la posibilidad de establecer una definición estándar de “resultados buenos” (*performance*) en entornos liberal-democráticos (Roller, 2006).

Otras múltiples ramas del debate acerca del buen gobierno, con perspectivas menos normativas, se siguieron centrando en la cuestión de *entender* (más que *evaluar*) bajo qué condiciones las organizaciones estatales consiguen éxito. Con diferentes etiquetas, en el ámbito de la ciencia política especializada en el gobierno, se trata del debate sobre “gobernanza” y/o “capacidad(es) estatal(es)”. Una rama no muy lejana de este debate se dedicó a evaluar los éxitos y fracasos de los gobiernos en materia de desarrollo, la mayoría con estrategias cuantitativas comparadas e intertemporales (ver Acemoglu, Johnson & Robinson, 2000, y los interesantes debates técnicos y políticos que antecedieron y siguieron).

En el territorio que nos interesa -lo que ocurre *dentro de* o *con* las organizaciones estatales- el problema adquirió notoriedad desde los años 1970 y 1980 a través de los estudios sobre la burocracia estatal (Moe, 1989; Olsen, 2005 y 2008), el poder organizacional del Estado (Michael Mann, 1997, 1998, 2012 y 2013) en los años 1980. La producción alrededor de la etiqueta “gobernanza” (*governance*) (Mayntz, 2006) abordó los problemas organizacionales en procesos de políticas públicas (Elmore, 1979; Tobelem, 1992; Evans, 1995; Grindle, 1996); cómo se hace política pública en arenas donde el poder no está concentrado (Bovens, t'Hart y Peters, 2001; Benz y Papadopoulos, 2006; Peters y Pierre, 2006); y las dimensiones institucionales, operacionales, políticas y administrativas de la política pública en la fase “gestión-intensiva” de la implementación (Saetren, 2005). La producción

alrededor de la etiqueta “gestión pública”, y de los estilos y estrategias de gestión, dio lugar a una literatura tan abundante como redundante (para aproximaciones generales ver Lynn, 2005 y 2006; y Pollitt y Bouckaert, 2004 y 2009). Los debates clave tendieron a identificar la especificidad de la gerencia en entornos estatales y sus cambios epocales (Hood, 1991; Frederickson, 1996); el asunto de los recursos humanos (Ingraham, 2005; Derlien y Peters, 2008); o la cuestión de la inadecuación y obsolescencia de las herramientas de política pública frente a los rápidos cambios en la naturaleza y alcance de los problemas públicos (Dror, 2001).

El abordaje que nos interesa quizá debe remontarse a Elmore (1979 y 1983) y su formulación ya clásica de que, dada la complejidad e incertidumbre inherentes a un proceso de política pública, para entender éxitos y fracasos necesitamos hacer un “mapeo histórico” (*backward mapping*) de la implementación, que puede o no ser consistente con el “mapeo prospectivo” (*forward mapping*) que habrían hecho los decisores, y que nos puede señalar las claves de dicha consistencia. El mapeo entendía abrir el juego analítico a los decisores, ofreciendo instrumentos alternativos de políticas (McDonnell y Elmore, 1987), pero alimentó rápidamente una mejor comprensión del proceso de política pública y sus estudios, lo que la subdisciplina denomina “análisis de políticas públicas”.

El grueso de la literatura de este tipo, sin embargo, no es intersectorial, ni mucho menos comparativo, por la lógica dificultad metodológica que implica reconstruir decisiones y procesos de gestión. Una excepción fue Bovens, t'Hart y Peters (2001), que estudiaron *capacidades de gobernanza* en procesos de coordinación interniveles. Si bien no encontraron regularidades u homogeneidades suficientemente significativas como para hablar de patrones de fracaso, identificaron factores de éxito comunes en la narrativa de los involucrados: “enraizamiento” institucional, o propensión a la negociación entre actores, sectores y niveles (como en Evans, 2005); contingencias favorables -“soluciones que encuentran problemas” (Cohen, March & Olsen, 1989) o “ventanas de oportunidad” (Kingdon, 2010); capacidades individuales especiales de los funcionarios públicos (Cohen, 1993) como “empresarios de políticas” (Mintrou y Norman, 2009); y la difusión de ideas en “espíritus de época” a través de “coaliciones promotoras” (Sabatier, 1998).

De manera muy interesante, sobre todo, se detuvieron en la recurrente *asimetría entre objetivos programáticos y políticos* de funcionarios y coaliciones gobernantes. Sobre este asunto, frecuentemente dado por obvio en la ciencia política,

mapearon las formas de convivencia de múltiples criterios de determinación de éxito o fracaso de los procesos de políticas públicas, o *brecha político-programática*. Mientras que el éxito y fracaso programáticos están asociados con la resolución de problemas inherentes a los sectores en los que se especializan las agencias estatales, el éxito y fracaso político lo están con los avances electorales de los partidos o las carreras individuales de los funcionarios. Éxito “completo”, entonces, hay solamente si esta brecha, inherente a la política de las políticas públicas, no es demasiado pronunciada.

De modo no muy diferente, Martin Painter y Jon Pierre (2015) sugirieron refinar la distinción entre capacidades estatales, distinguiendo a la capacidad *de gobierno*, de las capacidades *de Estado* y *de políticas*, estas últimas no muy diferentes a las que había propuesto la ya clásica división entre capacidad política y administrativa (Tobelem, 1992; Grindle, 1996). Mientras que las capacidades de políticas y de Estado dependen de stocks de recursos, o de situaciones y entornos que pueden tener grados de contingencia, las capacidades de gobierno son las que generan y acumulan las cantidades adecuadas de recursos, leen el entorno, controlan los flujos y los orientan en las direcciones deseadas, produciendo los resultados e impactos esperados (Painter y Pierre, 2015: 3-4). La efectividad de un gobierno dependería de aprovechar o generar instrumentos que consigan orientar flujos de políticas exitosamente, tales como (previsiblemente) la gestión consensualista a través del despliegue de intermediación y negociación política; la orientación de la burocracia a resultados; los sistemas de recursos humanos orientados al mérito; los procesos de descentralización y devolución; la administración cuidadosa de las finanzas públicas; el uso de técnicas de auditoría y control; o los esquemas abiertos y horizontales de decisión, planificación, coordinación y evaluación.

Estos problemas son relevantes para cualquier Estado. Sin embargo, los estudios de procesos de políticas públicas con estas perspectivas, no son todavía muy comunes en la región latinoamericana, y menos aún en Argentina, a pesar de los más dramáticos desafíos de gestión que estos Estados enfrentan. La investigación se concentró históricamente en los modos en que *la política impacta sobre los procesos de políticas públicas*, atribuyendo (un poco mecánicamente) las debilidades del Estado a su captura por grupos de interés o por las asimétricas redes de poder global (Bresser-Pereira, 1977; Oszlak y O'Donnell, 1981; Medellín Torres, 1997 and 2004); las relaciones entre la baja capacidad estatal y el autoritarismo (O'Donnell, 1993); la

falta de cualidades y competencias técnicas en los partidos políticos y los decisores (Aguilar Villanueva, 1995; Lora, 2007); o las formas en que el cortoplacismo o los intereses personales y faccionales predominantes en la política local se reflejan en el diseño y gestión de políticas (Medellín Torres, 1997 y 2004; Scartascini, Spiller, Stein & Tommasi, 2011).

Medellín Torres sugirió prestar particular atención a la combinación perversa entre alta inestabilidad (fragmentación institucional y territorial de los Estados) y baja autonomía (agencias estatales subordinadas a tensiones y conflictos intensos e irresueltos). Las técnicas y tácticas de gobierno carecen de información suficiente, y son víctima fácil de necesidades electorales. Sobrepolitizadas por la confrontación por el control del Estado, las políticas carecen de linealidad razonable entre problemas, formulación, implementación y efectos; y las instituciones no pueden conseguir el mínimo de neutralidad compatible con nociones de bien común.

Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi aducen que las formas institucionales típicas del “juego político” latinoamericano (actores no cooperativos y arenas conflictivas) dejan espacios muy limitados para transacciones capaces de producir acuerdos de mediano o largo plazo; lo que obstaculiza el ataque de problemas estructurales, como los económicos o sociales. La dinámica de los regímenes políticos, y la fragilidad institucional de las leyes y de los esquemas de control, hacen a este juego aún más complicado, produciendo incentivos y comportamientos perversos. Las políticas tienden a presentar patrones de inestabilidad, inflexibilidad, incoherencia y descoordinación, así como alta vulnerabilidad a la captura o cooptación por parte de intereses demasiado evidentemente privados o partidarios/fraccionales.

En Argentina, los estudios de gobernanza o de capacidad estatal -usen o no estas etiquetas- han detectado estos problemas también. Si bien el grueso de la literatura de políticas públicas discute períodos o sectores específicos, un interés por el aparato burocrático o las agencias del Estado como lugares de confluencia de todos los procesos de políticas públicas, puede ser detectado ya desde Oscar Oszlak (Oszlak y O'Donnell, 1981; Oszlak y Felder, 2000; Oszlak y Orellana, 2001; y Oszlak, 1999 y 2003). En todos ellos, de manera directa o indirecta, se enfatiza la importancia de las relaciones virtuosas entre objetivos de políticas, recursos y flujos, reglas y protocolos; maneras esenciales de garantizar éxito en cualquier proceso, y fuentes sistemáticas de fracasos. En todos ellos, al esfuerzo normativo de analizar

críticamente éxitos y fracasos, Oszlak insiste en *la política* como la fuente de todo problema y de toda solución.

Trabajos más recientes enriquecieron el debate argentino sobre los problemas en el funcionamiento del Estado y su relación con la política. Ernesto Stein y Mariano Tommasi insistieron en los “círculos viciosos” de déficit institucional que crean obstáculos para desarrollar y gerencias políticas de mayor calidad, en particular en el ámbito macroeconómico (Stein y Tommasi, 2006 y 2011). Guillermo Alonso, Fabián Repetto y Ana Laura Rodríguez Gustá, por su parte, abordaron la discusión del concepto de capacidad estatal, tanto en sus aspectos epistemológicos como en su operatividad analítica (Alonso, 2007), insistiendo en los límites de estudiar a las políticas por fuera de la política. En un sentido semejante Carlos Acuña condujo esfuerzos colectivos para discutir los complejos lazos entre actores, relaciones de poder e instituciones políticas, que son las arenas que marcan las posibilidades, las limitaciones y los sesgos del Estado argentino en sus áreas clave de desempeño (Acuña, 2013; 2014a and 2014b). Roberto Martínez Nogueira (2002 y 2010), por su parte, insistió en los problemas de los estilos de gestión y de la (in)coherencia de políticas, encontrando patrones repetitivos de implementación, “nudos problemáticos” cargados de consecuencias negativas, entre ellos la falta de complementariedad y coordinación entre programas y agencias, la ausencia de (o el explícito desdén hacia) la planificación, y la extrema contingencia de resultados que todo esto acarrea, sobre todo en políticas dirigidas a problemas estructurales (Martínez Nogueira, 2010). Finalmente, Julián Bertranou (2015) invitó a medir capacidad estatal en la coordinación inter-niveles e intra-agencias; en los grados de autonomía o captura política de las agencias públicas; en la manera en que se produce el “enraizamiento” estatal, o las articulaciones entre lo público y lo privado; y en la calidad del aparato burocrático (financiamiento, instrumentos de gestión, procedimientos).

Buscando “marcadores” de buena y mala gestión

Este trabajo se propone contribuir con los esfuerzos antedichos aportando elementos para la detección de problemas que se producen en el proceso de la gestión de políticas públicas. La idea es averiguar si hay circunstancias lo suficientemente recurrentes como para disputar su carácter de *episodios* en la gestión y asumir que constituyen *patrones* de la gestión. Nos interesan, en particular, aquellos

patrones que muestran evidencias razonables de *repetición constante* y de *poder inercial*, lo que indicaría *grados altos de institucionalización*. Asumiremos que son estos patrones los capaces de afectar capacidades estatales clave, transformándose en factores importantes de obstaculización de resultados buscados e impactos esperados. Asumiremos también que esto vale para cualquier gobierno, pero resulta particularmente dramático en los casos de gobiernos de poliarquías en desarrollo que buscan cambios estructurales.

¿Cómo los identificamos? Un proceso de política pública es, empíricamente hablando, una sucesión incremental de acciones que, por problemas inherentes a las características del campo de la política, y a las relaciones entre principal y agente que se producen en las organizaciones estatales: (a) no tiene un punto de partida único y determinable por fuera de la óptica del observador que lo construye; y (b) da lugar a múltiples acciones y contra-acciones, efectos y consecuencias, difíciles de registrar de modo completo o exhaustivo. La subdisciplina no se ha cansado de abordar estos problemas de diferentes modos, presuponiendo orden o caos, voluntad o inercia, plan o contingencia. La solución metodológica de la investigación es, salvando las distancias, muy parecida a la perspectiva de un ciudadano o de un periodista: aislar o recortar lo que se supone fue un proceso decisional, su puesta en práctica y los efectos más evidentes que presenta.

Pero la empresa aquí sugerida implica hacer lo opuesto: darle centralidad al proceso intra-burocrático. Con ese objeto, usaré una versión contemporánea del “mapeo histórico” de Elmore: un análisis de políticas públicas derivado del modelo secuencial clásico (DeLeon, 2007, Estévez and Esper, 2008). Este modelo descompone los procesos de políticas públicas en un número limitado de fases (por ejemplo, en Knoepfel *et al*, 2006, también publicado como Subirats *et al*, 2007). Aquí lo simplifico al mínimo compatible con el problema elegido, reduciendo las múltiples fases de un proceso de políticas públicas a cuatro: problema, diseño, ejecución y efectos. Los llamaré “momentos”, en vez de fases, para dejar en claro, tal como plantea la literatura crítica del modelo secuencial (Sabatier, 1991), que podrían ser, pero no necesariamente son fases consecutivas, ni sistemáticas o coherentes.

De modo resumido, en el momento del **Problema**, asuntos de diversa índole surgen en las arenas político-institucionales y se transforman, por efecto de las relaciones de poder que los atraviesan, en lo que Oszlak y O'Donnell propusieron llamar clásicamente *cuestiones* públicas relevantes. En el momento del **Diseño** estas

cuestiones entran en *agendas* de gobierno; son el objeto de *decisiones* explícitas o implícitas; y se transforman eventualmente en *planes* de acción (o inacción) - complejos más o menos razonados de metas y caminos para conseguirlas. En esta primera mitad de un proceso de política pública, no siempre los momentos del Problema y el Diseño tienen una relación transparente y lineal; es decir, no siempre un asunto se transforma en algo socialmente relevante, es tematizado por el Estado, entra en la agenda de gobierno y es objeto de un plan de acción. A veces las cuestiones públicamente relevantes no son objetos de acción estatal; y otras veces la acción estatal crea cuestión en asuntos que no tenían visibilidad pública previa. A los aspectos epocales o de poder vinculados con la visibilidad y tematización de asuntos, se le suman las múltiples maneras de constituir agendas que tienen las coaliciones gobernantes, así como las tensiones y conflictos que subyacen a la generación o priorización de planes de acción.

Otro tanto ocurre con la segunda mitad del proceso, la puesta en práctica. Formalmente, en el momento de la **Ejecución**, los *planes* son puestos en acción con *estrategias gerenciales* más o menos adaptativas; que activan *flujos de recursos* más o menos sustanciales; en el marco de *reglas* -leyes, protocolos- más o menos limitantes. Todo esto se refleja de diferentes modos en un momento que llamaré **Efectos**, que en evaluación de políticas públicas encontramos útil separar en *resultados* (lo que efectivamente se hizo) e *impactos* (las consecuencias de los resultados). Frente a la tranquilizadora secuencialidad formal de estos dos momentos, las políticas públicas reales muestran frecuentemente ausencia de planes, incoherencia entre plan y gerencia, desconexión entre gerencia y reglas, efectos deseados e indeseados, etc.

En este trabajo concentraré la atención en los dos momentos que podríamos considerar *gestión-intensivos*: el Diseño y la Ejecución. Por supuesto que el momento del Problema determina en gran medida la suerte de un gobierno, desde sus posibilidades hasta sus límites; y en el momento de los Efectos se encienden las luces amarillas o rojas a partir de las cuales tornamos la mirada a los éxitos y fracasos en los procesos de gestión. Pero en los momentos del Diseño y de la Ejecución se juega el grueso de lo que llamamos “gestión”: el conjunto de micro y macro decisiones políticas y administrativas, seguidas de acciones nuevas y prácticas inerciales que le dan sentido a un proceso de políticas públicas.

Le llamaré “mala gestión” a las prácticas que, en los momentos del diseño y la ejecución, pueden ser plausiblemente tenidas por corresponsables de resultados o impactos negativos o no deseados, respecto de lo que, a través de la investigación, podemos inferir razonablemente como voluntad de los decisores políticos, cualquiera sea la brecha político-programática (la que hay normalmente en poliarquías democráticas entre obtener un logro de gestión y aumentar el poder político o el apoyo electoral). Cuando estas prácticas “saturan”, se hacen recurrentes o “institucionales”, hablaremos de patrones de mala gestión.

Una tarea más compleja, frente a la cual tengo más cautela, es la atribución de causa-efecto a estas prácticas y patrones. ¿De dónde vienen; y cuánta influencia tienen? ¿Por qué saturan y permanecen más en algunos sectores y territorios que en otros? Como en otras áreas de las ciencias sociales que estudian problemas complejos como éstos, sólo es posible hacer conjeturas educadas, hipótesis son nueva información sobre viejos problemas; pero difícilmente se pueden hacer afirmaciones taxativas.

Este trabajo propone algunos elementos de respuesta a estas preguntas, a partir de un conjunto de evidencias provenientes de la observación de “momentos de gestión” en procesos de políticas públicas del nivel nacional de Argentina durante el gobierno de la presidenta Cristina Fernández y de la coalición Frente para la Victoria (2007-2015). El recorte de investigación es la consecuencia de la disponibilidad de información con la que hacer un ejercicio de estas características, lo que sólo es posible con múltiples fuentes y en un período de gobierno ya concluido. Es altamente posible, sin embargo, que la gran mayoría de estas prácticas, por su carácter y recurrencia, antecedan a dicho gobierno y continúen en los siguientes, con variaciones menores hacia atrás y adelante. Son plausiblemente parte de la forma de hacer políticas públicas en Argentina.

Dentro de dicho gobierno, traté de identificar un número de iniciativas de política pública clave, derivadas de la importancia que le daban tanto los funcionarios gubernamentales como los actores clave y la opinión pública; y retuve aquellas para las que puede encontrar información razonablemente sustantiva respecto de sus procesos de gestión. La estrategia metodológica fue captar lo que ocurría en los ambientes clave de la gestión gubernamental que representan las “mesas chicas”. Como se sabe, cada proceso de política pública tiene un número de promotores más o menos coaligados u organizados (Sabatier, 1995). Le llamo “mesa chica”, usando

una expresión popular en la política argentina, al conjunto de promotores que, dentro de la agencia estatal central para la política elegida, participan, de manera formal e informal, sistemática o episódica, de la producción, consumo y discusión de la información; del barajado de opciones; de la explicitación y selección de criterios; de la toma de decisiones; y eventualmente del seguimiento de procesos.

Para los procesos seleccionados, traté de captar los sucesos de la “mesa chica”, y reconstruir los enfoques sobre los problemas sobre los que se intervino, la voluntad política a través de las macro y micro decisiones, y las percepciones de éxito y fracaso que derivan de ellas. Retuve, como problemas de gestión, los que los propios decisores y ejecutores señalan como cuestiones de importancia que afectaron la dinámica y efectos de las políticas. Las fuentes son primarias y secundarias: entrevistas y documentos internos, algunos obtenidos directamente y otros a través de los productos de otras investigaciones. Como tales, si bien son sustantivas en importancia, no son sistemáticas ni rigurosas, porque no fueron recogidas para esta investigación, ni cubren la totalidad de los procesos con la misma calidad (ver más abajo).

En consecuencia, es importante resaltar el carácter exploratorio del ejercicio. Los Estados son organizaciones heterogéneas, “epifenómenos” de agencias e institucionalidades múltiples. Las políticas varían mucho entre diferentes áreas de intervención estatal; y las prácticas individuales y grupales de los funcionarios públicos -tanto administrativos como políticos- son difíciles de observar y mapear. Las fuentes de investigación clásica de políticas públicas, que usa como corpus prioritario los discursos, instrumentos legales, documentación de archivos y resultados presupuestarios, encuentra importantes limitaciones para inferir lo que nos interesa. Pocas veces se puede, a la manera del *backmapping* de Elmore, hacer hipótesis que vinculen sistemáticamente información de resultados e impactos con información de procesos de gestión. Para estudios intersectoriales esto es aún más difícil. Sin embargo, a pesar de todas estas limitaciones, creo que el resultado plantea problemas interesantes para la investigación de políticas públicas, que equipos e individuos mejor dotados pueden ampliar y profundizar.

Una guía simple para investigar procesos de gestión

En el Cuadro 1 se pueden ver los cuatro momentos de una política pública estándar (problema – diseño – ejecución – efectos) descompuestos en aspectos “clave” que pueden ser considerados como indicadores o variables significativas de lo que ocurre en cada uno.

Cuadro 1: Momentos y aspectos clave

<i>Momento 1: Problema</i>	<i>Momento 2: Diseño</i>
Aspecto clave 1: “Naturaleza” del problema	Aspecto clave 1: Agendas
Aspecto clave 2: Arenas políticas	Aspecto clave 2: Negociaciones
Aspecto clave 3: Agencias estatales	Aspecto clave 3: Decisiones
Aspecto clave 4: Coaliciones promotoras	Aspecto clave 4: Planificación
<i>Momento 3: Ejecución</i>	<i>Momento 4: Efectos</i>
Aspecto clave 1: Recursos	Aspecto clave 1: Resultados
Aspecto clave 2: Protocolos	Aspecto clave 2: Impactos programáticos
Aspecto clave 3: Coordinación	Aspecto clave 3: Impactos políticos
Aspecto clave 4: Gerencia	Aspecto clave 4: Impactos organizacionales

Fuente: Reelaborado a partir de Andrenacci (2018).

En el Cuadro 2, aplicamos unos criterios de valoración básica a estos aspectos-clave, formando dos “polos”, alrededor de los cuales, según la literatura de políticas públicas, se ordenan las prácticas virtuosas o perversas de gestión. Asumimos que la gestión estatal cotidiana se sitúa en algún punto entre estos polos, saturando uno u otro lado, o formando “clusters” hacia uno u otro polo.

Cuadro 2: Momentos, aspectos clave y criterios de valoración

Momentos	Aspectos clave	Polo positivo	Polo negativo
Problema	<i>“Naturaleza” del problema</i>	<i>Contexto favorable</i>	<i>Contexto hostil</i>
	<i>Arenas políticas</i>	Redes de causa-efecto visibles; variables-clave fáciles de controlar.	Redes de causa-efecto opacas; variables-clave difíciles de controlar.
	<i>Agencias estatales</i>	Actores-clave transparentes, con acuerdos básicos sobre las variables-clave y/o proclividad a la negociación.	Actores-clave opacos, con desacuerdos marcados sobre las variables-clave y/o baja proclividad a la negociación.
	<i>Agencias estatales</i>	Agencias estatales altamente profesionalizadas, con estabilidad política y credibilidad pública.	Agencias estatales inexistentes o poco profesionalizadas, políticamente inestables, y/o con baja credibilidad pública.

	<i>Coaliciones promotoras</i>	Hay coaliciones visibles de actores-clave, expertos, y emprendedores políticos.	No hay coaliciones, o sus agendas son públicamente opacas.
Diseño	<i>Agendas</i>	<i>Plan estratégico</i>	<i>Plan errático</i>
		Agendas visibles o explícitas, y brechas entre metas políticas (partidarias o personales) y programáticas bajas.	Agendas opacas o erráticas, y brechas entre metas políticas (partidarias o personales) y programáticas altas.
	<i>Negociaciones</i>	Hay “filtros” de iniciativas a través de la interacción formal entre agencias estatales y actores-clave, que hacen explícitos los consensos y disensos.	No hay “filtros” de iniciativas a través de la interacción formal entre agencias estatales y actores-clave, o las interacciones son informales / ocultas, y los consensos y disensos no son explícitos.
	<i>Decisiones</i>	Los procesos decisionales son identificables, las decisiones explícitas, y los decisores responsabilizables.	Los procesos decisionales son opacos, las decisiones están ocultadas o son inerciales, y los decisores no son responsabilizables.
	<i>Planificación</i>	Hay información, interés por usarla, y mecanismos para manejarla; se imaginan escenarios, se hacen planes y se prevén contingencias.	No hay información, o interés por usarla, ni mecanismos para manejarla; por lo que no se imaginan escenarios, ni se hacen planes o se prevén contingencias.
Ejecución	<i>Recursos</i>	<i>Ejecución efectiva</i>	<i>Ejecución inconsistente</i>
		Los recursos financieros están disponibles o son fácilmente conseguibles. Los recursos humanos están adecuadamente reclutados, preparados, organizados, coordinados y remunerados.	Los recursos financieros no están disponibles o no son fácilmente conseguibles. No hay mecanismos adecuados de reclutamiento, preparación, organización, coordinación y remuneración de los recursos humanos.
	<i>Protocolos</i>	Hay protocolos que regulan adecuadamente la combinación de recursos en flujos de políticas.	Los protocolos que regulan la combinación de recursos en flujos de políticas no existen, no son efectivos, o son sólo rituales.
	<i>Coordinación</i>	Las agencias y niveles de gobierno coordinan regularmente acciones. Los regímenes políticos y esquemas de distribución de funciones favorecen la cooperación.	Las agencias y niveles de gobierno no coordinan regularmente acciones. Los regímenes políticos y esquemas de distribución de funciones favorecen la concurrencia.
<i>Gerencia</i>	La discreción gerencial está enmarcada en	La discreción gerencial no está controlada, o lo está	

		controles políticos efectivos y flexibles. Lxs gerentes consiguen coherencia adaptativa y mantienen brechas de implementación bajas.	en exceso. Lxs gerentes no consiguen coherencia adaptativa y mantienen brechas de implementación altas.
Efectos	<i>Resultados</i>	<i>Consecuencias deseadas</i>	<i>Consecuencias indeseadas</i>
		Las políticas completan su ciclo de implementación, consiguiendo grados razonables de eficacia y eficiencia.	Las políticas no son implementadas, quedan abortadas, o son completadas con grados excesivos de ineficacia y/o ineficiencia.
	<i>Impactos programáticos</i>	Las políticas tienen impactos consistentes y suficientes en el problema, respecto de las expectativas de los decisores-clave.	Las políticas tienen impactos inconsistentes, insuficientes o inesperados en el problema, respecto de las expectativas de los decisores-clave.
	<i>Impactos políticos</i>	Los decisores-clave y las fracciones / partidos / coaliciones gobernantes construyen sus narrativas y su reputación en consideraciones sobre el éxito y fracaso de sus políticas.	Los decisores-clave y las fracciones / partidos / coaliciones gobernantes construyen sus narrativas y su reputación en consideraciones que eluden la cuestión del éxito y fracaso de sus políticas.
<i>Impactos organizacionales</i>	Las capacidades de las agencias estatales se expanden y profundizan, elevando la autoridad y legitimidad del régimen político.	Los déficits de las agencias estatales se expanden y profundizan, contribuyendo con la erosión de la autoridad y legitimidad del régimen político.	

Fuente: Reelaborado a partir de Andrenacci (2018).

Cuando saturan o se “clusterizan” hacia el polo negativo de un proceso de política dado, la gestión (a) no consigue aprovechar los contextos favorables o remontar los contextos hostiles; (b) su formulación denota ausencia de plan, o nociones erráticas de estrategia; (c) pone en práctica acciones de modo visiblemente inconsistente respecto del plan que se pudo inferir; y (d) tiene consecuencias neutras, negativas, o predominantemente no deseadas, para los propios decisores-clave que lanzaron las políticas. Esquemáticamente:

Cuadro 3: Buena y mala gestión

Contexto				
Valor	Ideal	Favorable	Desfavorable	Hostil

Aspectos clave	++	+	-	--
<i>"Naturaleza" del problema</i>	Diagnóstico completo de las redes de causa-efecto y las variables-clave.	Diagnóstico insuficiente tenido en cuenta.	Diagnóstico completo no tenido en cuenta.	Diagnóstico insuficiente no tenido en cuenta.
<i>Arenas políticas</i>	Negociaciones y acuerdos estratégicos con actores-clave.	Negociaciones, acuerdos (donde se puede) y control de conflictos (donde sea necesario).	Negociaciones tardías, incompletas o insuficientes.	Negociaciones inexistentes, conflictos de máxima intensidad.
<i>Agencias estatales</i>	Uso pleno de las agencias estatales vinculadas al sector.	Inversión estratégica en la mejora de las agencias estatales vinculadas al sector.	Uso parcial de las agencias estatales vinculadas al sector, y/o uso de agencias alternativas.	Gestión de la política por fuera de las agencias estatales vinculadas al sector.
<i>Coaliciones promotoras</i>	Sinergia con las coaliciones promotoras.	Uso estratégico de los pocos apoyos existentes.	Desinterés por las coaliciones promotoras.	Hostilidad respecto de los pocos apoyos existentes.
Plan				
Valor	Estratégico	Coherente	Difuso	Errático
Aspectos clave	++	+	-	--
<i>Agendas</i>	Agendas públicas, con equilibrios entre metas programáticas y políticas.	Agendas públicas con múltiples metas políticas y programáticas independientes.	Agendas ocultas, con prioridad de metas políticas y subordinación de metas programáticas.	Agendas ocultas, con metas políticas personales y fraccionales no coordinadas.
<i>Negociaciones</i>	Los "filtros" (interacción formal entre agencias estatales y actores-clave) potencian los impactos.	Los "filtros" (interacción formal entre agencias estatales y actores-clave) previenen bloqueos permanentes.	Los "filtros" (interacción formal entre agencias estatales y actores-clave) no son usados, o son evitados.	Los "filtros" (interacción formal entre agencias estatales y actores-clave) son explícitamente negados, potenciando los bloqueos.
<i>Decisiones</i>	Hay procesos decisionales informados, explícitos y efectivos.	Los procesos decisionales son esencialmente inerciales.	Los procesos decisionales están marginalmente informados y son apresurados.	Los procesos decisionales no están informados y/o son activamente ocultados.

<i>Planificación</i>	Hay información, interés por usarla, y mecanismos para manejarla; se imaginan escenarios, se hacen planes y se prevén contingencias.	No hay información, o interés por usarla, ni mecanismos para manejarla; por lo que no se imaginan escenarios, ni se hacen planes o se prevén contingencias.	Hay información, interés por usarla, y mecanismos para manejarla; se imaginan escenarios, se hacen planes y se prevén contingencias.	No hay información, o interés por usarla, ni mecanismos para manejarla; por lo que no se imaginan escenarios, ni se hacen planes o se prevén contingencias.
Ejecución				
Valor	Ideal	Efectiva	Inconsistente	Opuestas
Aspectos clave	++	+	-	--
<i>Recursos</i>	Los recursos financieros fluyen en mayor cantidad y menor tiempo que el esperado. Los recursos humanos operan sin errores ni conflictos.	Los recursos financieros fluyen sin contratiempos importantes. Los recursos humanos operan dentro de márgenes de error y conflicto razonables.	Los recursos financieros quedan restringidos o son parcialmente bloqueados. Los recursos humanos operan con indicios visibles de error y conflicto.	Los recursos financieros asignados quedan muy por debajo de lo previsto. Los recursos humanos sabotean o bloquean activamente la gestión.
<i>Protocolos</i>	Los protocolos se aplican y se refinan regularmente, mostrando efectos positivos en la combinación de recursos para garantizar los flujos de políticas.	Los protocolos se aplican, excepto cuando obstaculizan la combinación de recursos para garantizar los flujos de políticas.	Los protocolos se aplican marginalmente, pero la combinación efectiva de recursos se realiza en circuitos discrecionales.	Los protocolos que regulan la combinación de recursos en flujos de políticas no existen, no son efectivos, o se aplican sólo de modo ritual.
<i>Coordinación</i>	Las agencias y niveles de gobierno intercambian información y coordinan acciones. Los actores políticos cooperan activamente.	Las agencias y niveles de gobierno producen información y transparentan acciones. Los actores políticos favorecen la cooperación.	Las agencias y niveles de gobierno retacean información y actúan con autonomía relativa alta. Los actores políticos eluden la cooperación.	Las agencias y niveles de gobierno ocultan información y actúan con independencia. Los actores políticos favorecen la concurrencia.
<i>Gerencia</i>	Lxs gerentes consiguen	Lxs gerentes consiguen	Lxs gerentes muestran	Lxs gerentes siguen

	equilibrios virtuosos entre imperativos técnicos y políticos; obtienen coherencia estratégica; y logran brechas de implementación bajas.	equilibrios razonables entre imperativos técnicos y políticos; muestran coherencia adaptativa; y mantienen brechas de implementación controladas.	tendencias excesivas a la tecnocratización o la politización; tienen conflictos adaptativos constantes; y sufren brechas de implementación notorias.	imperativos de máxima tecnocratización o politización; no consiguen coherencia estratégica; y sufren brechas de implementación altas.
Consecuencias				
Valor	Ideales	Deseables	Indeseables	Opuestas
Aspectos clave	++	+	-	--
<i>Resultados</i>	Ciclos completos, con indicios razonables de eficiencia.	Ciclos completos, con indicios tolerables de ineficiencia.	Ciclos incompletos, con indicios de ineficiencia.	Ciclos abortados, con indicios importantes de ineficiencia.
<i>Impactos programáticos</i>	Los resultados satisfacen las expectativas.	Los resultados no registran cuestionamientos importantes.	Los resultados reciben grados variables de cuestionamiento.	Los resultados son inconsistentes, insuficientes o inesperados.
<i>Impactos políticos</i>	Los actores clave construyen sus narrativas y su reputación sobre percepciones de resultados.	El reconocimiento público se basa en percepciones de resultados.	El reconocimiento público no se basa en percepciones de resultados.	Los actores clave construyen sus narrativas y su reputación sobre consideraciones que eluden las percepciones de resultados.
<i>Impactos organizacionales</i>	Se consolidan las capacidades de las agencias estatales y la legitimidad del régimen político.	Las agencias estatales y el régimen político no sufren impactos significativos.	Las agencias estatales y el régimen político sufren cuestionamientos públicos.	Se agravan los déficits de las agencias estatales, contribuyendo a erosionar la legitimidad del régimen político.

Fuente: Reelaborado a partir de Andrenacci (2018).

Sobre esta guía, volqué la información conseguida sobre el proceso de gestión (lo que ocurrió en las mesas chicas) para un conjunto de trece iniciativas de gobierno importantes, en el nivel nacional / federal de Argentina (dos de ellos cogestionados con provincias), durante el período 2007-2015. Las fuentes fueron recolectadas entre 2012 y 2016; y son de cuatro tipos: en algunos casos la información proviene de mi

participación personal en los procesos; en otros de mi observación y el diálogo con actores clave; en otros de informantes clave (al menos dos, con influencia y perspectiva del proceso, y con diferentes posicionamientos); y en otros de los estudios de caso de investigación. En todos los casos trato de captar las opiniones que derivan de los actores clave (políticos y técnicos); y excluyo la prensa política y las mediciones o encuestas de opinión ciudadana. Es importante recordar, sin embargo, que éste es un *ejercicio* sobre información relevante, pero no sistemática ni exhaustiva, cuyo objetivo es identificar problemas de gestión para comprenderlos -no para evaluar éxitos o fracasos gubernamentales. Por esa razón, y por razones de espacio, me tomo la licencia de no desarrollar en detalle lo ocurrido en cada uno de los procesos.

Cuadro 4: Procesos de política pública observados

Proceso	Resumen y fuentes
<i>Reforma de tarifas a las exportaciones</i>	Aumentos y redistribución de las tarifas a las exportaciones agrícolas, con el objeto de captar una porción mayor de los ingresos extraordinarios del sector. Fuentes: Informantes clave y De Anchorena (2017).
<i>Control de precios</i>	Acuerdos con mayoristas y minoristas para topes de precios en productos clave de la canasta básica. Fuentes: Informantes clave y Quiroga (2015).
<i>Ferrocarriles metropolitanos</i>	Renacionalización y reformas de los servicios de ferrocarriles públicos metropolitanos. Fuentes: Informantes clave y Barbero y Bertranou (2014).
<i>Obras sanitarias</i>	Expansión y mejoras de la red de agua potable y sanitaria en áreas metropolitanas determinadas, cogestionadas con gobiernos provinciales. Fuentes: Observación e informantes clave.
<i>Reactivación de agriculturas no pampeanas</i>	Expansión y mejoras del financiamiento para pequeños productores y encadenamientos productivos en regiones agrícolas no pampeanas, cogestionadas con gobiernos provinciales. Fuentes: Participación, observación e informantes clave.
<i>Reforma de jubilaciones y pensiones</i>	Reforma sistémica y expansión de las jubilaciones y pensiones estatales no contributivas. Fuentes: Costa, Curcio y Grushka (2014); Danani y Hintze (2014).
<i>Mejora de calidad de la educación media</i>	Mejora de la infraestructura de escuelas y esquemas de capacitación docente, cogestionados con gobiernos provinciales. Fuentes: Observación, informantes clave y González (2014).
<i>Transferencias monetarias a población vulnerable</i>	Reforma del complejo de transferencias monetarias a la población vulnerable, de planes administrados localmente a la Asignación Universal por Hijo. Fuentes: Informantes clave y Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2013).
<i>Regularización de inmigrantes</i>	Creación de un esquema de regularización para inmigrantes ilegales de países limítrofes y de la región latinoamericana. Fuentes: Observación, informantes clave y Bueno (2012).
<i>Regulación del tránsito</i>	Creación de una Agencia Nacional de Seguridad Vial para reducir la siniestralidad en accidentes de carretera. Fuentes: Informantes clave y Lora Grünwaldt (2014).

<i>Defensa nacional</i>	Refuerzo del control civil de las Fuerzas Armadas con la creación de un sistema de planificación y monitorero de las acciones comando central. Fuentes: Salesi (2014).
<i>Sistema electoral</i>	Reforma electoral creando primarias abiertas obligatorias y reformulando el apoyo estatal a los gastos electorales. Fuentes: Participación, observación e informantes clave.
<i>Regulación mediática</i>	Nueva ley regulando el acceso a medios de difusión audiovisual, ampliando la participación y restringiendo monopolios. Fuentes: Informantes clave y Younker (2012).
<i>Control</i>	Reforma y activación de la oficina federal anticorrupción. Fuentes: Informantes clave y Beasley (2012).

Fuente: Reelaborado a partir de Andrenacci (2018).

Interrogué estos procesos (o me aproveché de otros interrogadores) construyendo un repertorio de circunstancias y prácticas problemáticas que, según los involucrados o los observadores, se presentaron en todos o la mayoría de los casos, obstaculizando los éxitos, y/o incidiendo en los fracasos.

Cuadro 5a: En los momentos del Problema

Aspecto clave	Prácticas o circunstancias recurrentes
<i>“Naturaleza” del problema</i>	El Estado nacional mostró una capacidad creciente de captación de problemas y generación de iniciativas, pero: (a) los factores clave del problema eran antiguos y resistentes, su inercia y/o resiliencia provenientes de su gravedad, de la conflictividad política que involucran, y/o de los recurrentes fracasos de intervenciones estatales previas; y (b) los factores clave del problema respondían a un número alto de variables, interrelacionadas de modos que atravesaban a muchos sectores y niveles de política pública, demandando esfuerzos importantes de integralidad y coherencia.
<i>Arenas políticas</i>	Las arenas políticas fueron altamente conflictivas y de difícil abordaje estatal, porque: (a) los actores clave tenían posicionamientos inestables y liderazgos frecuentemente contestados; (b) la brecha entre sus mandatos públicos y sus intereses concretos era difícil de discernir, o abiertamente alta; (c) en algunos casos controlaban un número alto de factores de poder con incidencia sobre las variables clave de los problemas de su sector; y (d) en algunos casos tenían importantes grados de penetración y control de funcionarios clave de las agencias estatales involucradas en sus sectores.
<i>Agencias estatales</i>	Las agencias estatales tuvieron estabilidad y legitimidad mayor que en el pasado, pero aún baja. Causas frecuentes: (a) la existencia de múltiples agencias, de nombres y funciones cambiantes, en abierta competencia entre sí; (b) la baja receptividad, o la inexistencia de canales públicos no hostiles de acceso de demandas a la agencia; y (c) la ilegibilidad, o la dificultad para visibilizar la lógica organizacional, las funciones y obligaciones de la agencia.
<i>Coaliciones promotoras</i>	Las coaliciones promotoras fueron importantes y en algunos sectores fueron determinantes. Suplieron con mecanismos y dinámicas propias al juego de negociaciones y transacciones entre agencias estatales y actores clave. En puntos clave de los procesos de política pública se produjeron,

	sin embargo, importantes desacoples con altos costos políticos y operativos al interior de estas coaliciones, sobre todo entre promotores civiles y técnicos, y promotores políticos.
--	---

Fuente: Reelaborado a partir de Andrenacci (2018).

Cuadro 5b: En los momentos del Diseño

Aspecto clave	Prácticas o circunstancias recurrentes
<i>Agendas</i>	Los problemas entraron y salieron de las agencias estatales por medio de iniciativas altamente personalizadas, en el marco de la notoria ausencia (o la presencia muy difusa) de programas políticos explícitos previos a los cambios de autoridad. Las agendas quedaron dependientes de individuos con objetivos cambiantes o erráticos, y brechas significativas entre metas políticas y programáticas.
<i>Negociaciones</i>	Como consecuencia de la percepción políticamente negativa de los procesos de negociación y “lobby” en algunos casos, y la polarización de apoyos y resistencias en arenas políticas “intratables” en otros, la filtración de iniciativas a través de la interacción entre agencias estatales y actores clave, y la construcción de consensos estratégicos no fueron sistemáticas, o tuvieron que quedar semicultas. Esto favoreció la importancia políticamente desmedida de intermediarios con baja representatividad o legitimidad política, institucional o ciudadana.
<i>Decisiones</i>	Los procesos decisionales parecen haber sido dominados por intuiciones personales, conflictos interpersonales y concurrencia interfaccional. Como consecuencia, un alto número de decisiones fue apresurada, con insuficiente conocimiento de variables clave, y bajo fuerte presión de pirámides de poder político y consideraciones electorales. Muchas decisiones fueron también ocultadas para evitar <i>accountability</i> , porque circunvalaban procedimientos, protocolos, o mecanismos de autoridad.
<i>Planificación</i>	Las agencias contaban con información incompleta, inadecuada o inconfiable sobre variables clave de sus tareas cotidianas. Elementos de planificación esenciales, como los cálculos de costos, los ejercicios de prospectiva y de riesgo, o la selección de escenarios, fueron imposibles, muy aproximativos, o descartados como irrelevantes. Los mecanismos de seguimiento y evaluación fueron inexistentes, no fueron tenidos como relevantes por la mayoría de los decisores, fueron utilizados sólo formalmente frente a terceros involucrados.

Fuente: Reelaborado a partir de Andrenacci (2018).

Cuadro 5c: En los momentos de la Ejecución

Aspecto clave	Prácticas o circunstancias recurrentes
<i>Recursos</i>	Aunque los recursos fueron, en general, suficientes, los problemas financieros fueron muy frecuentes: presupuestos subestimados (mal calculados) o sobreestimados (costos ocultos), alteraciones imprevistas (por conflictos personales o políticos), cambios de prioridad pronunciados (en coyunturas electorales o de cambio de autoridad). A pesar de la expansión y la mejora en las condiciones de empleo público, fueron notables los procesos de reclutamiento inadecuados a las tareas, la capacitación errática, la sub-remuneración y la contratación

	informal o semiformal. Esto promovió un alto número de incentivos solo partidarios, dependientes de patronazgo, o paralegales.
<i>Protocolos</i>	La idea de protocolizar como mecanismo de mejora de la calidad de políticas recibió poco interés institucional. Como consecuencia, los protocolos permanecieron obsoletos, subestimados o desconocidos, abriendo un margen importante de vulnerabilidad en la legalidad de procesos. En el otro extremo del proceso de políticas, las auditorías y controles de resultados fueron frecuentemente incompletos, lentos, y las irregularidades y errores no continuados en acciones legales (aunque sí, a veces, en acciones políticas).
<i>Coordinación</i>	En ausencia de mecanismos institucionales efectivos, y de tradiciones políticas de soporte, la coordinación fue escasa o no sistemática. En donde hubo (sobre todo en los casos en que fue inevitable, sobre todo en los casos de coordinación nacional-subnacional), se basó casi exclusivamente en el ejercicio de autoridad política vertical, en la solidaridad política o patronazgo interpersonal e interfaccional, o en transacciones paralegales.
<i>Gerencia</i>	En todos los casos observados fue notoria la autoridad concentrada en los estratos superiores de decisión, la verticalidad relativa, el bajo número de integrantes de las “mesas chicas” y la alta discreción gerencial, sólo limitada por relaciones de autoridad política vertical. Esto favoreció problemas de principal-agente importantes, procesos abortados o suspendidos, y bloqueos difíciles o imposibles de destrabar sobre líneas enteras de resultados esperados.

Fuente: Reelaborado a partir de Andrenacci (2018).

Cuadro 5d: En los momentos de los Efectos

Aspecto clave	Prácticas o circunstancias recurrentes
<i>Resultados</i>	En las áreas estudiadas fue notable el redespliegue y dinamismo de la política pública, abordando un número alto de problemas clave. De las evidencias disponibles se puede inferir, sin embargo, muchos ciclos de gestión de cumplimiento parcial y de baja eficiencia administrativa. Razones comunes: (a) dificultades operativas derivadas de la conflictividad en los actores clave del sector; (b) bloqueos intraburocráticos (endógenos a las agencias) e interburocráticos (entre agencias y/o niveles del Estado) remontables a los conflictos políticos entre partidos, facciones o individuos; y (c) dificultades financieras.
<i>Impactos programáticos</i>	A pesar de que la información en muchos casos no es sistemática, ni puede ser tomada como taxativa, las políticas muestran frecuentemente impactos selectivos, parciales y temporarios. Razones comunes: (a) mayor número o la mayor resiliencia de los factores problemáticos existentes respecto de los previstos; y (b) actitud no cooperativa de una parte importante de los actores clave en la arena respectiva.
<i>Impactos políticos</i>	La construcción de las carreras políticas públicas, o la movilidad política ascendente al interior de partidos y fracciones de partido, de los decisores clave de las agencias estatales observadas, quedó conectada sólo parcialmente con los logros o fracasos de la gestión. Razones comunes: (a) la construcción de identidad de los liderazgos no tiene en los logros de gestión su fuente de legitimidad más importante; y (b) la

	indefinición y/u objetabilidad de los logros de la gestión no facilitan su uso como estrategia de construcción política.
<i>Impactos organizacionales</i>	Las agencias estatales observadas construyeron o recuperaron legitimidad para el Estado y el régimen político, pero son frecuentemente cuestionadas en su eficacia y eficiencia. Razones comunes: (a) recurrencia de las instancias de refundación legal y burocrática de agencias, recambios políticos de sus decisores, multiplicación de iniciativas con ciclos de gestión parcial o trunco; (b) parcialidad, temporariedad, indefinición o abierta objetabilidad de sus logros.

Fuente: Reelaborado a partir de Andrenacci (2018).

Conjeturas e hipótesis

El objeto de estudiar patrones de mala gestión es doble. Se trata de ayudar a entender para las ciencias de gobierno por qué los resultados e impactos de las políticas públicas son lo que son; y se trata de contribuir a orientar a lxs ciudadanxs en la atribución de responsabilidad por aciertos y errores, a las personas, lo partidos, las coaliciones, las instituciones, o los sistemas. Para propios y ajenos, es interesante averiguar dónde y por qué hay prácticas y circunstancias recurrentes que saturan en equilibrios de baja calidad de política pública.

Los procesos observados fueron escogidos porque hubo información primaria o secundaria de la cual inferir, con rigor razonable, lo ocurrido durante los procesos de gestión a partir de la percepción de los integrantes de las “mesas chicas” que los condujeron o coordinaron. Sin embargo, necesitamos saber más sobre su naturaleza, dinámica y resiliencia, investigando más sectores y niveles, y remontando hacia atrás y adelante en el tiempo, para reducir el carácter anecdótico y aumentar los indicios de “institucionalidad” en estas prácticas.

Aún con estas limitaciones, me tomaré la libertad de aventurar algunas hipótesis y hacer algunas conjeturas a partir del “vistazo”. La literatura existente identifica correctamente que una gran parte de los problemas de gestión se generan en el territorio clave de la relación entre política y gestión; en el espacio que ocupan, en las prácticas y representaciones de los gobernantes, cosas tales como la información, la negociación, la estrategia y los protocolos. Como la gestión no es un reflejo de la política (si lo fuera, la gestión se reduciría a dilemas de coordinación, o de principal-agente), los problemas y las “soluciones” recurrentes que se estructuran en patrones de mala gestión, son el resultado del modo en que se combina la política

y la gestión estatal de una poliarquía con en los estrechos límites de capacidad estatal de un país en desarrollo.

Dentro de este denso paquete de problemas, un lugar clave, poco sistematizado por la literatura, pero frecuentemente aludido, son las consecuencias de la alta conflictividad en las arenas políticas que rodean a la gestión de una poliarquía en desarrollo. En cualquier poliarquía, al estar el poder institucionalmente distribuido, la conflictividad hace muy difícil la solución de problemas de coordinación y de principal-agente. Pero en un país en desarrollo, la conflictividad choca con límites estructurales de capacidad estatal (Chudnovsky et al., 2018) que la intensifican y desencadenan peores soluciones a los dilemas de gestión que la propia conflictividad presenta. ¿Significa esto que un país en desarrollo tiene que optar entre democracia y coherencia gubernamental?

En todos los casos, parece tan difícil como esencial distinguir qué dosis de responsabilidad tienen las decisiones y su implementación en los costos y en la toma de riesgos de los procesos de políticas públicas. Esto, se podría conjeturar a partir de los casos observados, implica dos dimensiones clave: (i) cuánto hay de límites estructurales de capacidad estatal y cuánto de “incapacidad de gobierno” (de comprender adecuadamente el problema y generar las condiciones políticas y administrativas para atacarlo); (ii) cuánto hay de inercia institucional sobre-determinante y cuánto de “error” (de perspectiva, de información, de conflicto de intereses, etc.). Se deriva de lo sugerido en este trabajo, que este tipo de análisis de políticas públicas es esencial para comprender la gestión estatal de poliarquías en desarrollo.

No ayuda que la mayoría de los involucrados, y muchos investigadores, naturalicen los problemas que derivan de los patrones de mala gestión, en narrativas de sentido común del tipo “así es la política” o “así es la gestión”. En efecto, los patrones de gestión se asientan en (y son creadores de) reglas institucionales. Pero reducen los éxitos relativos; agravan el carácter parcial o errático de resultados e impactos; cuestan bastante tiempo y dinero, cerrando ventanas de oportunidad; y erosionan peligrosamente la legitimidad ciudadana de sus poliarquías.

Referencias

Acemoglu, Daron; Johnson, Simon y Robinson, James (2000): "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation"; en *Working Paper* No. 7771, National Bureau of Economic Research.

Acuña, Carlos (compilador) (2013): *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*; Siglo XXI - OSDE, Buenos Aires.

Acuña, Carlos (compilador) (2014a): *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en Argentina*; Siglo XXI - OSDE, Buenos Aires.

Acuña, Carlos (compilador) (2014b): *Dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*; Siglo XXI - OSDE, Buenos Aires.

Aguilar Villanueva, Luis (1993): "Estudio introductorio"; in Aguilar Villanueva, Luis (editor): *Problemas públicos y agenda de gobierno*; Porrúa, México.

Alonso, Guillermo (editor) (2007): *Capacidades estatales, instituciones y política social*; Prometeo, Buenos Aires.

Andrenacci, Luciano (2018): "El problema de la 'mala gestión' en políticas públicas. Una aproximación a partir de evidencias de Argentina (2007-2015)"; en *Seminarios de Investigación en Política y Gobierno, Ciclo 2018*; EPyG-UNSAM, Buenos Aires.

Barbero, José & Bertranou, Julián (2014): "Una asignatura pendiente: Estado, instituciones y política en el sistema de transporte"; in Acuña, Carlos (compilador): *Dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*; Siglo XXI - OSDE, Buenos Aires.

Beasley, Caitlin (2015): *Transparency Initiatives: Analysis of Public Policies Applied by Argentina's Anti-Corruption Office, 2000-2013*; Master of Arts Thesis in Development Management and Policy, Buenos Aires, UNSAM – Georgetown University.

Benington, John & Moore, Mark: "Public Value in Complex and Changing Times"; en Benington, John & Moore, Mark (editores) (2011): *Public Value. Theory and Practice*; Houndmills, Palgrave-Macmillan.

Benz, Arthur & Papadopoulos, Yannis (editores) (2006): *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences*; Routledge, New York.

Benz, Arthur & Papadopoulos, Yannis (2006): "Governance and Democracy: Concepts and Key Issues"; in Benz & Papadopoulos (op. cit.).

Bertranou, Julián (2015): "Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate", in *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 4.

Bovens, Mark; t'Hart, Peter & Peters, Guy (2001): "Analysing governance success and failure in six European states"; in Bovens, Mark; t'Hart, Peter & Peters, Guy (editores): *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis*; Edward Elgar, Cheltenham-Northampton.

Bueno, Verónica (2012): *Gestionando la migración regional: el programa Patria Grande*; Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo; Buenos Aires, UNSAM.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1977): *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*; Editora Brasiliense, São Paulo.

Chudnovsky, Mariana; González, Andrea; Hallak, Juan Carlos; Sidders, Mercedes y Tommasi, Mariano (2018): "Construcción de capacidades estatales: Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina"; en *Gestión y Política Pública* Vol. 27, N° 1.

Cohen, Michael; March, James & Olsen, Johan (1972): "A Garbage Can Model of Organizational Choice"; in *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, N° 1.

Cohen, Steven (1993): "Defining and Measuring Effectiveness in Public Management"; in *Public Productivity & Management Review*, Vol. 17, N° 1.

Costa; María Ignacia; Curcio, Javier & Grushka, Carlos (2014): "La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)"; in Danani, Claudia & Hintze, Susana (coordinadoras): *Protecciones y desprotecciones (ii). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*; UNGS, Los Polvorines.

Dahl, Robert (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition*; New Haven-London, Yale University Press.

Danani, Claudia & Hintze, Susana (2014): "Personas, instituciones y políticas. Reconstrucción y balance de la protección del Sistema de Seguridad Social en la Argentina, 2010-2013"; en Danani & Hintze (2014), op. cit.

De Anchorena, Beatriz (2017): *La autonomía en disputa: capacidades estatales y poder empresario en el conflicto agropecuario argentino de 2008*; Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo; Buenos Aires, UNSAM.

De Leon, Peter (2007): "The stages approach to the policy process: what has it done? Where is it going?"; in Sabatier, Paul (editor): *Theories of the Public Policy Process*; Westview Press, Boulder.

Derlien, Hans-Dietrich & Peters, Guy (2008): *The State at Work; Volume 1: Public Sector Employment in Ten Western Countries*; Edward Elgar, Cheltenham.

Dror, Yehezkel (2001): *The Capacity to Govern. A Report to the Club of Rome*; Frank Cass, London-Portland.

Elmore, Richard (1979): "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions"; en *Political Science Quarterly*, 94:7.

Elmore, Richard (1983): "Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy"; en *International Workshop on Interorganizational Implementation*; Rotterdam, Erasmus University.

Estévez, Alejandro & Esper, Susana (2008): "Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas"; en *IR05, Revista del Instituto AFIP*, N° 72.

Evans, Peter (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*; Princeton University Press.

Ferlie, Ewan; Lynn, Laurence Jr. & Pollitt, Christopher (editors) (2005): *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press.

Frederickson, H. George (1996): "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration"; in *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 3.

González, Victoria (2014): "Dinámicas de planificación educativa. Estrategias de planificación y gestión del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012- 2016"; Proyecto de tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo; Buenos Aires, UNSAM.

Grindle, Merilee (1996): *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*; Cambridge University Press.

Hernández, Daniel (2015): "El Modelo de la Cadena de Valor Público para el análisis de políticas"; en *Revista Institucional de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública* N° 54.

Hood, Christopher (1991): "A Public Management for All Seasons?"; in *Public Administration*, Vol. 69.

Ingraham, Patricia (2005): "Striving for Balance. Reforms in Human Resources Management"; in Ferlie et altrii (op. cit.).

Kingdon, John (1995): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*; Harper-Collins, Nueva York.

Knoepfel, Peter; Larrue Corinne; Varone, Frédéric y Sacard, Jean-François (2006): *Analyse et Pilotage des Politiques Publiques*; Glarus, Verlag Rüegger.

Lasswell, Harold (1951): 'The policy orientation', in Lerner, Daniel & Lasswell, Harold (editores): *The Policy Sciences*; Stanford University Press.

Lindblom, Charles (1959): "The science of 'muddling through'"; en *Public Administration Review* Vol. 19, N° 2.

Lora, Eduardo (editor) (2007): *El estado de las reformas del estado en América Latina*; Banco Mundial - Banco Interamericano de Desarrollo - Mayol, Washington DC - Bogotá.

Lora Grünwaldt, Martín (2014): "Patrones de gestión en políticas públicas argentinas: el caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial"; Proyecto de tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo; Buenos Aires, UNSAM.

Lynn, Laurence Jr. (2005): "Public Management: A Concise History of the Field"; in Ferlie *et alrii* (op. cit.).

Lynn, Laurence Jr. (2006): *Public Management: Old and New*; New York & London, Routledge.

Mann, Michael (1997): *The sources of social power. Volume I: A history of power from the beginning to AD 1760*; Cambridge University Press [1986].

Mann, Michael (1998): *The sources of social power. Volume II: The rise of classes and nation-states, 1760-1914*; Cambridge University Press [1993].

Mann, Michael (2012): *The sources of social power. Volume III: Global Empires and Revolution, 1890-1945*; Cambridge University Press [1993].

Mann, Michael (2013): *The sources of social power. Volume IV: Globalizations, 1945-2011*; Cambridge University Press.

McDonnell, Lorraine y Elmore, Richard (1987): "Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments"; en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9:2.

March, James & Olsen, Johan (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Free Press, Nueva York.

Martínez Nogueira, Roberto (2002): "Las administraciones públicas paralelas y las capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras", in *Reforma y Democracia* N° 24.

Martínez Nogueira, Roberto (2010): "La coherencia y la coordinación de políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias"; en Acuña, Carlos (compilador): *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*; Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina, Buenos Aires.

Mayntz, Renate (2006): "Governance en el Estado moderno" [2003]; in *POSTData* N° 11.

Medellín Torres (1997): "Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa"; in *Reforma y Democracia* N° 8.

Medellín Torres (2004): "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad"; in *Serie Políticas Sociales*, N° 93, CEPAL, Santiago de Chile.

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

Moe, Terry (1989): "The Politics of Bureaucratic Structure"; in Chubb, John & Peterson, Paul (editores): *Can the Government Govern?*; Brookings Institution Press, Washington DC.

Moore, Mark (1995): *Creating Public Value. Strategic Management in Government*; Harvard University Press.

O'Donnell, Guillermo (1993): "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas"; in *Desarrollo Económico*, vol. 33, N° 130.

Olsen, Johan (2005): "Maybe It Is Time To Rediscover Bureaucracy"; in *Journal of Public Administration Research and Theory* N° 16.

Olsen, Johan (2008): "The Ups and Downs of Bureaucratic Organization"; in *Annual Review of Political Science* Vol. 11.

Oszlak, Oscar (1999): "Quemar las naves", en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6, N° 14.

Oszlak, Oscar (2003): "Estados capaces. Un desafío de la integración"; in Blejmar, Bernardo (compilador): *Liderazgo y Desarrollo Sustentable*; Manantial, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (2011): "Burocracia estatal: política y políticas públicas" [2005]; in *POSTData* N° 11.

Oszlak, Oscar y Felder, Ruth (2000): "A capacidade de regulação estatal na Argentina", en *Revista do Serviço Público*, Año 51, N° 1.

Oszlak Oscar & O'Donnell, Guillermo (1981): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación"; in *Documentos GE-CLACSO N° 4*, CEDES, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar & Orellana, Edgardo (2001): "El análisis de capacidad institucional. Aplicación de la metodología SADCI [Sistema de Análisis de Capacidad Institucional]"; Buenos Aires, unpublished.

Painter, Martin y Pierre, Jon (2005): *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and Comparative Perspectives*; Houndmills, Palgrave-Macmillan.

Pautassi, Laura; Arcidiácono, Pilar & Straschnoy, Mora (2013): "Asignación Universal por Hijo para la protección social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos"; in *Serie Políticas Sociales N° 187*; Santiago de Chile, CEPAL.

Peters, Guy & Pierre, Jon (2006): "Governance, Accountability and Democratic Legitimacy"; in Benz & Papadopoulos (op. cit.).

Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*; Oxford University Press.

Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2009): *Continuity and Change in Public Policy and Management*; Edward Elgar, Cheltenham.

Quiroga, Juan Pablo (2015): *Control(es) de Precio y capacidades estatales. Disciplinamiento, transferencia y redes informales de control, monitoreo y sanción. El caso de Precios Cuidados en Argentina y su aceptación por parte del empresariado del retail local*; Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo; Buenos Aires, UNSAM.

Roller, Edeltraud (2006): *The Performance of Democracies. Political Institutions and Public Policy*; Oxford University Press.

Rosanvallon, Pierre (2015): *Le bon gouvernement*; Paris, Seuil.

Sabatier, Paul (1991): "Toward Better Theories of the Policy Process"; en *Political Science & Politics* Vol. 24, N° 2.

Sabatier, Paul (1998): "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe", in *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, N° 1.

Saetren, Harald (2005): "Facts and Myths about Research on Public Policy

Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant"; in *Policy Studies Journal*, Vol. 33, N° 4.

Salesi, Alejandro (2014): "Gestión de Políticas Públicas en el área de la Defensa Nacional: el caso del Ciclo de Planeamiento de Defensa Nacional dentro del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de la República Argentina, 2007-2012"; Proyecto de tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo; Buenos Aires, UNSAM.

Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo; Stein, Ernesto & Tommasi, Mariano (editores) (2011): *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?*; BID-Mayol, Washington DC.

Stein, Ernesto & Tommasi, Mariano (2006): "La política de las políticas públicas"; in *Política y Gobierno* Vol. XIII, N° 2.

Stein, Ernesto & Tommasi, Mariano (2011): "Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina?"; in Scartascini, Spiller, Stein & Tommasi (op. cit.).

Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varonne, Frédéric (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*; Barcelona, Ariel.

Tobelem, Alain (1992): "Institutional Capacity Analysis and Development Systems (ICADS): Operational Manual"; World Bank LATP Occasional Papers N° 9, Washington DC.

Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1973): *Implementation*; Berkeley, University of California Press.

Yunker, Kyle (2012): *The Coalition and the Open Window: Breaking the Media Policy Monopoly in Argentina*; Master of Arts Thesis in Development Management and Policy, Buenos Aires, UNSAM – Georgetown University.