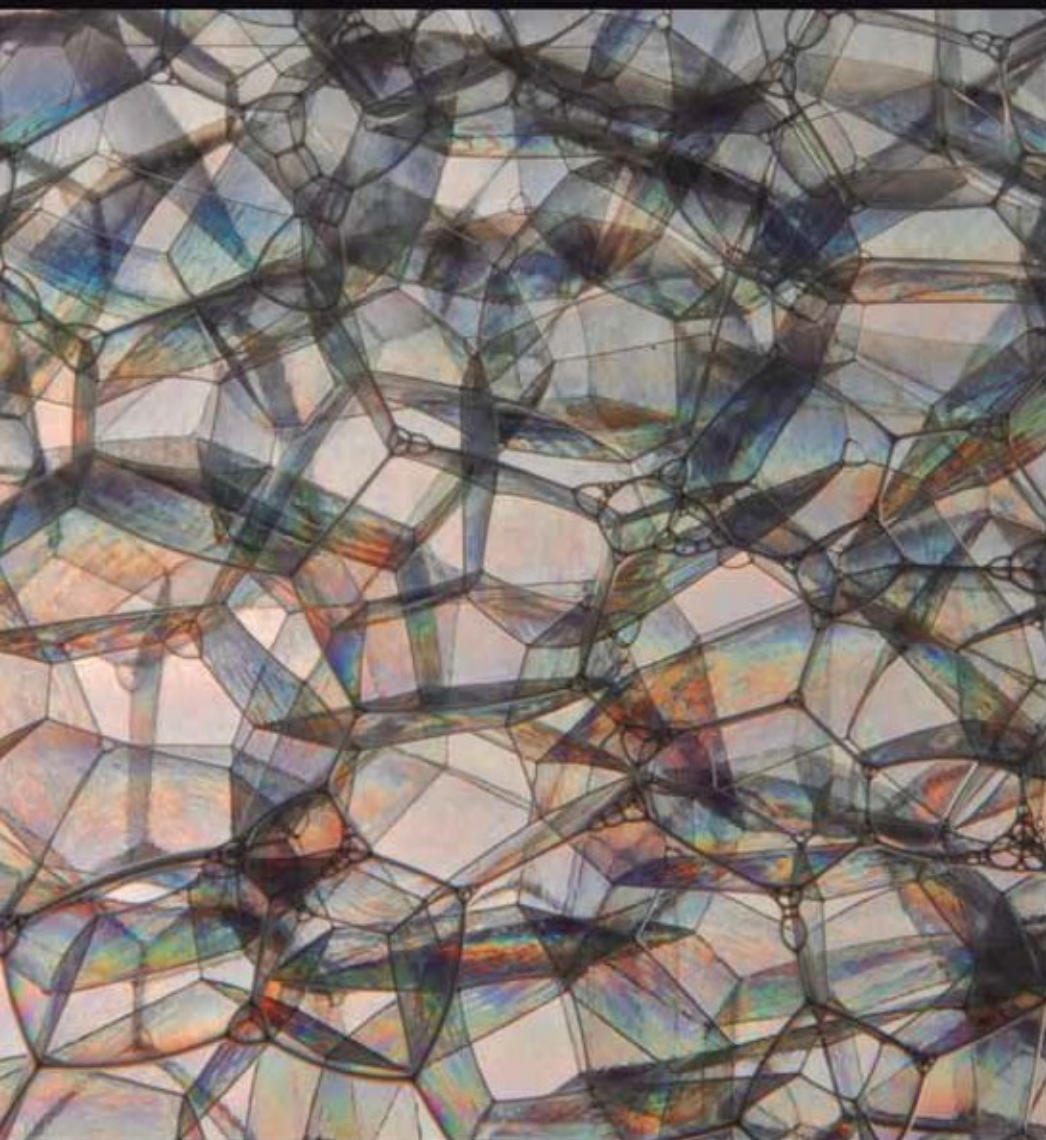


# PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público

**Jorge Walter y Diego Pando** compiladores





**Jorge Walter** es Investigador independiente en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede de trabajo en la Universidad de San Andrés, es Doctor en Sociología y dirige en la Universidad de San Andrés el Centro de Estudios e Investigaciones América Latina - Europa (CERALE).



**Diego Pando** es Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid, Profesor de la Universidad de San Andrés en donde dirige el Programa de Gobierno Electrónico y miembro de la Comisión Directiva de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

#### **Autores**

María Soledad Arqueros Mejica | Antonio Camou | Leyla Inés Chain | Mariana Chudnovsky | Mercedes Di Virgilio | Gustavo Dufour | Joaquim Rubens Fontes Filho | Javier Eduardo Fuenzalida Aguirre | Tomás Guevara | Mercedes Iacoviello | Mariana Ingelmo | José Julián Inostroza Lara | Mónica Iturburu | Will Lamborn | Frederico Lustosa da Costa | Freddy Mariñez Navarro | Roberto Martínez Nogueira | Vitor Yoshihara Miano | Marjorie Morales Casetti | Alicia Novick | Diego Pablo Pando | Héctor Rodríguez Ramírez | Jean-Michel Saussois

# PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público

Jorge Walter y Diego Pando compiladores

María soledad arqueros Mejica

antonio camou

leyla inés chain

Mariana chudnovsky

Mercedes Di Virgilio

gustavo Dufour

Joaquim rubens fontes filho

Javiereduardofuenzalida aguirre

tomás guevara

Mercedes iacoviello

Mariana ingelmo

José Julián inostroza lara

Mónicaiturburu

Will lamborn

frederico lustosa da costa

freddy Mariñez navarro

roberto Martínez nogueira

Vitor Yoshihara Miano

Marjorie Morales casetti

alicia novick

Diego pablo pando

Héctor rodríguez ramírez

Jean-Michel saussois

Walter, Jorge Alejandro

Planificación estratégica : Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público. - 1a ed. - Buenos Aires : el autor, 2014.

482 p. ; 23x16 cm.

ISTC A10-2014-00000002-4

1. Políticas Públicas. 2. Planificación Estratégica. I. Título  
CDD 320.6



Sociedad Argentina de Análisis Político  
ayacucho 132, 1º p. c1025aaDcaBa, argentina.  
tel: (54-11) 49468694 y (54-11) 59670366  
email: [secretaria@saap.org.ar](mailto:secretaria@saap.org.ar)  
[www.saap.org.ar](http://www.saap.org.ar)



UniverSidad de San Andrés  
Vito Dumas 284. B1644BiD Victoria, provincia de Buenos aires  
argentina. tel: (54-11) 4725-7014  
email: [administracion@udesa.edu.ar](mailto:administracion@udesa.edu.ar)  
[www.escpeurope.eu/cerale](http://www.escpeurope.eu/cerale)

Foto de tapa: Martín Berinstein, [www.berinstein.net](http://www.berinstein.net)

Diseño y edición: *Alessandrini & Salzman* para publicaciones de la saap

# Índice general

<u>Temas y problemas de Planeamiento Estratégico en el ámbito público.....</u>	<u>9</u>
<u><i>Jorge Walter y Diego Pando</i></u>	
<u>El planeamiento estratégico y el mejoramiento de la gestión pública.....</u>	<u>21</u>
<u><i>Roberto Martínez Nogueira</i></u>	
<u>¿Debe y puede el Estado ser estratega?.....</u>	<u>37</u>
<u><i>Jean-Michel Saussois</i></u>	
<u>Planejamento Estratégico no Setor Público pós-NPM: Diagnóstico e Premissas para seu Desenvolvimento .....</u>	<u>53</u>
<u><i>Joaquim Rubens Fontes Filho</i></u>	
<u>Planificación (¿estratégica?) de recursos humanos en los gobiernos latinoamericanos.....</u>	<u>89</u>
<u><i>Mercedes Jacoviello y Mónica Silvana Iturburu</i></u>	
<u>Desafíos y oportunidades de la planificación estratégica en la utilización de tecnologías de información en las administraciones públicas latinoamericanas.....</u>	<u>121</u>
<u><i>Diego Pando</i></u>	
<u>Planejamento Governamental no Brasil: entre a estratégia e a rotina processual.....</u>	<u>153</u>
<u><i>Frederico Lustosa da Costa y Vitor Miano</i></u>	
<u>Reflexiones en torno a la integralidad de las intervenciones públicas en el territorio .....</u>	<u>179</u>
<u><i>Di Virgilio, María Mercedes - Arqueros Mejica, María Soledad y Guevara, Tomás</i></u>	
<u>La sustentabilidad de los procesos de modernización estatal: creación de capacidades institucionales, problemas de coordinación y desafíos de planificación.....</u>	<u>197</u>
<u><i>Gustavo Dufour y Mariana Ingelmo</i></u>	

<u>Retos y desafíos de la coordinación de la política social en México.....</u>	<u>223</u>
<i>Héctor Rodríguez Ramírez</i>	
<u>Modernización del Sistema de Elección de Directivos del Estado en Chile: Un proceso inconcluso.....</u>	<u>251</u>
<i>José Julián Inostroza Lara, Marjorie Morales Casetti y Javier Eduardo Fuenzalida Aguirre</i>	
<u>¿Falsos dilemas de la descentralización? Pensamiento estratégico distribuido territorialmente. El caso de Chile.....</u>	<u>279</u>
<i>José Inostroza Lara y Javier Fuenzalida Aguirre</i>	
<u>Un modelo analítico para estudiar las capacidades estatales subnacionales. El rol de los gabinetes en las políticas sanitarias de las provincias argentinas de Chaco y Formosa.....</u>	<u>309</u>
<i>Mariana Chudnovsky</i>	
<u>Temas y problemas de la planificación en Buenos Aires. Notas sobre el Plan Urbano Ambiental.....</u>	<u>367</u>
<i>Alicia Novick y Will Lamborn</i>	
<u>Vinculaciones entre conocimiento especializado y procesos de planificación para el desarrollo local: El caso de la Dirección de Asuntos Municipales de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina).....</u>	<u>394</u>
<i>Antonio Camou y Leyla I. Chain</i>	
<u>La transparencia: una reflexión ante la propuesta del gobierno abierto.....</u>	<u>439</u>
<i>Freddy Mariñez Navarro</i>	
<u>De los autores .....</u>	<u>473</u>

### *Agradecimientos*

La organización del Seminario que estuvo en el origen de este libro contó con financiamiento del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación Argentina y de la Universidad de San Andrés. Agradecemos también el apoyo brindado por las autoridades del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL) y del Proyecto de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina. Asimismo, fue fundamental la colaboración de las instituciones académicas integrantes del Centro de Estudios e Investigaciones América Latina-Europa (CERALE) que financiaron los viajes de sus respectivos profesores, y el apoyo de estos últimos, que entregaron en plazo productos originales cuya redacción fue motivada por la reflexión abierta que caracteriza nuestros seminarios.

Nuestro reconocimiento a la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) por confiar en el proyecto.

Finalmente, con nombre y apellido, agradecemos especialmente a nuestra colega Marina Calamari por su generosa ayuda en la coordinación y organización de todas las actividades del Seminario, y a Carlos Acuña por su apoyo y estímulo permanente desde que comenzamos a pensar en su organización.





# Temas y problemas de Planeamiento Estratégico en el ámbito público

*Jorge Walter y Diego Pando*

El objetivo del Seminario que dio origen a este libro fue reflexionar sobre los nuevos desafíos y enfoques de la planificación estratégica en el ámbito público. Esta reflexión la realizamos mediante una puesta en común de investigaciones y experiencias empíricas recientes, realizadas en los países de las instituciones afiliadas del Centro de Estudios América Latina-Europa (CERALE)<sup>1</sup> y por otras instituciones invitadas al evento que tuvo lugar en el campus de la Universidad de San Andrés entre los días 16 y 17 de julio de 2012.

La reunión científica realizada en el campus de la Universidad de San Andrés fue la tercera de una serie iniciada en 2003 en la sede CERALE de ESCP Europe en París y continuada en 2007 en la sede CERALE del Instituto Tecnológico de Monterrey, que estuvieron en el origen de sendos libros (Saussois, 2003; Mariñez Navarro y Garza Cantú, 2009).

El tema convocante del primer seminario fue el desplazamiento de las fronteras entre lo público y lo privado y el desarrollo de nuevos vínculos y un nuevo rol del Estado como corolario de las reformas de los años noventa. El segundo, realizado en la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Instituto Tecnológico de Monterrey, tuvo como tema articulador el paso del análisis a la implementación de las políticas públicas, verdadera caja negra demandante de aportes originales, mediante el diálogo interdisciplinario entre científicos políticos y administradores, académicos y gerentes del ámbito público y privado. Al finalizar el tercer seminario en la Universidad de San Andrés, los

---

1. CERALE es un centro interinstitucional en red con sede en ESCP Europe (<http://www.esceurope.eu/cerale>), al cual están afiliados la Universidad de San Andrés, la Fundação Getúlio Vargas, el Instituto Tecnológico de Monterrey y la Universidad de Chile.

representantes de las sedes del CERALE acordaron el tema de la próxima reunión –la evaluación de las políticas públicas– cuya organización estará a cargo del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile. Antes de presentar los trabajos que integran este libro conviene precisar qué entendemos por planificación estratégica en el ámbito público. Nada más apropiado a este respecto que la definición aportada en el Manual editado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL), cuyo Director, Jorge Mattar, tuvo a su cargo la conferencia inaugural del seminario.<sup>2</sup>

Bajo el subtítulo “La Planificación Estratégica como instrumento de la gestión por resultados”, el documento del ILPES provee la siguiente definición:

“La Planificación Estratégica es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen. Consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva, la Planificación Estratégica es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas” (Armijo, 2009: 5).

En un plano más práctico, el documento se refiere luego a la detección de brechas y a la definición de objetivos, metas y acciones con efectos a mediano o largo plazo (en lo cual la planificación estratégica se diferencia de la planificación operativa) y a la conveniencia de monitorear la implementación mediante indicadores, a sabiendas de “que en las organizaciones públicas las señales no son tan claras” como en la gestión privada. Se destacan, asimismo, no solo la dimensión técnica sino también las exigencias políticas del proceso.

---

2. Titulada “Planificación y gestión pública para el desarrollo de América Latina”.

Introduciremos a continuación, brevemente, los sucesivos capítulos del libro con la idea de ayudar al lector a un mejor recorrido del mismo. Los dos primeros, cuyos autores son Roberto Martínez Nogueira (Universidad de San Andrés) y Jean-Michel Saussois (ESCP Europe), reproducen las conferencias magistrales que estuvieron a su cargo y adoptan, por lo tanto, la forma de ensayos. El resto de los trabajos refleja, con metodologías variadas, la cuestión de la planificación estratégica en el sector público en diferentes contextos y niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, municipal), momentos, ámbitos de política pública y problemas.

Para **Roberto Martínez Nogueira**, la temática de la planificación estratégica adquirió creciente importancia debido a la naturaleza de los problemas que enfrentan las organizaciones públicas. Sometidas a una creciente incertidumbre en un mundo cada vez más complejo y con tamaños que desafían la posibilidad de centralización de las decisiones operativas, las organizaciones públicas deben generar mecanismos de asignación de capacidad decisoria a partir de objetivos y de estrategias convertidos en parámetros para los niveles subordinados. Según el autor, el planeamiento estratégico se ha difundido en el sector público como práctica, pero las evidencias sobre su impacto en la calidad de la gestión son limitadas y generalmente no satisfactorias. La planificación ha servido como modo de análisis y autoevaluación organizacional pero, en el caso argentino, su articulación con los objetivos de las políticas públicas es aun débil, persistiendo el carácter ritual y simbólico de las prácticas establecidas. La tarea pendiente, según Martínez Nogueira, consiste en reconstruir mecanismos que den mayor integralidad y consistencia a los procesos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de acciones gubernamentales de manera de ir generando capacidades y prácticas que conduzcan a una gestión efectivamente orientada por resultados e impactos.

**Jean-Michel Saussois** propone, por su parte, abordar la cuestión del Estado con la mayor modestia posible para no caer en *images d'epinal* tales como “el Estado planificador a la francesa”, o acerca de la poca influencia del Estado norteamericano en la economía de ese país. Asimismo, desaconseja a los investigadores referirse a “Francia

S.A. como si el Estado francés fuera un actor único, comparable a una gran firma”. Para huir de peligrosas abstracciones como esta, propone a continuación la “descripción densa” de un caso concreto, entramado dinámico de negociaciones a múltiples niveles y entre actores múltiples que revela la yuxtaposición de *polity*, *policy* y *politics* que es inevitable cuando el Estado intenta transformarse en estrategia. En la segunda parte de su artículo, Saussois propone una serie de metáforas sobre los roles que puede asumir el Estado estratega: en primer lugar el clásico Estado camillero, que ayudaba a las empresas en crisis; en segundo lugar el Estado “del gran proyecto” que intentaba trazar un futuro a largo plazo promoviendo sectores o cadenas de valor (perspectiva que no sobrevivió a la liberalización de la economía a partir de los años ochenta) y, por último, el Estado “productor de humus”, que posiblemente abandone una estrategia voluntarista de comando y control pero brinde a los actores la posibilidad de encontrar ellos mismos nuevos granos, sembrarlos y hacerlos fructificar para una justa redistribución de los beneficios de la cosecha.

El trabajo de **Joaquim Rubens Fontes Filho**, profesor de la Fundación Getulio Vargas/EBAPE, muestra los impactos de la denominada Nueva Gestión Pública y de sus principales lineamientos, tales como los sistemas basados en los resultados de gestión, incentivos, bonos de desempeño, entre otros, sobre los procesos de la planificación estratégica en el sector público. En este sentido, el autor plantea para la discusión un conjunto de supuestos que pueden ayudar a guiar el desarrollo de metodologías y herramientas de apoyo adaptadas a la lógica del sector público.

A partir de los criterios orientadores y los principios rectores de la Carta Iberoamericana de la Función Pública del CLAD, **Mercedes Iacoviello** (Universidad de San Andrés y UBA) y **Mónica Iturburu** (Universidad Nacional del Centro) describen los procesos de planificación estratégica de recursos humanos en los países latinoamericanos. Según las autoras, el predominio de la dimensión fiscal deriva en un proceso de planificación reactivo, vinculado mayormente a la aprobación de plazas. Con pocas excepciones, la profesionalización de la gestión pública no ha ganado en las más altas autoridades el lugar que debería ocupar para mejorar la calidad y el impacto de servicios públicos básicos

—como la educación, la salud o la seguridad— a tal punto que ni siquiera se menciona en sus planes de gobierno la necesaria profesionalización de sus planteles. El trabajo reconoce que las mejoras logradas se debieron a esfuerzos realizados por las áreas rectoras, pero difícilmente puedan traducirse en prácticas generalizadas sin la implicación de las más altas autoridades y del segmento directivo profesional.

Dado el recurso intensivo a tecnologías de información en los procesos de modernización de las administraciones públicas, y los resultados parciales, heterogéneos y desequilibrados que se están obteniendo al respecto en América Latina, **Diego Pando**, Director del Programa de Gobierno Electrónico de la Universidad de San Andrés, plantea la necesidad de la planificación estratégica para identificar prioridades y asignar recursos, contrarrestando la segmentación y la atomización de los programas y proyectos. El trabajo identifica, a continuación, los principales desafíos a enfrentar en esta materia, entre los cuales se destacan la necesidad de elaborar diagnósticos apropiados; de reconocer (y no subestimar) la heterogeneidad del aparato estatal; de orientar el proceso de planificación estratégica hacia los intereses, expectativas y necesidades de los ciudadanos; de identificar experiencias para aprender de ellas (pero atendiendo a la institucionalidad en la cual se enmarcan); de pensar en la implementación al momento de la formulación; de prestar atención no solo al contenido del plan sino también al proceso que da forma al contenido; de recurrir a la evaluación para (re) orientar los procesos de decisión y rendir cuentas; y de no entregarse a los cantos de sirena de la tecnología.

El artículo de **Frederico Lustosa Costa** y **Victor Miano**, de la Universidad Federal Fluminense, indaga sobre el ciclo histórico de la planificación gubernamental en Brasil, es decir, sobre su emergencia, consolidación, apogeo, declinación y reciente renacimiento, que se vieron reflejados en la mayor o menor centralidad de los planes y las estructuras encargadas de elaborarlos en el ámbito de las burocracias gubernamentales. El estudio realizado revela que, con el transcurso del tiempo, la planificación ganó en formalización y consistencia técnica, pasando de la elaboración de documentos meramente indicativos a la formulación de planes más estructurados y precisos. No obstante, en la última fase, junto a los planes plurianuales de carácter programático y formal, la

incorporación de técnicas de planeamiento estratégico no siempre vino acompañada de la previa elaboración de diagnósticos en profundidad.

**María Mercedes Di Virgilio** (investigadora del CONICET), **María Soledad Arqueros Mejica** (becaria CONICET) y **Tomás Guevara** (becario CONICET) reflexionan en su artículo sobre la integralidad del territorio y la necesidad de reconfigurar la acción pública en escenarios a los cuales llega ex post, desarticulada y fragmentada, modulando las estructuras de oportunidades y generando nuevas desigualdades. En territorios constituidos bajo el signo neoliberal, se fueron desarrollando en la última década políticas públicas diversas que dejaron marcas sucesivas: políticas de transferencia de tierras a sus ocupantes, planes de construcción de viviendas nuevas, planes de mejoramiento habitacional e infraestructura básica, etc. Estas intervenciones, buenas en sí mismas e impulsadas en su mayoría por el gobierno nacional, se llevaron a cabo en forma desarticulada de los planes de ordenamiento territorial, generando un desfase entre la disponibilidad de recursos y las facultades legales de ordenamiento y planificación. La recuperación del rol del Estado a partir de 2002 no siempre fue acompañada de las instancias de articulación y planificación necesarias para volver eficaz la intervención estatal en la estructuración del territorio, razón por la cual no hubo cambios sustanciales a ese nivel. Del trabajo de Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara, se desprenden serios interrogantes sobre la capacidad de la acción pública para promover procesos de integración social y urbana y generar las condiciones de acceso a la ciudad para todos los habitantes.

**Gustavo Dufour** (UBA-UNAJ) y **Mariana Ingelmo** (UBA-UCEMA) hacen hincapié en su trabajo en el desafío de la generación de capacidades de coordinación de políticas públicas para la solución de problemas multicausales. Según los autores, si bien el origen de la preocupación por los problemas de coordinación estuvo ligado a visiones de racionalidad administrativa y fiscal, los nuevos debates ponen en el centro de la discusión la cuestión de la calidad e impacto de las intervenciones públicas, lo que supone incorporar al análisis la percepción del beneficiario sobre las intervenciones públicas. En este marco, el trabajo aborda los principales aprendizajes alcanzados por el Proyecto de Modernización del Estado en Argentina, al mismo tiempo que plantea

algunas hipótesis sobre los cursos de acción a seguir y los retos a enfrentar para fortalecer la capacidad de acción conjunta de modernización estatal en escenarios en los que intervienen múltiples organizaciones públicas.

**Héctor Rodríguez Ramírez**, Director del Departamento Administración Pública y Economía y Director del Doctorado en Política Pública de la EGAP Gobierno y Política Pública del Instituto Tecnológico de Monterrey, se refiere en su texto a la necesidad de políticas integrales para enfrentar la complejidad de los problemas de bienestar, dados sus vasos comunicantes con la pobreza, la desigualdad social y la exclusión en sus múltiples dimensiones. La necesidad de acciones públicas estatales integrales coloca en primer plano el problema de la coordinación entre los organismos ejecutores de programas y políticas con impacto en la calidad de vida de la población, algo particularmente difícil en un país con un fuerte y complejo sistema federal como México. En este sentido, si bien se fortaleció la imprescindible Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, la coordinación de la política social que promovió no ha logrado resolver por sí sola los notables problemas de bienestar social que afectan a México. Según el autor, la coordinación implica una estrecha colaboración operativa interministerial entre diferentes entes y sectores, para lo cual los sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación constituyen instrumentos fundamentales.

Con un enfoque exploratorio y recurriendo a una triangulación metodológica (cuantitativa y cualitativa), **José Inostroza** y **Javier Fuenzalida**, del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, y **Marjorie Morales Casetti**, de la Universidad de La Frontera, analizaron el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) de Chile. Establecido en 2004, a juicio de los autores el SADP blindó razonablemente al Estado frente a la incorporación de funcionarios de bajo nivel técnico con contactos político-partidistas por medio de un buen filtro de estándares mínimos de calidad. En base a este diagnóstico, el trabajo propone nuevos desafíos tales como: a) mejorar la pertinencia y calidad de los postulantes; b) maximizar la confianza en el sistema; y c) generar la legitimidad suficiente para que tenga sustentabilidad política y financiera. Asimismo, y considerando el caso chileno, los autores identifican una serie de elementos, recomendaciones y condiciones básicas aplicables a

otros países de la región. Entre esos elementos se destacan la generación de consensos políticos básicos que protejan al sistema, el desarrollo de estructuras organizacionales de alto nivel técnico y la creación de mecanismos de rendición de cuentas para fortalecer la confianza.

Basándose en la literatura y en datos recientes sobre los procesos de descentralización en Chile, **Inostroza** y **Fuenzalida** revisan en este artículo la experiencia de su país a partir de un análisis sobre las posibilidades y la conveniencia de cambios institucionales de carácter estructural que le permita a Chile aprovechar las ventajas de una “acción estratégica territorialmente distribuida y coordinada”. El mayor desafío consiste en lograr un diseño fino y bien calibrado de desarrollo de competencias estratégicas en los territorios/regiones, para impulsar en ellas una gestión de largo plazo con perspectiva global. Según los autores, un paso adelante significativo sería dado en este sentido si se implementase un sistema que genere convergencia entre: (a) un Intendente elegido por el Gobierno Nacional, que se ocupe de cuidar los estándares nacionales y la seguridad del interior y (b) un Gobierno Regional elegido democráticamente, que adquiera progresivamente más recursos y competencias. Aunque se trate de propuestas *ad hoc* para el caso chileno, la revisión de la literatura, el diagnóstico y los razonamientos que sustentan las propuestas pueden ser útiles para otros países de América Latina.

El trabajo de **Mariana Chudnovsky**, profesora-investigadora de la Universidad de San Andrés, plantea un modelo analítico para el estudio de las capacidades estatales subnacionales examinando el rol de los gabinetes en las políticas sanitarias de las provincias argentinas de Chaco y Formosa. La autora se propone explicar la desigualdad de la distribución del Estado en el territorio y la variación en las capacidades que el Estado desarrolla para proveer bienes públicos. A partir de un estudio comparativo de casos, Chudnovsky sostiene que la estabilidad de los gabinetes impacta en el desarrollo de un aspecto clave de las capacidades estatales: la formulación e implementación de políticas. Cuando los actores con poder de decisión respecto de la forma y la orientación de las políticas son los mismos (o rotan entre pocos en los mismos puestos), las rutinas que desarrollan ayudan a resolver problemas de política pública. Los funcionarios que permanecen en sus puestos durante un período prolongado se desenvuelven con un horizonte temporal que



les permite mejorar aprendiendo de la experiencia y coordinarse más eficazmente, aunque no dispongan para ello de mecanismos formales e institucionalizados.

El texto de **Alicia Novick**, de la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Universidad de Buenos Aires, realizado en coautoría con **Will Lamborn** (Davidson College), examina el ciclo de vida del Plan Urbano Ambiental en la ciudad de Buenos Aires. Los avatares de dicho plan muestran las modalidades según las cuales los viejos y los nuevos modos de concebir la planificación se fueron superponiendo sin demasiados matices a lo largo de un proceso atravesado por cambios políticos, en la conformación de los equipos técnicos y en las controversias acerca de los temas considerados problema.

En el marco de procesos de vinculación entre centros productores de conocimiento y gobiernos subnacionales, **Antonio Camou** (profesor de la Universidad Nacional de La Plata y de la Universidad de San Andrés) y **Leyla I. Chain** (profesora de la Universidad Nacional de La Plata) analizan algunos de los nuevos desafíos y enfoques del planeamiento estratégico a escala local. A tal efecto, evalúan la experiencia de la Dirección de Asuntos Municipales (DAM) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), que prestó asistencia técnica a más de cien organismos públicos del país y que en el ámbito geográfico de la provincia de Buenos Aires llevó a cabo numerosos procesos de planeamiento estratégico a escala local. Los autores examinan en particular una experiencia concreta de transferencia llevada a cabo por la DAM en el municipio bonaerense de Brandsen. Según ellos, más allá del fuerte trabajo de transferencia de conocimientos sobre planificación y de las varias experiencias de aplicación práctica realizadas por los integrantes de la DAM, en gran medida estas iniciativas han sido incompletas, discontinuas o parciales, evidenciando una recurrente desconexión entre el equipo asesor, el elenco del gobierno local y el marco de políticas a escala regional y nacional. El papel que jugó el conocimiento especializado estuvo en gran medida supeditado a las limitadas capacidades de gestión de las entidades involucradas, lo que en buena medida llevó a que las tareas de vinculación se apoyaran en las condiciones y los compromisos personales de los actores participantes.

El artículo de **Freddy Mariñez Navarro**, Director de la Maestría en Administración Pública y Política Pública (MAP) de la Escuela de Gobierno y Política Pública del Instituto Tecnológico de Monterrey, identifica nuevos enfoques sobre transparencia, producto de los procesos y reformas de la gestión pública así como de los avances de las tecnologías de información. El texto presenta avances de investigación sobre el Gobierno Abierto, entendido este como un modelo de gestión y plataforma de democracia colaborativa. El logro de transparencia enfrenta sin embargo tres tensiones: a) entre la amplitud de los datos y su comprensión por los ciudadanos no preparados técnicamente; b) entre los deseos de desarrollar datos útiles en detalle y simultáneamente proteger la confidencialidad y c) entre la necesidad de lograr datos “globales” y la fragmentación y distribución de los mismos en los distintos niveles de gobierno. Según Mariñez Navarro, es importante, al sistematizar las bases del Gobierno Abierto, replantear la transparencia en la gestión pública para que el carácter multifacético de la provisión de los servicios públicos, la ejecución de servicios, el financiamiento y la administración misma, minimicen las lagunas de opacidad, de modo tal que la relación entre ciudadanos y agentes (políticos, administración y gerentes públicos) sea la más apropiada desde un punto de vista democrático.

Digamos para concluir que más allá de las metodologías variadas y de los diferentes contextos y niveles de gobierno, momentos, ámbitos de política pública y problemas abordados, de la lectura del conjunto de los trabajos se desprende una imagen general bien resumida por Roberto Martínez Nogueira cuando afirma que la práctica de la planificación estratégica se ha difundido en el sector público sin un impacto significativo demostrable en la calidad de la gestión. La riqueza y la variedad de las contribuciones presentadas en este libro muestran, sin embargo, que la cuestión planteada es relevante y tiene plena actualidad. Esperemos que sirvan para estimular el debate y la investigación necesarios para que el Planeamiento Estratégico esté a la altura de lo que se espera de él en el ámbito público latinoamericano.

## Referencias bibliográficas

- Armijo, Marianela. *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público* (versión preliminar) Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública ILPES/CEPAL, 2009. Disponible en: [http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/MANUAL\\_PLANIFICACION ESTRATEGICA.pdf](http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/MANUAL_PLANIFICACION ESTRATEGICA.pdf)
- Mariñez Navarro, Freddy y Garza Cantú, Vidal (coordinadores). *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. CERALE/EGAP. Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Saussois, Jean-Michel. Public-Privé, Actes du Séminaire “Le partenariat public/privé: clé essentielle du développement”. Collection CERALE, ESCP-EAP Publication, Paris, 2003. 191 pág.



# El planeamiento estratégico y el mejoramiento de la gestión pública

Roberto Martínez Nogueira

## Introducción

El objetivo de este trabajo es discutir los aportes del planeamiento estratégico al mejoramiento de la gestión pública. Si bien esta práctica se ha difundido en la administración gubernamental argentina, no es fácil encontrar evidencias de su impacto sobre la toma de decisiones o sobre la calidad de la gestión. En lo que sigue, se plantea la necesidad de que esta práctica se articule con la institucionalización de mecanismos para el análisis sistemático de las decisiones públicas y de que se asocie a intervenciones organizacionales dirigidas al desarrollo de capacidades políticas y de gestión.

El trabajo parte de la afirmación de que el análisis de políticas públicas, la planificación de gobierno, el planeamiento estratégico de organizaciones y el desarrollo de las capacidades de gestión tienen propósitos complementarios y que deben integrarse secuencialmente para lograr una mayor racionalidad en la toma de decisiones y una mayor efectividad en su implementación. La atención se focaliza en el planeamiento estratégico, describiéndose sintéticamente algunos de sus atributos básicos, sus fundamentos teóricos, las condiciones de aplicabilidad y aprendizajes acumulados. La intención es precisar el alcance de sus contribuciones, así como delimitar las expectativas que puedan generarse con respecto a ellas.<sup>1</sup>

---

1. El contenido de este trabajo recoge argumentos y contenidos incorporados en: Roberto Martínez Nogueira, "La coherencia y coordinación de las políticas públicas", en vs. autores: *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las*

## **El marco institucional del planeamiento estratégico**

### *El planeamiento estratégico y las reformas de la gestión*

Cualquiera sea la atribución de causalidades y responsabilidades, existe una comprensión bastante generalizada de las lógicas básicas que condujeron a una administración pública cuyos atributos distan de satisfacer las aspiraciones sociales. Esas lógicas fueron producto de un largo proceso histórico durante el cual el Estado asumió una configuración muy particular: disperso, fracturado, poco inteligente, con patrones culturales y modos de hacer alejados de la noción de lo “público” y sometido al acecho y a la apropiación de grupos corporativos. La tarea para transformar esta situación es enorme e involucra la movilización de importantes recursos políticos, sociales y de conocimiento. Este objetivo comprende cambios en los marcos institucionales, la construcción de alianzas, la movilización de capacidades académicas y profesionales, el replanteo de las funciones normativas y reguladoras y reorientaciones en los comportamientos de los actores involucrados en los procesos de elaboración y ejecución de las políticas públicas.

Esa caracterización de la situación actual y de los desafíos que plantea explica la significación del abordaje del planeamiento estratégico. Los programas de reformas integrales dirigidos a todo el sector público y que abarcan simultáneamente las dimensiones normativas, de recursos, de procesos y los modos de financiamiento, cayeron en un gran desprestigio por la distancia entre las ambiciones a que respondían y los logros efectivamente alcanzados. Frente a estos intentos se impuso una orientación más realista, centrada en cuestiones y problemas relevantes cuya atención y resolución pueden desencadenar procesos de mejoramiento de la gestión que impacten sobre la capacidad de gobierno y sobre la calidad de las relaciones entre la administración y la ciudadanía. En este plano, se ubica el planeamiento estratégico.

---

*políticas y gestión pública en América Latina, Programa de Modernización del Estado*, JGM, Buenos Aires, 2010 y Roberto Martínez Nogueira, “La presidencia y las Organizaciones Públicas como constructoras de Institucionalidad”, en *Proyecto Instituciones y Actores en la Política Argentina*, Acuña, C., (coord.) OSDE, 2013.

### *Los antecedentes de planeamiento estatal*

El planeamiento estratégico como práctica en el sector público no tiene una larga tradición. La aspiración normativa de coherencia en las políticas y de coordinación en la implementación tuvo su expresión máxima en distintas experiencias de planificación de la acción de gobierno. Para estas experiencias, el plan consistía en un conjunto de fines, reglas y mandatos que definían las contribuciones esperadas de cada actor social en una cadena de acciones dirigidas a alcanzar los objetivos o los productos deseados. El plan era, en otros términos, una proyección regimentada de la acción colectiva, versión macrosocial del modelo burocrático y condición suficiente para la coordinación de los actores sociales.

Esta concepción del plan fue adoptada, con variantes, por estados transformadores, desarrollistas y de bienestar. La planificación para el desarrollo fue parte de un proyecto secular de racionalización social en el que el Estado era concebido como el cerebro y el motor del cambio. Este Estado se expresaba a través de maquinarias organizacionales estructuradas según el modelo centralista que, en vez de encarnar la racionalidad instrumental, se convirtieron en arenas de lucha política y ámbitos para la localización de conflictos, desplegando lógicas locales y siendo objeto de capturas diversas y, en consecuencia, deformando o reinterpretando las directivas de políticas y potenciando las incongruencias al interior de los gobiernos.

La planificación estatal en América Latina tiene una extensa trayectoria de debates y cuestionamientos. Aun cuando se pueden recordar experiencias previas, su institucionalización comienza a fines de la década de los años 50 y se consolida bajo la influencia de la CEPAL durante la siguiente. Con el trasfondo de la Alianza para el Progreso, se crearon ámbitos, sistemas y mecanismos para la elaboración de planes de desarrollo. Expresaron la creencia de que el cambio es producto de la aplicación de conocimientos que constituyen una suerte de ingeniería social. Los planes tuvieron, además, una funcionalidad política de corto plazo, ya que se convirtieron en la manifestación simbólica del progreso. La identificación de los sectores a privilegiar, de los criterios para la priorización de las inversiones y la búsqueda de un crecimiento que preservara los equilibrios macroeconómicos constituyeron sus elementos

esenciales. Esta planificación era voluntarista y a la vez determinista, lineal, imperativa para el sector público e indicativa para el privado. Su sesgo economicista llevó a ignorar cuestiones vinculadas a la viabilidad social y política, así como a las capacidades efectivas para la implementación. Sus metodologías no incorporaban ni los contextos políticos ni los marcos institucionales. Sus supuestos en materia de información plena y de poder suficiente para la impulsión y coordinación de las actividades sociales y para alcanzar los objetivos adoptados, revelaban su inspiración tecnocrática y su apuesta por un gobierno benévolo inspirado en el interés público que operara en un escenario de consenso.

No solamente en los diseños se manifestaron las limitaciones de esta planificación. Los recursos para la ejecución de los planes raramente se concretaron y la inestabilidad macroeconómica y las turbulencias políticas no permitieron la articulación debida entre las aspiraciones de largo plazo y las decisiones de corto plazo. Este divorcio se manifestó en términos organizacionales. En muchos países los Consejos o Ministerios de Planificación no tuvieron intervención en los procesos presupuestarios, o esa intervención se refería a los planes de inversión, pero sin relación con las asignaciones para funcionamiento o con las orientaciones para la operación cotidiana de los servicios. Es así como se multiplicaron los casos de escuelas u hospitales construidos sin maestros, médicos o recursos para gastos corrientes, infraestructuras costosas y de muy bajo impacto, objetivos enunciados sin sustento en análisis de factibilidad rigurosos ni traducibles en metas y actividades para alcanzarlos, ambigüedades que no permitían el monitoreo o la evaluación rigurosos, etc. Esta situación explica dos procesos que se dieron con cierta regularidad: o el Ministerio de Finanzas asumió el papel de ordenador de las prioridades a través de la asignación de recursos, o se fundieron ambas funciones, con predominio de hecho de lo fiscal y financiero. De igual manera, explica que haya habido persistentes intentos de modificar los procedimientos de formulación presupuestaria, introduciendo primero de manera precaria y luego más elaborada referencias a objetivos y metas de la asignación de recursos, pero siempre con escasa consideración de las capacidades organizacionales.



### *Los nuevos paradigmas de la gestión pública y el planeamiento estratégico*

Los cambios en el contexto político y en las concepciones sobre el papel del Estado provocaron la crisis de la planificación tradicional, convertida ya en un ritual del cual solo emergían planes elaborados sin arraigo o receptividad social. En consecuencia, y progresivamente, la planificación normativa, tradicional, con pretensiones de comprehensividad, fue abandonada. Contribuyó a ello también la activación social y las transformaciones en lo productivo y tecnológico que dejaron al descubierto la insuficiente capacidad de anticipación de esos planes. Se revalorizaron entonces los límites institucionales, políticos y cognitivos de la planificación tradicional, legitimando otras aproximaciones a la planificación de gobierno, con nuevos enfoques más modestos pero a la vez más realistas, pues incorporaron los escenarios y los actores de las políticas y de su implementación.

La convicción de operar en un contexto lleno de incertidumbres y con recursos de poder limitados aceleró la adopción de los nuevos enfoques. Podría señalarse la década de los años ochenta como aquella en que se despertó un gran interés por otras modalidades de planificación. Varios factores alimentaron ese interés, además del aprendizaje acumulado luego de décadas de ilusiones no concretadas. La gestión pública comenzó a legitimar y utilizar prácticas y tecnologías que ya contaban con amplia difusión en el sector privado. Nuevas orientaciones disciplinarias fundaron los procesos de reforma de la gestión, en algunos casos de carácter radical, pretendiendo sustituir el “plan” por los automatismos del mercado y al modelo weberiano de burocracia por otros “paradigmas”. Entre estos paradigmas, el llamado “nueva gestión pública” dejó la huella más honda en las orientaciones, los diseños, los instrumentos y las concepciones de los cambios organizacionales. Las maduraciones posteriores fueron consecuencia de los cuestionamientos que se le formularon, algunos fundados en las evidencias de resultados, muchas veces negativos, de las reformas.

Un elemento central de este paradigma es considerar a la organización como la unidad crítica para el análisis. Se partió de una conceptualización de la organización pública como una caja negra que transforma

recursos en productos y resultados y que responde a un mandato específico claramente explicitado, con metas a alcanzar, mecanismos de verificación de los logros y cierta capacidad para definir los senderos y modos de producirlos. Esta aproximación enfatiza con valor normativo el carácter racional e instrumental de la organización. Desde esta tradición, los enfoques más recientes se centraron en una nueva ortodoxia neoclásica que se expresó en la atención casi exclusiva a la relación de agencia. Esta visión, de elevado potencial analítico por su simplicidad, dejó en un segundo plano a las relaciones y determinaciones contextuales, postergando cuestiones tales como la innovación y la coordinación en un marco de dependencia de recursos, incertidumbres generalizadas, eslabonamientos múltiples y ejercicio de la autonomía y de la discrecionalidad de distintos actores. Se abandonaron añejos aportes de la ciencia política, de la teoría de la organización y del análisis de la administración pública, en particular los referidos a la multiplicidad y diversidad de objetivos, a la coexistencia en las organizaciones de grupos con apreciaciones, intereses, grados de involucramiento y aproximaciones cognitivas diferentes a los juegos políticos a que da lugar la gestión.

Una consecuencia de la utilización de este paradigma es conferir a la organización mayor autonomía en la utilización de los medios con tal que satisfaga su función objetivo. La organización operaría en el marco de una relación principal-agente, evaluable por el logro de los objetivos definidos por el principal y que constituyen el mandato para el agente, poniendo en segundo plano a los medios utilizados. Esta concepción tiene una consecuencia de gran relevancia: convierte en indiferente la naturaleza de la "agencia", ya que esta puede ser pública o privada, abriendo de este modo las puertas a la tercerización y a la privatización. Cada organización se apropia de los medios y modos de actuar, debiendo rendir cuentas por el logro del objetivo que constituye el mandato.

En este contexto organizacional, el planeamiento estratégico es la identificación de los senderos, medios y asignaciones de recursos por los que se cumple con el mandato, ejerciendo la organización los grados de libertad contenidos en los acuerdos entre el principal y el agente. Esos acuerdos podían formalizarse –y, de hecho, ese es el carácter y sentido de los contratos o compromisos de gestión que tienen amplia difusión

en algunos sectores públicos— reglando las relaciones y explicitando los márgenes de la discrecionalidad organizacional.

Este modo de concebir la administración como conjunto discreto de organizaciones públicas tuvo consecuencias no anticipadas: dio lugar a una elevada fractura del aparato estatal, con segmentaciones que impidieron la adecuada coordinación y la coherencia interorganizacional. Esto llevó a algunos a afirmar que se estaba dando nacimiento a un “Estado descentrado” con unidades integrantes que seguían su propia planificación pero con muy débil articulación sectorial o intersectorial.

Desde que fue planteado como recomendación de carácter universal, la nueva gestión pública fue objeto de numerosas y bien fundadas críticas, con una maduración analítica apreciable. En los intentos convencionales se partía en general de un diagnóstico que denotaba una concepción de la administración como sistema cerrado. Desde hace décadas, la teoría de la organización se ha venido enriqueciendo con los aportes realizados desde distintas perspectivas: el estudio de los procesos decisionales, el tratamiento explícito del medio ambiente como elemento condicionante de estructuras y comportamientos, los análisis comparativos de organizaciones, el tratamiento del poder como “flujo” y no como *stock*, en el análisis de sentidos, significados y culturas, etc. Esta maduración se evidencia en el énfasis en lo situacional, en la comprensión de los procesos decisionales y una mayor atención hacia los actores y las estructuras de relaciones que se movilizan en torno a las organizaciones públicas. Se ha producido también una evolución en la conceptualización misma de cambio de la gestión pública. Esta ya no es enunciada como un conjunto de medidas que llevarían a las organizaciones públicas a un Estado final óptimo, sino que se la concibe como un esfuerzo deliberado dirigido a iniciar y a orientar procesos desencadenados por nuevos desafíos, situaciones y tareas a que deben hacer frente y que son permanentemente renovables.

### *Las políticas públicas y el planeamiento estratégico*

Las políticas públicas se expresan en instrumentos y son implementadas por organizaciones. Constituyen ordenamientos o actividades dirigidas a gobernar, regular o influenciar procesos sociales. Esos

instrumentos son muy diversos y la literatura ofrece diversas definiciones y tipologías de ellos. Los trabajos en torno al análisis de políticas públicas específicas dejan ya interesantes enseñanzas sobre las relaciones entre sus contenidos y los mecanismos organizacionales de formulación y ejecución. Esas relaciones exceden la especificación de sus mandatos, responsabilidades y programas operativos. Los diseños deben satisfacer la necesidad de generar mecanismos para reglar las acciones de cada organización asegurando la convergencia o complementariedad con otras agencias u organizaciones. Por otra parte, más allá de los diseños formales, a lo largo del ciclo de las políticas públicas se desencadenan procesos en los que las organizaciones de gobierno desempeñan diversos roles con cierta autonomía y discrecionalidad de comportamientos.

Cada política pública tiene su economía política: enfrenta múltiples grupos y patrones de demandas de una diversidad de actores sociales, tiene distinto contenido simbólico y es susceptible de evaluación a partir de criterios variados e indicadores específicos. Los comportamientos organizacionales están, obviamente, condicionados por estos fenómenos. En este escenario, pasan a ser cuestiones fundamentales la definición del modelo organizacional y de gestión y la efectividad de los incentivos utilizados. En esa definición debe preservarse el principio de coherencia de las políticas, el que tiene su primera manifestación en mandatos claros a los sectores y a las organizaciones públicas conforme a la desagregación de estrategias y objetivos. Estos mandatos y desagregaciones son condiciones a satisfacer para la delegación de atribuciones, en particular cuando las tareas de gobierno demandan flexibilidad en la operación, cercanía con la población receptora de servicios y capacidad de respuesta a nuevas demandas, situaciones y contingencias. En estos escenarios de tareas, la gestión organizacional debe alejarse del modelo centrado en procedimientos de la administración clásica, dando mayor énfasis a las consecuencias, los resultados y los impactos.

El planeamiento estratégico a nivel sectorial y organizacional es un medio para fortalecer el alineamiento de la acción con los objetivos de las políticas. Este es un conjunto de conceptos, procedimientos y herramientas para el análisis sistemático y la revisión de la orientación de la acción, del contexto y de los modos de acción. Si bien puede hacer uso de diversos métodos y puede adaptarse a diferentes circunstancias, tiene

algunas condiciones que deben satisfacerse para contribuir a la coherencia entre políticas, acciones y resultados. El planeamiento sectorial es un instrumento para el alineamiento organizacional posibilitando la correspondencia entre las políticas a implementar y las misiones a cumplir. Para ello, es preciso contar con políticas explícitas y con mandatos claros. Por consiguiente, sin una definición de los objetivos de política pública, es problemático que el planeamiento estratégico contribuya a ese alineamiento asumiendo por lo tanto un carácter meramente simbólico o ritual, sin satisfacer el requerimiento de coherencia vertical.

### **El marco organizacional del planeamiento estratégico**

#### *Las capacidades organizacionales*

La complejización en las construcciones teóricas y en los herramientas analíticos llevó también a adoptar perspectivas dinámicas que iluminan la importancia de las “capacidades de la organización”: a) competencias políticas, organizacionales y tecnológicas complementarias, es decir, conjuntos de elementos físicos, tareas, competencias humanas y relacionamientos, b) la aptitud para crearlas, renovarlas, integrarlas y coordinarlas y c) prácticas y rutinas estáticas y dinámicas, orientadas estas a nuevos aprendizajes y a la innovación. Estas capacidades son “activos específicos”, propios y no transferibles, afectadas a su vez por las dependencias de sendero, es decir, por sus propios antecedentes, y por las condiciones históricas y sociales en que funcionan.

Desde ya, y tal como está incorporado en todas las metodologías de planeamiento estratégico, es preciso contar con un conocimiento adecuado de las cualidades organizacionales. En este sentido, debe apuntarse que muchos ejercicios de planificación estratégica pasan por alto las complementariedades necesarias para la implementación de políticas. Es decir, el planeamiento estratégico debe trascender los límites organizacionales para abarcar las relaciones interorganizacionales y las redes de políticas a las se realizan contribuciones. Por lo tanto, en términos de diseño de sistemas de planeamiento estratégico, es necesario contar con un nivel sectorial, intersectorial o para todo el sector público que agregue y de coherencia a distintas planificaciones organizacionales.

Por otra parte, para una adecuada utilización de la planificación estratégica deben darse algunas condiciones previas. Si bien el gobierno nacional y sus ministerios deben contar con capacidad analítica suficiente como para alimentar “estratégicamente” las decisiones políticas, esa capacidad debería instalarse también en las organizaciones públicas, identificando y evaluando alternativas, los actores relevantes, sus estrategias de acción, las consecuencias no previstas, las relaciones estructurales, etc. La efectiva utilización de esta información demanda, a la vez, condiciones organizacionales muy particulares, así como una precisa actitud con respecto a la adquisición y al uso del conocimiento. Es por esta vía que surgen cuestiones vinculadas al planeamiento estratégico que impactan sobre los diseños organizacionales y sobre los procesos en los que participan las organizaciones de gobierno. La identificación de estas relaciones, procesos y roles pasa a ser, entonces, un elemento indispensable para la planificación de las acciones dirigidas a provocar cambios estructurales y de funcionamiento en esas organizaciones.

### *El presupuesto y los programas operativos*

Adicionalmente, este planeamiento debe satisfacer otra condición: su articulación con el presupuesto y con los programas operativos. Varias situaciones se dan con frecuencia: a) el planeamiento estratégico es un ejercicio gerencial, útil por el proceso de reflexión sistemática que exige, pero relegado en la conducción cotidiana de las actividades, b) la independencia de su formulación con respecto a la preparación o análisis presupuestario acentúa esta disyunción entre el ejercicio de planificación y la gestión, c) aun en países con elevadas capacidades políticas y administrativas, los órganos subordinados de la administración se encuentran en la situación de tener que definir sus objetivos y estrategias, sustituyendo la inercia institucional o la carencia de capacidades analíticas y de decisión en los ámbitos que tendrían que definir los rumbos en cada ámbito de política, d) dadas las interdependencias entre organizaciones públicas para alcanzar impactos integrados, este planeamiento solo puede dar cuenta de las contribuciones de la gestión de una organización y no de las de los participantes en una red de políticas.

Por otra parte, esa planificación estratégica debe estar seguida de planificaciones operativas que articulen actividades, tiempos, responsabilidades, resultados esperados y recursos. Caso contrario, es un proceso del que no pueden esperarse consecuencias efectivas para la gestión. Puede, eso sí, constituirse en un ejercicio de autoevaluación institucional, de reflexión compartida y de construcción de una identidad organizacional si es que se realiza en forma participativa.

El presupuesto en base a resultados es una tecnología para minimizar la probabilidad de que las inconsistencias, imprecisiones y defectos de alineamiento afecten efectivamente la calidad de la gestión. Aun cuando con una larga tradición en algunos países y en ámbitos del sector privado, la gestión orientada por resultados es una práctica común que comenzó a desarrollarse en los noventa, expandiéndose en la actualidad a muchos países de la región. La atención que merece este instrumento tiene varios fundamentos. Como consecuencia de las abundantes evidencias de segmentación de las políticas y de sus disfuncionalidades en los últimos años, vuelven a tener actualidad las cuestiones vinculadas al ordenamiento de la actividad estatal. Las expectativas en materia de coordinación y de mayor efectividad recayeron sobre el presupuesto y sobre su consecuencia, la gestión basada en resultados, con experiencias cuyas evidencias de éxito están aún en construcción.

La gestión basada en resultados exige disponibilidad de información, evidencias, capacidades analíticas y horizontes temporales suficientes de manera de poder diferencial lo circunstancial, transitorio o estacional de las tendencias y rumbos, con consideración sistemática de las condiciones en que se desenvuelve la implementación. Integra, por lo tanto, un conjunto de innovaciones que responden a finalidades convergentes: orientación política, análisis de las decisiones, seguimiento sistemático de la implementación y evaluación de consecuencias.

Estas innovaciones, debe enfatizarse, no consisten simplemente en la incorporación de nuevas clasificaciones y ordenamientos presupuestarios, o en mecanismos más sofisticados de control de la gestión, sino en la posibilidad de brindar a esta un carácter finalista, con responsabilidad por los productos y servicios volcados a la comunidad, con planteles técnicos y administrativos dotados de sentido de servicio

público y con una cultura política y de gestión volcada a la experimentación y el aprendizaje.

*La experiencia acumulada y los problemas de la planificación estratégica*

Argentina cuenta con experiencias diversas en materia de planeamiento estratégico. Esa experiencia permite formular algunas apreciaciones e identificar condiciones facilitadoras y obstaculizadoras. Una afirmación es que el marco institucional global no tiene un carácter cerrado, totalizante y determinante, sino que deja márgenes para las formulaciones e innovaciones localizadas y para la construcción y despliegue de capacidades que, una vez creadas, pueden redefinir marcos de restricciones y consolidar orientaciones estratégicas.

La cuestión central se refiere a la viabilidad de la planificación estratégica formulada con marcos de políticas ambiguos o inexistentes. Si bien en términos realistas podría afirmarse la virtud de definir estrategias organizacionales sin un marco claro y explícito de política, ya que permitiría mayor autonomía en la utilización de su conocimiento de su campo de trabajo, así como alinear sus recursos y actividades conforme a su propia apreciación de su contexto de tareas y de la especificidad de su ambiente institucional, ello implica riesgos desde la perspectiva agregada del Estado.

En términos empíricos, se constata la frecuencia de planificaciones no gobernadas por definiciones de política que les sirva de marco. Esto es particularmente evidente en los organismos descentralizados. Independientemente de las atribuciones que suelen serle conferidas por las leyes de creación, por su naturaleza son organizaciones de implementación al servicio de políticas definidas en los ámbitos que ejercen su rectoría. Definir sus ámbitos de concentración, líneas de acción y, en ciertos casos, los destinatarios de sus productos y servicios, no es una cuestión de gestión, sino de política pública. No obstante, esta afirmación rotunda debe matizarse pues el contexto del planeamiento estratégico es complejo y no es conceptualizable solamente a través de los requerimientos de articulación vertical y coherencia perfecta entre políticas y operación.



Estos párrafos intentan no cuestionar la práctica de la planificación estratégica, sino subrayar la necesidad de ubicarla en un plano mayor que apunte a la coherencia de las políticas con las orientaciones organizacionales, así como a la coordinación de la implementación realizada, como crecientemente ocurre, por redes de organizaciones, sin por ello olvidar sus contribuciones a la gestión organizacional, al esclarecimiento de las políticas y al logro de la deliberación social. Esto es particularmente relevante en aquellos casos de intervenciones gubernamentales no sectoriales que requieren aportes organizacionales diversos y que exigen marcos políticos y acuerdos explícitamente formulados y sostenibles por los apoyos sociales. Por caso, el desarrollo territorial (que comprende planificaciones estratégicas con foco en lo local) constituye un magnífico ejemplo de la necesidad de articular distintos planos de acción, niveles y ámbitos de gobierno, pero que a la vez es un instrumento ineludible para el despliegue de la iniciativa social y la acción colectiva.

Ejemplos de planeamiento estratégico en un escenario de políticas públicas implícitas, de formulación escasamente formalizada o no debidamente enunciadas para orientar su implementación, abundan. La escuela institucionalista de la sociología de la organización afirma la existencia de dos tipos de contexto que inciden sobre la estructuración y las políticas organizacionales: el contexto institucional (compuesto por las expectativas de públicos relevantes sobre el deber ser y actuar de las organizaciones) y el contexto técnico (dado por las exigencias de la producción y de las tecnologías utilizadas). Un caso en que esa formulación analítica podría aplicarse es el siguiente: un largo periodo sin la formulación de una política explícita para el sector agropecuario presenció la elaboración de planes estratégicos por los dos principales organismos descentralizados de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, INTA y SENASA. Podría plantearse la hipótesis de que el alto contenido técnico de sus actividades y la especificidad de sus mandatos legitimaron la autonomía en la formulación de sus planes estratégicos. Otro argumento podría ser que cualquiera fuese la política sectorial adoptada, las funciones de investigación, extensión, fiscalización y preservación del capital natural del país tendrían siempre elevada relevancia, con escasa capacidad de los elencos políticos de operacionalizar sus preferencias en materia de orientaciones organizacionales, programas o líneas de acción.

En el mismo sector, la elaboración de un plan estratégico agroalimentario se dio en un escenario de elevada conflictividad, sin el marco de una clara formulación de la orientación de la política a seguir. No obstante ese escenario de complejidad e incertidumbre institucional, el proceso de formulación dio lugar a la realización de diálogos publico-privados que constituyeron la única instancia de negociación entre esos actores, arribándose a acuerdos genéricos pero sin la suficiente concreción en objetivos, prioridades tiempos y responsabilidades. El resultado del proceso fue un plan cuyo contenido es dudoso que oriente las decisiones cotidianas del Ministerio, a pesar de la funcionalidad política coyuntural alcanzada.

Otro ejemplo que puede mencionarse está constituido por los planes estratégicos que los organismos de investigación integrantes del sistema nacional deben elaborar para acceder a financiamientos extra-presupuestarios dirigidos al mejoramiento institucional. Esta condicionalidad se cumple, pero con frecuencia se observa la ausencia de la perspectiva y la voz de la entidad sectorial de la que dependen estos organismos. La misma, así, está ausente en la definición de prioridades de política que deben servir de marco a los organismos de ejecución. Una consecuencia, en algunos casos, es que las demandas particulares que estas organizaciones reciben en materia de servicios distorsionan sus cometidos de investigación y desarrollo, sin enunciados de políticas que permitan evaluar adecuadamente la pertinencia de esos servicios. Ese es el caso, por ejemplo, del Instituto Nacional del Agua, entidad que se debate ante problemas diversos que podría atender: de inundaciones, de zonas semiáridas, de contaminación de napas, etc., sin que la autoridad política defina las prioridades y los focos de atención estratégicos, provocando una dispersión de los esfuerzos de investigación y de los recursos asignados a la prestación de servicios.

Otra situación interesante es aquella en que existen planeamientos estratégicos muy asimilados con la gestión y con su orientación hacia el mediano plazo, sin que los mismos estén estructurados en formato de plan. Esta situación suele estar asociada a capacidades fundadas en liderazgos orientados a la innovación institucional, con dinámicas de relativa autonomía con respecto al marco gubernamental en el que operan. Es decir, remite a condiciones de conducción y liderazgo que despliegan

su iniciativa y dan sentido a la organización y sus capacidades. Algunos ejemplos históricos pueden señalarse, aún a riesgo de hacerlo con fundamentación insuficiente. Obras Sanitarias de la Nación, Vialidad Nacional o el Banco Central están asociados a los nombres de fundadores o directores que dejaron una huella de institucionalización importante en la forma de mitos fundacionales, patrones de conducta, acumulación de capacidades y estrategias de relacionamiento. Por cierto, la calidad y preservación de estas capacidades están fuertemente asociadas a la relevancia política que se les asigna y a las contingencias que deben enfrentar, pero son sus cualidades las que permiten cierta “resiliencia” para subsistir, operar y mantener ciertos niveles de eficacia aún en contextos políticos y sociales no receptivos ni colaborativos.

### **Síntesis y conclusiones**

Se ha afirmado que los primeros intentos para sistematizar los pasos a seguir en la adopción de decisiones estratégicas, corresponde a la órbita de la planificación económica y social que procuró dar lineamientos de los que pudiesen extraerse directivas para el nivel de las organizaciones de ejecución. Las dificultades muchas veces analizadas que encontró esa planificación impidieron, con una desagregación adecuada, que sirviese como instrumento preciso para el diseño y la gestión organizacional. A su vez, y en cuanto a las organizaciones públicas, la naturaleza de los problemas enfrentados llevó a que esta temática adquiriese creciente importancia. Sometidas a una incertidumbre en aumento, actuando en un mundo cada vez más complejo y con tamaños que desafían la posibilidad de centralización de las decisiones operativas, deben generar mecanismos de asignación de capacidad decisoria a partir de objetivos y de estrategias convertidos en parámetros para los niveles subordinados. Por requerimientos de esas condiciones y por la necesidad de producir adaptaciones internas capaces de satisfacerlos, se institucionalizan procedimientos para el planeamiento estratégico y se desarrollan las tecnologías para traducirlo en prácticas de gestión descentralizada y apta para superar contingencias no previsibles.

El alcance de la planificación estratégica en el caso de las organizaciones del sector público debe ser objeto de análisis. En las empresas

privadas, la definición estratégica consiste en la elección de los focos y campos de actividad conforme a la ubicación deseada en el mercado y a las opciones de financiamiento. Para una organización pública, los aspectos análogos tendrían que constituir definiciones previas dadas por la política global y sectorial y por la asignación de responsabilidades institucionales resultante. No obstante, las directivas provenientes de niveles superiores no eliminan la necesidad de realizar tareas y de establecer procedimientos para la explicitación de sus consecuencias sobre la organización. Su comprensión y desagregación en términos operativos es, de este modo, una condición para que las contribuciones de cada unidad del sector público se correspondan con las contribuciones de cada unidad del sector alcanzando, por lo tanto, la debida coherencia y coordinación de políticas y de su implementación.

Para la realización de dichas tareas y el establecimiento de los procesos mencionados existen conocimientos y tecnologías disponibles, cuya generalización en el sector público debe constituir una de las metas a alcanzar. En particular, esas tecnologías demandan la disponibilidad de insumos abundantes de información, una capacidad técnica y social de procesamiento adecuado y la posibilidad de realizar juicios y evaluaciones a nivel organizacional. Es decir, el planeamiento estratégico es viable y efectivo en la medida en que se cuenta con sistemas de información gerencial eficientes y con características estructurales de las organizaciones que atienden al tipo particular de las actividades a su cargo, con capacidades de gestión que el mismo planeamiento estratégico puede contribuir a identificar y consolidar. A su vez, este debe estar enmarcado por definiciones de política enunciadas de manera que de ellas puedan extraerse los parámetros para la acción y para la evaluación y en procedimientos que le den legitimidad social y sostenibilidad en el tiempo.

# ¿Debe y puede el Estado ser estratega?<sup>1</sup>

Jean-Michel Saussois

*C'est sur une matière concrète pleine de mouvement que l'abstraction du sociologue s'exerce*

Marcel Mauss (1968)

¿Cómo pensar al Estado sin tener una idea *a priori* sobre él? Un enfoque cultural o histórico permitiría desembarazarse de todos los *a priori* que podría tener el investigador que aborde el tema del Estado en un país específico. Los escritos, por ejemplo, de Alexis de Tocqueville (*De la démocratie en Amérique [1835-1840]*) resuenan en la mente de quien estudie el Estado norteamericano. Las iniciativas de Colbert (1619-1683), que defendían las manufacturas reales como medio para desarrollar la industria francesa, están también presentes en la mente de todo investigador que analice el Estado francés. En ambos casos se corre el riesgo de llegar demasiado rápido a la conclusión de que el Estado norteamericano no tiene ningún peso o de que el Estado francés es pesado y nacionalizador a diestra y siniestra.

Hay que desconfiar de este tipo de “adherencias”, como lo destacaba Pierre Bourdieu en las clases sobre el Estado que dictaba en el Collège de France (Bourdieu, 2012). Adherencia, no adhesión. Las adherencias son algo así como la venda adhesiva que se arranca de un tirón de la herida para que no duela. El mismo Pierre Bourdieu, tan cuidadoso con la epistemología, bajó su guardia al analizar el Estado norteamericano. Así por ejemplo, escribió en una de sus últimas publicaciones (Bourdieu, 2000) que “los Estados Unidos son evidentemente la forma realizada de un ideal político y económico que es esencialmente el producto de la universalización de su propio modelo económico y social, caracterizado por la debilidad del Estado”.

---

1. Traducción de Alicia Calvo, revisión técnica de Jorge Walter.

Es difícil entonces, aunque permanezcamos alerta todo el tiempo, no arrancar con estos preconceptos sobre el Estado. Podríamos parafrasear la famosa frase de Blas Pascal –“yo comprendo al mundo y el mundo me comprende a mí”– diciendo que comprendemos el Estado, pero el Estado nos contiene. Lo cual significa que no podemos pensar el Estado sin reconocer que lo pensamos no solo con aprehensión científica sino también con una aprehensión inmediata sobre lo que el Estado es. O sea, sobre lo que el Estado es para los ciudadanos que deben llenar formularios o para los politólogos lectores de un semanario satírico francés como *Le Canard Enchaîné*.

Para abordar el Estado como objeto de investigación hay que realizar un trabajo previo, una especie de higiene metodológica: las etiquetas se despegan a fuerza de trabajo. Los estudios que los investigadores norteamericanos realizaron sobre Francia muestran que el Estado colbertista a la francesa deja de ser evidente cuando se leen monografías detalladas sobre, por ejemplo, el funcionamiento del organismo francés responsable de la planificación (el Comisariat Général du Plan), creado por decreto del General De Gaulle, cuyo primer directivo fue Jean Monnet.

Las expresión misma “Comisariado” tiene una carga simbólica que atemorizaba a los políticos norteamericanos, a quienes les costaba comprender qué significaba un *plan* en una economía que no era socialista ni comunista. Los investigadores norteamericanos querían, por su parte, entender qué significaba la planificación a la francesa, especialmente durante los dos primeros planes de modernización, y su curiosidad fue en aumento con el ingreso de los comunistas al gobierno de Mauroy durante el primer mandato de Mitterrand. Los resultados de las investigaciones norteamericanas fueron tranquilizadores: la planificación francesa no era lo que los políticos creían que era. Al menos en la década de 1970 el Comisariat Général du Plan fue un “club de reuniones” estilo Rotary, cuya finalidad esencial consistió en iniciar a los altos funcionarios en “lo industrial” junto a industriales que se iniciaban en el conocimiento de la “cosa pública”.

Recíprocamente, los investigadores franceses mostraron que Tocqueville desaparece poco a poco en la medida en que progresa la investigación sobre el Estado norteamericano (Saussois, 1988). Bertrand

Belon habla de *intervencionismo liberal* para destacar la paradoja del Estado norteamericano. En pocas palabras, Belon mostró que el gobierno federal norteamericano no carecía –y retomo aquí una expresión favorita de los altos funcionarios del Ministerio de Industria de la época– de “política industrial”, expresión que en los Estados Unidos tenía una connotación sulfurosa para los ideólogos de la libertad de mercado. Esta política industrial no era explícita sino “implícita”, y adoptaba esencialmente la forma de exenciones impositivas. El resultado de su trabajo comparativo consistió, dicho un poco crudamente, en afirmar que los Estados Unidos tenían una política industrial pero afirmaban políticamente no tenerla, mientras que Francia carecía de hecho de política industrial pero afirmaba políticamente que contaba con ella.

Conviene entonces abordar la cuestión del Estado con la mayor prudencia posible. La tarea se complica aún más cuando se postula que el Estado es una entidad que piensa y, por lo tanto, debería comportarse como un estratega. Mencionar al ente Estado se vuelve peligroso para un investigador que se refiera a Francia S.A. como si el Estado francés fuera un actor único, comparable a una gran firma. Krugman, reconocido economista norteamericano, destaca que considerar que las deudas de un país son como las de una familia es una metáfora que lleva a un callejón sin salida. Una economía no es una familia: en una economía nos debemos dinero unos a otros, los gastos de unos son los ingresos de otros y viceversa, y si todos deciden reducir sus deudas al mismo tiempo, los ingresos del resto desaparecen.

No solo el Estado no puede asimilarse a una gran megaempresa, sino que el investigador no puede dejar de resaltar el paupérrimo carácter de las grandes oposiciones entre el Estado y el mercado que solo pueden conducir a atolladeros metodológicos y a la enunciación de generalidades sin controversia científica posible. El liberalismo siempre necesitó del Estado para fundamentar su concepción del individuo y lograr sus propios intereses. En resumen: no hay capitalismo sin Estado.

El investigador debe, entonces, focalizarse no solo en entidades abstractas sino en aparatos, en instrumentos que los funcionarios manipulan todos los días, es decir, en hechos que requieren una atribución de sentido. Este tipo de enfoque es el que voy a privilegiar para abordar la cuestión del Estado estratega. El punto de partida para el análisis es un

caso cuya fortaleza reside en la acumulación de detalles. A partir de esto intentaré, en una segunda parte, sacar conclusiones sobre lo que significa el Estado estratega.

### **Primera parte: un Estado atascado (análisis de caso)**

Un análisis de caso solo sirve por la acumulación de detalles que hace densa su descripción. La restricción de la extensión de un artículo nos obliga, sin embargo, a resumir. Toda historia empieza con “Había una vez”. Había una vez una gran petrolera, Shell, que detectó, frente a las costas de Guyana, un yacimiento petrolero. Ese yacimiento fue considerado histórico por su tamaño y simétrico al que se extiende frente a la costa de Ghana. Si bien Shell obtuvo un permiso de exploración de unos 150 Km de costas y de una superficie de 24.000 Km<sup>2</sup>, le faltaban autorizaciones suplementarias para comenzar una campaña de exploración que permitiese evaluar el potencial del yacimiento para la producción.

El yacimiento está en aguas profundas (6.000 m) lo que causaba a la firma problemas no solo técnicos para la perforación sino también ecológicos para la fauna y la flora marinas. Las mencionadas autorizaciones complementarias debían ser concedidas por la Gobernación de Guyana. Este trámite era necesario para el comienzo de la campaña previsto para fines de junio de 2012 y sus costos serían compartidos con otras dos petroleras, Total y British Tollow Oil. El puntapié inicial estaba previsto para el 26 de junio y el barco-plataforma se esperaba en la zona para el 19 de junio, con un precio de alquiler —el tiempo es oro— de un millón de dólares diario. Ese tiempo industrial se yuxtapuso con el tiempo político. Estábamos en mayo de 2012 y el 6 de ese mes y año François Hollande resultó electo Presidente de la República.

Nicole Bricq fue nombrada Ministra de Ecología y su primera iniciativa fue suspender *sine die* todos los permisos mineros otorgados en territorio francés. Su argumento para justificar la medida fue que la legislación minera se remontaba a 1810, que había sido revisada cosméticamente en 1958 y que desde entonces no había sido actualizada. Era por lo tanto urgente derogar una legislación que no se correspondía con las exigencias ecológicas actuales. ¿Cómo comprender esta postura tan radical como inesperada? Nicole Bricq no era una debutante en la



política. Miembro del partido socialista y senadora por el Departamento del Sena y Marne, era respetada por sus colegas por su sentido de independencia demostrado cuando estuvo al frente de la Comisión de Finanzas del Senado durante la presidencia de Sarkozy. Que se supiese, no tenía mayores conocimientos de ecología, pero había apoyado a los militantes de su departamento que luchaban contra la autorización de campañas de exploración de gas de esquisto (*shale gas*).

Por otra parte, la explosión de la plataforma petrolera Deep Horizon todavía estaba en su memoria política. Nicole Bricq tomó por su cuenta esta iniciativa, con el apoyo de su colega Arnaud Montebourg, Ministro de Recuperación Productiva, que enfrentaba la amenaza del cierre de una refinería en Normandía (Petit Couronne), provista de petróleo solo por Shell. Montebourg advirtió que esta suspensión era una ocasión para presionar a Shell. El 13 de junio, el Ministro organizó una conferencia de prensa para hablar de la suspensión de los permisos, y el presidente de Shell Francia fue recibido por Nicole Bricq. Ella sabía que el tiempo apremiaba, ya que la plataforma llegaría a destino en seis días. Un acuerdo comenzó a tomar forma: se autorizaría la explotación en Guyana con la condición de que Shell continuara aprovisionando la refinería, a sabiendas de que la refinería estaba situada en el municipio del cual provenía Laurent Fabius, Ministro de Relaciones Exteriores, ciertamente preocupado por las peligrosas iniciativas de su colega Nicole Bricq.

A la mañana siguiente la refinería se reabrió y el Primer Ministro recibió al presidente de Shell. Las autorizaciones pertinentes se firmaron pero el Primer Ministro obtuvo de la compañía petrolera el compromiso de encargarse de los problemas ecológicos mediante el financiamiento de un programa de estudios de impacto, sin perjuicio de que podría producirse una reformulación total del código minero. El Primer Ministro presionó a sus otros dos Ministros para que firmaran un comunicado conjunto que diría que “de acuerdo con el principio de continuidad y de respeto de los compromisos del Estado, no se prevé cuestionar los permisos ya otorgados para la búsqueda de petróleo y gas convencional”. Llegamos aquí al fin de la historia. Como también fue electa para la Cámara de Diputados, Nicole Bricq renunció a su puesto ministerial el

22 de junio. Para evitar una victoria pírrica, el Primer Ministro la nombró Ministra de Comercio Exterior, un puesto sin poder ni influencia.

El mérito de esta historia consiste en que pone de manifiesto tres niveles de la política que los anglosajones distinguen mediante las palabras *polity*, *policy* y *politics*.

*Polity* remite al gobierno de un colectivo humano que incorpora valores, entre los cuales está el orgullo de contar con tecnología nacional. Guyana es un territorio francés ubicado en América Latina; allí está implantada una plataforma de lanzamiento de cohetes espaciales europeos compite con la norteamericana de Cabo Cañaveral. Se trata de uno de los vestigios del modelo del gran proyecto francés, un hito de conocimiento tecnológico. Kourou es algo así como la vidriera francesa del saber científico y tecnológico de sus ingenieros.

El descubrimiento del yacimiento petrolero era, además, una ocasión única para acelerar el crecimiento de una zona que padecía dificultades económicas y en ese punto *Policy* interviene. En términos de política de empleo, se trata además de matar dos pájaros de un tiro, porque la firma del decreto gubernamental evitó el cierre de la refinería normanda. Esta decisión final fue posible gracias a una intensa actividad de *lobby*, no solo de la petrolera sino de las ONG y los senadores y diputados de Guyana. Los niveles jerárquicos también se entrecruzaron, así como las agendas políticas de cada uno de los ministros. Tocamos aquí el nivel de *politics*. Los tres niveles se yuxtaponen cuando un Estado pretende ser estratega.

## **Segunda parte: las facetas de un Estado estratega**

Esta historia muestra la dificultad de todo Estado para articular el dicho y el hecho. Las agendas políticas se entrecruzan durante la puesta en práctica de una política pública y la intención política (en este caso, una voluntad ecológica) corre el riesgo de atascarse con las tensiones, que no son solamente administrativas. El mapa no es el territorio. En un contexto de crisis, salvaguardar los puestos de trabajo es una decisión política que “pesa” más que la creación de nuevos empleos que, no obstante, se inscriben en una política voluntarista de innovación, mediante, por ejemplo, créditos impositivos para los gastos de investigación. El

Estado maneja la palabra, a menudo en forma rimbombante y convincente, y esa palabra termina chocando contra intereses, temores y resistencias.

Tres figuras pueden ser consideradas para caracterizar al Estado estratega. En el momento en el que el tejido industrial se hace trizas, el Estado ayuda a los más débiles para evitar una crisis social. Esta es una estrategia que, de hecho, busca el orden social, más que una estrategia industrial. La definición de Max Weber del Estado como “comunidad humana que, dentro de los límites de un territorio determinado, reivindica con éxito y a su propia cuenta el monopolio de la violencia física legítima” cobra así toda su fuerza. La asistencia del Estado a las empresas en dificultades trata de prevenir problemas sociales alimentados por la ira y la miseria. El Estado es más un camillero que un estratega. No obstante —y esta es otra figura posible— el Estado también puede imaginar para los ciudadanos un porvenir que les asegure protección, cobrándoles impuestos como contrapartida de esa garantía. En Francia, aparte de los primeros planes de reconstrucción y modernización posteriores a la segunda Guerra Mundial, poco a poco emergió un modelo, el del “gran proyecto”, que no sobrevivió al movimiento de desregulación de la economía de fines de la década de 1970 (Cohen E. y Saussois J.-M., 1989). Hay, por último, una tercera figura, que podríamos llamar “Estado productor de humus”, un Estado que abandona todo intento de trazar un futuro a largo plazo —promoviendo, por ejemplo sectores o cadenas de valor— y se contenta con producir la tierra fértil de la cual se nutren los actores que hacen la economía, es decir, que producen la oferta.

### **El Estado camillero**

En un país como Francia no escasean los instrumentos de salvataje para ayudar a las empresas en problemas. Generalmente son herramientas *ad hoc* que se ofrecen a los ciudadanos o contribuyentes como algo transitorio. La herramienta más resistente es el comité para la reconstrucción industrial, que en otros tiempos se llamó Comité Interministerial para la Reorganización de las Estructuras Industriales, creado en 1974 durante la presidencia de Giscard d’Estaing. En 1982 se lo rebautizó, pero el Comité todavía existe y sigue trabajando para el

Ministerio (que ahora no es más “de Industria” sino de “Recuperación Productiva”). Son instrumentos transitorios que han tenido larga vida: cuarenta años.

Se trata de soluciones ofrecidas a pequeñas empresas en dificultades, porque los sectores específicos tienen un tratamiento especial (Raimbault M., Burlaud A. y Saussois J.-M.: 1988). Por ejemplo, el sector siderúrgico es un caso de manual para comprender lo que significa el término Estado camillero. La industria siderúrgica de la región de Lorena no terminaba de morirse. Los planes de modernización pasaban, pero el enfermo seguía respirando el oxígeno público. En 1981, un funcionario europeo a cargo del mercado interno y los asuntos industriales, el conde Etienne Davignon, decidió desconectar los tubos de oxígeno. La desconexión afectó a todos los países miembros de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y Acero), es decir, a Francia, Italia, Alemania y el BeNeLux (tratado de París del 18 de abril de 1951).

El conde Davignon era un liberal convencido que no soportaba los comportamientos de los Estados que impedían el libre juego de la competencia mediante el otorgamiento de subsidios públicos. En Francia por ejemplo, el gobierno liberal de Raymond Barre auxilió a las empresas siderúrgicas transformando sus deudas en porcentajes de participación del Estado. Davignon se rehusó a dilatar por más tiempo una decisión que podría haber tomado la forma de subsidios o cierres provisorios de fábricas. En ese momento, la situación de sobrecapacidad de producción europea planteaba una situación de “crisis manifiesta” que justificaba una intervención pública. En realidad, Etienne Davignon actuaba en nombre de la Comisión Europea, como un garante de la correcta aplicación del tratado de la CECA. De hecho, la comisión se había encargado de lo que los Estados no querían o no se atrevían a hacer, tomando el lugar de los dirigentes de los grupos siderúrgicos que descargaban sus responsabilidades en sus Estados nacionales. La decisión del funcionario europeo fue cortar por lo sano.

En cinco años el plan Davignon redujo 32 millones de toneladas (sobre 126) la capacidad anual de producción de la CECA, lo que provocó la desaparición de 250.000 empleos. En Francia, el presidente Mitterrand se vio obligado a olvidar los discursos que pronunció cuando era candidato y debió nacionalizar el sector en 1982, lo cual no impidió

que los planes de reducción de capacidad continuaran en 1984, en ocasión del Plan Fabius. En Lorena, la acería de Pompey, que había colado el acero que se usó para construir la Torre Eiffel, cerró definitivamente sus puertas.

¿Qué sucede actualmente con la sobreproducción en Europa? El diagnóstico es el mismo pero... peor, porque la sobreproducción se estima ahora en 65 millones de toneladas. Aunque el diagnóstico de superproducción es el mismo, el avance de las tecnologías de producción de acero ha permitido un incremento de la productividad que afectó el empleo necesario. Por otra parte, el contexto institucional es muy diferente, lo cual empeora la situación. La CECA, que había funcionado durante cincuenta años, dejó de existir en 2001 y, al mismo tiempo, una intervención pública de la Comisión hubiera sido imposible. Por tanto, un nuevo plan Davignon es impensable: solo los Estados pueden intervenir.

Un grupo industrial, Mittal, utilizó los recursos políticos disponibles en esta nueva situación institucional desarrollando muy inteligentemente una estrategia que se podría denominar “de compartimentación”. El grupo negoció con cada Estado a partir del momento en que los Estados volvieron a actuar “cada uno por su lado”. Cada Estado desarrolló, efectivamente, una estrategia industrial que consideró coherente, tanto más cuanto que se vivía un rebote coyuntural favorable debido a la demanda de acero proveniente de los países emergentes. El grupo Mittal, entonces “hizo su negocio” en Bélgica y Francia, con la ayuda de las autoridades públicas que estaban satisfechas de encontrar por fin un continuador. En Francia, los accionistas privados quedaron sumamente satisfechos al desembarazarse de ese sector privatizado en 2005, tras su nacionalización en 1982. Pero la crisis de 2007-2008 perturbó nuevamente el sector. Así, entre 2007 y 2011 en España el consumo se contrajo en un 52%, en Italia un 31%, en Francia el 22% y en Alemania solo el 5%. Del mismo modo, en 2011 el consumo mundial de acero era de 152 millones de toneladas, mientras que en 1973 casi llegaba a 200 millones de toneladas. El grupo Mittal hizo un diagnóstico estratégico fácil de explicar: cuando constató que la siderurgia en Europa no permitía generar suficiente dinero para invertir en investigación y desarrollo y menos todavía para pagar dividendos a los accionistas, tomó la decisión de desprenderse de los activos menos rentables.

Actualmente, el Estado enfrenta una situación caracterizada por una doble exigencia contradictoria (*double bind*). Por un lado, no puede no ayudar, pero por otro no quiere y no puede asistir a los siderúrgicos de Lorena. Se podría decir que el Estado hace frente a un mandato paradójico, interiorizado por los funcionarios del Ministerio de Recuperación Productiva, que se puede dividir del siguiente modo:

Una exigencia primaria negativa. El Estado se comprometió a hacer todo lo posible para salvar la planta de Grandange. Está en juego el futuro de Lorena y, si el Estado no ayuda, las sanciones políticas podrían ser brutales, porque significarían que no han sido respetadas las promesas electorales. La historia tartamudearía, sería una repetición de 1982, cuando los obreros siderúrgicos acusaron de traidor al presidente Mitterrand.

Una exigencia secundaria que contradice la primaria: el Estado no puede seguir dilapidando miles de millones de euros a pura pérdida, consciente de que la producción de acero europea supera la demanda. Como se sabe que escasea el dinero, la opinión pública puede fácilmente comprender que conviene ayudar a la tecnología de punta y decir la verdad aunque sea dolorosa.

Por último, una exigencia negativa terciaria que prohíbe a la víctima —el Estado— escapar de la situación. Es un mandato “obstáculo”, que consiste en castigar el rechazo a encontrar un continuador, de la misma forma que se castiga la decisión de no hacer nada o de financiar reconversiones profesionales poco realistas. Las contrapartes en juego tratarán de actualizar ese *double bind* en su propio beneficio. Mittal colocó al Estado entre la espada y la pared cuando propuso un plazo imposible para encontrar un continuador, mientras los obreros, amenazados por el cierre, instaban al Estado (a través de los sindicatos) a “no achicarse” y, además, a no traicionar las promesas de campaña. El Estado se encontró nuevamente entrampado, como en 1982. Tomamos como ejemplo la siderurgia europea, pero se hubiera podido aplicar el mismo razonamiento al sector automotriz francés, que tiene sobrecapacidad de producción en Europa. La situación es particularmente delicada en Francia, donde el Estado trata de ganar tiempo para evitar el hundimiento del sector. Al igual que Mittal, la industria automotriz francesa trata de colocar al Estado en una situación de *double bind*.

## El Estado planificador

En este caso el Estado afirma su intención de planificar el desarrollo de los sectores, diseñando y haciendo públicos nuevos planes. Los seis planes que se sucedieron en Francia hasta 1975 fueron la edad de oro de la planificación, pero la primera crisis del petróleo puso fin a esa voluntad planificadora. La idea de planificar la economía era una idea absurda para ministros de Industria que proclaman el liberalismo. Por primera vez un Comisario del Plan, Michel Albert (1974-1976) convocó a una consultora anglosajona, Boston Consulting Group, de reconocida experiencia en planificación estratégica. Michel Albert pensaba que la planificación estratégica de la gran empresa podría servir de modelo para la planificación nacional (Albert, M., 1991). El fin de la década de 1970 marcó la declinación de la planificación “a la francesa”. Poco a poco, el Comisariado General del Plan perdió influencia y en 2006 se convirtió en un Consejo de Análisis Estratégico. El Comisariado renació de sus cenizas, pero solo como producto del rechazo de los organismos administrativos a aceptar su muerte. Los planes, no a nivel del país sino de un sector puntual pudieron, no obstante, mantenerse por un tiempo. Por eso, el modo de organización de un sector industrial debe ser analizado en el contexto de la realidad política en la cual opera. Es necesario, entonces, situarlo históricamente.

Este trabajo de ubicación histórica ha sido realizado para un sector manufacturero considerado estratégico, como el de la máquina-herramienta.<sup>2</sup> El procedimiento consistió en trabajar esencialmente a partir de archivos, analizando sucesivamente todos los planes para la “máquina-herramienta” desde 1945 hasta el último, de junio de 1981, que, en realidad fue el primer plan sectorial del gobierno de Maurois. En este caso, el contexto histórico debe ser diferenciado del contexto cognitivo definido precedentemente. Siguiendo el modelo clásico, la investigación llegó a la conclusión de que el poder económico y el sector de la máquina-herramienta estaban dominados por un “pensamiento arsenal”. Entre 1945 y 1975 se trataba de un sector con un sindicato débil y dividido

---

2. “Histoire du plan machine-outil”, in *Approche systémique des relations Etat-industrie*, Informe de investigación no publicado.

entre cientos de pequeñas empresas. La patronal se esforzó por impedir la intervención estatal alegando la protección individual de sus afiliados. Se trata también de un sector donde el Estado siempre tuvo una visión política, porque la máquina-herramienta era considerada la “madre” de todas las industrias.

Entre las dos guerras, el eslogan “Alemania pagará”, se tradujo en la importación masiva de máquinas-herramienta alemanas, a riesgo de obstaculizar la innovación de los industriales franceses. El sector de la máquina-herramienta, casi a pesar de sí mismo, es constantemente mencionado en declaraciones políticas acerca de su necesaria supervivencia. En la historia económica de un sector, la calificación de “estratégico” nunca fue tan utilizada por militares e industriales como en este caso, aunque fuese en sentidos diferentes.

Para el Ministerio de Defensa, el argumento era el siguiente: no se puede sacrificar la defensa en nombre de intereses industriales; las fuerzas armadas deben decidir si las máquinas-herramienta deben ser fabricadas en sus arsenales o compradas, ya sea en Francia o en el exterior. Por su parte, los industriales desarrollaron una lógica de independencia nacional, pero fueron escuchados cada vez menos a medida que la economía se internacionalizaba, a punto tal que dejaron de ser audibles cuando comenzó la desindustrialización.

El peso económico del sector y el número de puestos de trabajo no le permitían conseguir visibilidad política frente a otros sectores como la siderurgia o a las industrias de mano de obra intensiva implantadas en zonas donde su desaparición provocaría un siniestro regional. Vemos aquí a un sector que se degrada lentamente al ritmo de las quiebras que silenciosamente se iban produciendo, que los actores políticos y los sindicatos trataron de sacar a luz. El plan llamado “máquina-herramienta”, lanzado en el primer período presidencial de François Mitterrand fue, de hecho, una especie de escenificación de la muerte de un sector que ya no poseía las armas necesarias para luchar en el campo de la competencia internacional. Además se le negó toda medida proteccionista, incluso transitoria.

Tratándose de un país como Francia, la figura del Estado planificador actualmente ha desaparecido, aunque todavía siga vivo el



vocabulario balístico<sup>3</sup> en boca de políticos que intentan identificar sectores prometedores y actividades con futuro.

China es un contraejemplo que articula la palabra y la acción estratégica. Un plan estratégico definió cinco sectores: biotecnología, tecnología de la información y de la comunicación, robótica, nuevos materiales y equipos avanzados. Estas tecnologías emergentes representaban el 2% del PBI en 2008 y el objetivo era alcanzar el 15% en 2020.

### **Un Estado productor de humus**

La figura del Estado planificador se fue diluyendo en el tiempo y el modelo llamado “del gran proyecto” –que permitió que en Francia se desarrollaran la aeronáutica, las telecomunicaciones y el sector nuclear– fue afectado por un doble movimiento: la desreglamentación financiera y la mundialización. El Estado no se retiró, sin embargo, de la industria, sino que encontró otra metáfora. Utilizo una imagen hortícola, la de un Estado productor de tierra fértil, que sería equivalente a decir que, en vez de definir *a priori* los sectores más importantes o planificar cosechas decididas por adelantado, el rol del Estado consiste en producir el terreno que permitirá las cosechas, dejando que los horticultores seleccionen libremente las semillas a plantar.

Esta es la nueva forma de abordar la política industrial en la economía del conocimiento. El saber toma el lugar que antes tenía la tierra y, desde principios del siglo pasado, una fuente de energía como el carbón. Estamos viviendo ahora en nuestras economías industriales una transformación de una magnitud jamás vista. Podríamos resumir esta transformación del capitalismo afirmando que hemos entrado en una nueva fase de producción. La producción de bienes materiales como las máquinas-herramienta o los bienes de consumo sigue siendo vital para las economías desarrolladas (observemos por ejemplo a Alemania y a sus capacidades exportadoras), pero otro tipo de producción ha aparecido. Es la producción de conocimientos, que se vende en un mercado que abarca el mundo entero. Así como hay un mercado de mercancías, hay un mercado del saber que se organiza de modos diversos, como las

---

3. Se refiere al enfoque lineal (NdT).

redes o las conferencias. El capitalismo produce el saber. El modo de producción, para usar un vocabulario marxista, se convierte entonces en aprendizaje. Los economistas hablan precisamente de *economía del aprendizaje* para destacar el rol de los mecanismos de aprendizaje en la formación de los costos.

Esto significa que el rol del Estado debe transformarse. Ya no es más el Estado quien se encarga de definir una política industrial, sino quien debe producir una base de saberes, invirtiendo masivamente en todas las formas de educación (de la inicial a la superior) y también en infraestructuras de comunicación y telecomunicación, para acelerar los procesos de innovación que transforman permanentemente la economía. A partir de esta guía de análisis hay que situar el surgimiento de los polos de competitividad franceses, a los que podemos definir como un nuevo vehículo de política industrial. Tales polos son favorecidos por la acción pública de un Estado que se mantiene retraído, dejando la mejor parte a los actores, tanto públicos (las colectividades locales o los centros de investigación) como privados (las empresas grandes o pequeñas).

## **Conclusión**

Estas tres caras del Estado cohabitan simultáneamente en un período de crisis, es decir, precisamente en el momento en que un antiguo modelo económico está en vías de desaparición y uno nuevo está surgiendo ante nuestros ojos, no sin ocasionar dificultades a los funcionarios encargados de implementar políticas públicas que fueron pensadas según el modelo viejo. Decir que el Estado debe producir humus no significa que deba reducirse a lo mínimo. Hablar de un Estado mínimo no significa que deba abandonar sus antiguos roles instituyentes. La producción de bienes y servicios es precisamente lo que el Estado no debe perder. Solo que se trata de otra forma de producir. Si se propone la misión de producir humus y renovarlo permanentemente, el Estado posiblemente abandone una estrategia voluntarista de comando y control pero brinde a los actores presentes en el territorio –a quienes garantiza soberanía y seguridad social– la posibilidad de encontrar ellos mismos nuevos granos, sembrarlos y hacerlos fructificar para una justa redistribución de los beneficios de la cosecha.

## Referencias bibliográficas

- Albert, M., *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Seuil, 1991.
- Bourdieu P., *Les structures sociales de l'économie*. Paris, Seuil, 2000.
- Bourdieu P., *Sur l'Etat*. Cours du Collège de France 1989-1992. Paris, Seuil, 2012
- Bouvier P. y Kourchid, O. (eds.), *France-U.S.A.: Les crises du travail et de la production*, Éditions Méridien Klincksieck, 1988, pp. 145-158.
- Cohen E. y Saussois J.-M., 1989 "France-Telecom: une hybridation réussie?". *Politiques et Management Public*, Vol 7, n°3, septembre de 1989, pp. 1-58.
- Mauss, Marcel. *Obras*, Tomo 1. *Les fonctions sociales du sacré*. Paris, Minuit 1968.
- Raimbault M., Burlaud A. y Saussois J.-M. «Ciri ou l'art des stratégies doubles» *Politiques et Management publics*, Vol 5, n°3, septembre de 1988, pp. 41-58.
- Saussois J-M., « L'apport de la démarche comparative : universitaires américains et français à la recherche de la politique industrielle», in Bouvier P. y Kourchid, O. (1988 : 145-158).



# Planejamento Estratégico no Setor Público pós-NPM: Diagnóstico e Premissas para seu Desenvolvimento

Joaquim Rubens Fontes Filho

## **Introdução**

Desenvolvido a partir da década de 1950 para lidar com o crescimento descontrolado das empresas americanas, que expandiam seus negócios pelo mundo –Europa principalmente– em reconstrução após a II Grande Guerra, o planejamento estratégico se firmou como um dos mais difundidos processos de gestão. Inicialmente orientado para as atividades empresariais, ganhou também a adesão das organizações públicas, que encontraram nesse planejamento uma possibilidade de melhor direcionar suas ações e coordenar os esforços.

O planejamento estratégico pode ser definido como um processo de gestão que tem por objetivo estabelecer uma direção a seguir de modo a alcançar um nível adequado de otimização da relação da organização com o ambiente. O planejamento estratégico é possivelmente um dos processos de gestão mais difundidos nas últimas décadas, chegando a ser utilizado por 83% das empresas na América do Sul, 77% na Europa, e 92% nos EUA (Bain & Co., 2000).

Por permitir uma análise articulada dos ambientes interno e externo das organizações, direcionando objetivos corporativos, coordenando esforços e papéis das áreas internas, o planejamento estratégico trouxe grande utilidade para lidar com os crescentes desafios associados a um ambiente de crescente turbulência e complexidade. Posteriormente, revisões conceituais nas suas metodologias e instrumentos conduziram a mudanças substanciais na extensão de sua aplicação, tornando-se uma lógica de gestão (*strategic management*).

Sua difusão, todavia, não ocorreu imune a críticas e contestações de utilidade. Ao final da década de 1980, por exemplo, a General Electric rompeu suas estruturas de planejamento corporativo por considerá-las tecnocráticas, muito orientada para as minúcias financeiras e distanciadas da realidade dos negócios e exploração de novos mercados, iniciando um movimento de questionamento do planejamento estratégico (The Economist, 2009). O marco desse movimento pode ser localizado, no campo teórico, no clássico livro de Henry Mintzberg, de 1994, intitulado *The Fall and Rise of Strategic Planning*.

Uma das principais críticas observadas por Mintzberg (1994) era que, em sua trajetória, o planejamento estratégico se distanciou do pensamento estratégico, tornando-se um processo de caráter eminentemente formal, e que funcionava exatamente no sentido contrário, ou seja, inibindo esse pensamento estratégico.

No setor público, o planejamento estratégico apresentou também um amplo espectro de utilização, sendo um dos mais onipresentes processos de gestão nesse setor nos últimos 25 anos (Poister, 2010). Conforme Bryson (1995), para organizações públicas e sem fins lucrativos a utilização do planejamento estratégico traz como benefícios a promoção do pensamento e ação estratégica, permitindo compreender melhor o ambiente externo e interno e o comportamento de atores influentes, a melhoria do processo decisório, pelo foco nas questões e desafios mais significativos, o fortalecimento do desempenho e da capacidade de resposta da organização às pressões internas e externas, e um melhor engajamento das equipes internas pela clarificação do papel e responsabilidades da organização.

As inúmeras características distintivas dos setores privado e público demandam, por certo, diferenças para a aplicação das metodologias de planejamento estratégico nesses dois setores. O formalismo, hierarquia, multiplicidade de objetivos, dificuldade de avaliação de resultados, instabilidade nas metas, mudanças e barganhas políticas externas à organização, entre outros fatores, introduzem dificuldades na aplicação da perspectiva teleológica consubstanciada nas metodologias de planejamento estratégico tradicionais, em geral baseadas em uma orientação para o futuro ou visão.

Mais recentemente, a difusão no uso dos indicadores e instrumentos de alinhamento de metas, a exemplo do *balanced scorecard* (BsC), ampliou a distância entre a elaboração do planejamento estratégico nos setores público e privado. Se no BsC os indicadores de desempenho econômico, em especial o lucro ou o retorno ao acionista, contribuem para sintetizar o sucesso de uma estratégia bem sucedida no desenho e implementação, a ausência de um indicador síntese no setor público limita a aplicação desses instrumentos de alinhamento de metas. De fato, como será discutido adiante, é possível inclusive questionar se uma organização pública consegue ter apenas um único objetivo ou, ao menos, objetivos convergentes, politicamente alinhados, e sustentáveis ao longo do tempo.

O uso de indicadores, metas e outras orientações para resultados na gestão pública pode ser identificado com a incorporação das propostas apresentadas na corrente gerencialista convencionalmente denominada como *New Public Management* (NPM). O grande impacto da NPM nas últimas três ou quatro décadas, no mundo ocidental, acarretou mudanças significativas nos processos de gestão pública, reorientando para resultados uma perspectiva até então fortemente processualística desses processos, ampliando instrumentos de transparência e promovendo a *accountability*. Contudo, por trazer uma lógica gerencial, ou privada, ao setor público, a NPM esteve sujeita a inúmeras críticas e dúvidas sobre a extensão de sua contribuição e aplicabilidade.

Este artigo tem como objetivo identificar e analisar os desafios para a utilização do planejamento estratégico no setor público em um contexto pós-NPM –ou seja, as limitações que as características e natureza da área pública apresentam para a efetividade desse processo à luz das influências gerencialistas da NPM– e avançar na proposição de premissas que possam contribuir para melhor desenho de metodologias de planejamento estratégico nesse setor. Essas análises têm como referência tanto o referencial teórico e pesquisas anteriores sobre o tema quanto avaliações empíricas e experiências de consultoria em processos de planejamento em organizações públicas. O foco é a administração pública direta, embora em grande parte seja possível estender as análises apresentadas também à administração indireta, consideradas as autarquias, fundações e empresas estatais.

O capítulo inicia discorrendo sobre a natureza e evolução dos conceitos e processos de planejamento e gestão estratégica para, em seguida, trazer a descrição da situação desse planejamento no setor público. A quarta seção lista e analisa a influência das particularidades do setor público sobre esse planejamento, antecipando dificuldades tratadas mais a seguir como desafios. Antes, a influência da NPM é trazida ao contexto da discussão, sendo destacados os aspectos que mais diretamente podem influenciar no processo de planejamento estratégico público. Com base nas análises das particularidades do setor público e dos impactos da NPM, são então relacionados e descritos os desafios desse processo para, na última seção, serem apresentadas as propostas de premissas para lidar com esses desafios.

É necessário situar que, ao contrário de uma abordagem prescritiva, este estudo visa principalmente estimular a reflexão e debate sobre os limites à adoção de processos de gestão, com histórico de sucesso no setor privado, ao contexto do setor público.

### **Estratégia, Planejamento estratégico e Gestão Estratégica: evolução dos conceitos**

Se a origem da palavra “estratégia” remonta ao vocabulário da Grécia antiga, utilizada para referenciar o general no comando de uma força (*strategos*), o estudo moderno da estratégia pode ser localizado em 1947, na obra de Von Neumann e Morgenstern sobre “Theory of Games and Economic Behavior”, sendo sua aplicação ao ambiente de negócios impulsionada na década seguinte, quando estudo promovido pela Fundação Ford e a Carnegie Corporation recomendou incluir nos cursos de administração de negócios uma disciplina abrangente de política de negócios. Com o lançamento por Peter Drucker, em 1954, do livro “The Practice of Management”, surge a primeira utilização do conceito de estratégia como relacionada à área de gestão, não apenas à perspectiva econômica. Na década de 1960, a ideia de estratégia tornou-se uma possibilidade para auxiliar os gestores a avaliar, de forma ordenada, o posicionamento da empresa em um ambiente que já se mostrava caótico (Ronda-Pupo & Guerras-Martin, 2012).



Planejamento estratégico, por sua vez, pode ser definido como “*a disciplined effort to produce fundamental decisions and actions that shape and guide what an organization is, what it does, and why it does*” (Bryson, 1995:4). Distingue-se, portanto, do conceito de estratégia, que conforme Tregoe e Zimmerman (1988:15) é “a estrutura que guia as escolhas que determinam a natureza e a direção de uma organização”. Poister e Streib (1999) afirmam que o planejamento estratégico mistura um pensamento futurista, uma análise objetiva e avaliações subjetivas de objetivos e prioridades para delinear cursos futuros de ação. Trazem, assim, a noção de orientação ao futuro como basilar ao planejamento estratégico.

O Planejamento Estratégico tipicamente trata de duas dimensões integradas, mas articuladas de formas distintas: a estratégia e o planejamento, ou seja, “*strategic planning is concerned with formulating strategy*” (Poister, 2010:s246). Exige, portanto, uma adequada articulação das diversas áreas e níveis hierárquicos da organização, de forma a compreender o mandato da organização (missão) e a natureza das contribuições econômicas e não-econômicas que a organização entrega aos *stakeholders*, entendidos como os grupos ou indivíduos que têm interesses na organização e capacidade de influenciar suas escolhas. A estratégia busca a inovação, a procura por novos limites de atuação da organização.

Na sua elaboração, o planejamento estratégico deve evitar se limitar às condições e competências atuais, aos limites institucionais e descrições funcionais das áreas internas, mas ser capaz de se converter em exercício de criação, de *insights*, e não uma mera extrapolação da realidade presente. O Planejamento Estratégico deve permitir questionar a própria razão da existência da organização, tipicamente expressa em sua missão, seus valores e objetivos globais, orientando-se principalmente para o sucesso no longo prazo. O Planejamento Estratégico deve permitir associar os objetivos às políticas de gestão e negociais da organização, contribuindo para orientar suas escolhas e facilitar a condução das atividades diárias.

Nartisa, Putans, Muravska (2012) observam as contribuições de Igor Ansoff e Peter Drucker para a área de estratégia. Proposta ao final da década de 1960 e ainda bastante utilizada, da análise de lacunas (*gap analyses*) desenvolvida por Ansoff trata da identificação de lacunas

entre a situação atual da organização e uma situação desejada (visão), o que permite a elaboração de plano para agir na redução dessas lacunas. Drucker enfatizou a necessidade de rumos para a organização, traduzida em seus objetivos e metas, lógica organizada em torno da teoria da administração por objetivos.

Perspectiva mais contemporânea de estratégia, conforme proposta por Mintzberg (1994), considera tanto o padrão de decisão e ação atuais, resultados do desenvolvimento histórico do comportamento da organização, quanto uma direção pré-estabelecida em processo formal de planejamento, quando intencionalmente se colocam os objetivos organizacionais, principalmente a partir das expectativas da alta administração.

O planejamento estratégico deve ser entendido como o alicerce da gestão estratégica, definida como o processo realizado no topo da organização que fornece orientação, direção e limites para todos os aspectos de gestão operacional, reconhecendo a maior ênfase do planejamento estratégico à estratégia que às operações (Vinzant e Vinzant, 1996). A gestão estratégica existe quando as organizações estabelecem os mecanismos para a implementação das estratégias.

Cohen (2010) reforça a distinção entre o planejamento, um arranjo sistemático de elementos e baseado em uma análise linear, e a estratégia, um complexo de adaptações para alcançar uma mudança evolutiva baseado em síntese e integração. Para a autora, é a estratégia que neste século XXI se mostra necessária, aproximando-se com esse argumento da ideia do *strategizing*.

Buscando entender a essência do conceito de estratégia, sua utilização e mudanças na definição constitutiva ao longo do tempo, Ronda-Pupo e Guerras-Martin (2012:182), em ampla análise da utilização do conceito de estratégia em publicações acadêmicas no período entre 1962 e 2008, identificaram 472 diferentes termos a partir da desconstrução de 91 definições mais difundidas na literatura. Observaram, além de um baixo consenso entre os estudos quanto à definição do conceito de estratégia, que havia as ideias ou definições associadas ao conceito mudavam ao longo do tempo, mas termos como firma, ambiente, ações e recursos permaneciam como centrais. O foco da definição se deslocou do alcance dos objetivos da firma para a melhoria de seu desempenho. Com base nessa análise, apresentam como tentativa de definição de convergência

a essência do conceito de estratégia: “*the dynamics of the firm’s relation with its environment for which the necessary actions are taken to achieve its goals and/or to increase performance by means of the rational use of resources*”.

Para a discussão proposta neste artigo, sobre o planejamento estratégico no setor público, é importante destacar a expressiva redução na associação do termo “planejamento” com “estratégia”, observada pelo estudo de Ronda-Pupo e Guerras-Martin (2012). Para eles, essa redução estaria consistente com as mudanças do planejamento para a gestão estratégica.

Hoskisson *et al.* (1999) também observam uma mudança ao longo do tempo na aceção e orientação do conceito, identificando um movimento pendular no foco, ou objeto de atenção, da área de estratégia. Assim, a importância atual dos recursos internos da empresa como fonte única de vantagens competitivas, expresso pela corrente da Resource-Based View (RBV) e identificada já nos estudos de Edith Penrose e Philip Selznick na década de 1960, exhibe uma retomada de um movimento em que o pêndulo oscilou para uma maior atenção ao ambiente externo como base para estratégia. Esse foco externo é representado, com destaque, pelos trabalhos de Michael Porter, em 1980, baseado em estudos anteriores de Mason e Bain, nas décadas de 1950 e 1930, respectivamente.

Esse movimento pendular no conceito de estratégia pode ser extraído também na análise de Grant (2010) sobre as mudanças na orientação da estratégia ao longo do tempo. Na década de 1950, esteve focado no planejamento e controle financeiro e orçamento; nos anos 1960s, no planejamento corporativo e foco no crescimento organizado da empresa; na década de 1970 na estratégia empresarial e planejamento de portfólio; em 1980, o foco retoma ao ambiente externo, na análise da indústria e no posicionamento competitivo da empresa, para nos anos 1990s mais uma vez se direcionar à busca de vantagem competitiva com foco em fontes internas e aspectos dinâmicos da estratégia. Na década de 2000 predominou uma estratégia mais orientada para a nova economia, para a inovação estratégica, a busca de novos modelos de negócios, e formas de lidar com tecnologias disruptivas. Para o autor, na década atual a estratégia busca lidar com a Responsabilidade Social Corporativa (RSC) e

a ética nos negócios, com regras de concorrência diante do modelo de «o vencedor leva tudo de mercado», e com estratégias globais.

Bryson (2010) apresenta como benefícios trazidos pelo planejamento estratégico a promoção do pensamento estratégico, ação e aprendizagem –pela melhor compreensão do contexto, clarificação da missão, seleção de estratégias, negociação de desempenho e construção de coalizões– e a melhora no processo de tomada de decisão. Ao contrário, Mintzberg (1994) argumenta que o planejamento estratégico falhou ao sobrevalorizar os aspectos analíticos formais frente ao desenvolvimento do pensamento estratégico. Se planejamento tem a ver com análise, o pensamento estratégico visa buscar a síntese, uma perspectiva visionária e integrada de direção. Ademais, entende que o planejamento estratégico pode falhar caso seja percebido como um jogo de poder, colocando em confronto a tecnocracia e as lideranças. Como afirma Mintzberg (1994:109), “the very purpose of those who promote conventional strategic planning is to reduce the power of management over strategy making”.

Mais recentemente, o desenvolvimento e disseminação da tecnologia da informação têm trazido também mudanças no processo estratégico. Brown (2010) aponta três pilares da elaboração da estratégia: os tomadores de decisão devem ter acesso à informação sobre os fatores que influenciam os objetivos e comportamento organizacional para desenvolverem planos de ação; esses planos baseados nessas informações devem ser maleáveis e adaptáveis, e elaborados com o envolvimento de participantes de múltiplos níveis da organização, e não centralizado no topo; o modelo deve ser associado a uma maior autonomia gerencial para permitir reavaliação das estratégias e ações de correção.

### **O Planejamento Estratégico no Setor Público**

A consistente difusão do planejamento estratégico no setor público (Poister, 2010) não significa que o processo e suas metodologias estejam isentos de críticas ou dúvidas quanto à sua adequação a esse setor. Segundo Poister, Pitts, Edwards (2010), apesar da ampla literatura sobre planejamento estratégico e gestão no setor público, as tentativas de síntese dos aprendizados, extensão de seu uso pelos governos, processos

de implementação, e resultados que geram são ainda incipientes, além de se apresentarem fragmentadas em termos das questões específicas que direcionam as pesquisas. Ademais, predominam descrições de casos de sucesso, com raras avaliações empíricas.

Bryson *et al.* (2010) corroboram essa crítica, afirmando que a maioria dos estudos trazem uma visão otimista do planejamento estratégico e seu impacto nas organizações públicas. Entretanto, argumentam, essas conclusões podem ser limitadas por dificuldades metodológicas, uma vez que variáveis relativas a contexto, estrutura, processos, impactos e resultados do planejamento são substituídas nas análises por medidas de percepção, e os estudos de caso apresentam um viés amostral na seleção de casos que evidenciam práticas de sucesso.

As metodologias e ferramentas utilizadas no planejamento estratégico no setor público tendem a incorporar, eventualmente de forma acrítica ou mimética, aquelas utilizadas no setor privado. Brown (2010), contudo, defende que não é preciso o desenvolvimento de uma teoria de estratégia específica para o setor público, mas utilizar teorias atuais para melhorar o uso das informações para auxiliar a tomada de decisões e o processo estratégico.

Na Europa, seguindo iniciativas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da União Europeia (UE), o sistema de planejamento estratégico a nível central da administração pública consiste de dois principais componentes, o gerenciamento ou gestão estratégica, e o processo orçamentário. O primeiro geralmente consiste das propostas de mandato (declaração de missão), visão, valores, análise do ambiente interno e externo, prioridades de médio prazo, direcionamento de atividades, monitoramento e avaliação, e relatórios. O componente orçamentário consiste da análise da situação atual, objetivos, resultados e indicadores de desempenho dos programas orçamentários, e programas de financiamento (Nartisa, Putans, Muravska, 2012).

No Brasil, é possível também observar uma estrutura metodológica semelhante na elaboração do planejamento estratégico nas organizações públicas, por vezes denominado planejamento estratégico institucional. Definições como missão, visão, valores, objetivos estratégicos –frequentemente baseados na metodologia do BsC– mapa estratégico e indicadores de desempenho são observados em inúmeras organizações,

a exemplo Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)<sup>1</sup>, da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA)<sup>2</sup>, do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª. Região<sup>3</sup>, da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento (SEPLAN), do Governo do Distrito Federal<sup>4</sup> e do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO).<sup>5</sup>

Um importante mecanismo de disseminação do planejamento estratégico e metodologia de elaboração pode ser associado ao GesPública, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão brasileiro. O Instrumento para Avaliação da Gestão Pública, utilizado no GesPública, traz um conjunto de orientações e parâmetros para avaliação da gestão pública no Brasil, que serve também como referência para avaliação das organizações candidatas ao Prêmio Nacional da Gestão Pública. Dentre os oito critérios listados, o segundo critério trata de “Estratégias e Planos”, e “examina como a organização, a partir de sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e da sua missão institucional formula suas estratégias, as desdobra em planos de ação de curto e longo prazo e acompanha a sua implementação, visando o atendimento de sua missão e a satisfação das partes interessadas” (Brasil, 2009:41).

De modo empírico, é possível identificar nos modelos mais difundidos de planejamento estratégico, particularmente no setor público brasileiro, uma influência significativa da Escola de Design, conforme definida por Mintzberg (1990). Essa Escola está baseada em cinco premissas: (1) A formação da estratégia deve ser um processo consciente e controlado; (2) a responsabilidade por esse controle e consciência deve ser do principal executivo, que é o estrategista; (3) O modelo de formação de estratégia deve ser mantido simples e informal; (4) As estratégias devem ser únicas: as melhores resultam de um processo de design

---

1. [http://www2.anac.gov.br/arquivos/ANAC%20Planejamento %20Estrategico.pdf](http://www2.anac.gov.br/arquivos/ANAC%20Planejamento%20Estrategico.pdf)

2. <http://www.funasa.gov.br/site/plano-estrategico/>

3. [http://www.trt8.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=category&id=423&Itemid=365](http://www.trt8.jus.br/index.php?option=com_content&view=category&id=423&Itemid=365)

4. <http://www.seplan.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/planejamento-estrategico-institucional/174-metodologia.html>

5. [http://www.inmetro.gov.br/gestao/planejamento \\_2007.asp](http://www.inmetro.gov.br/gestao/planejamento_2007.asp)

criativo; (5) estratégias devem emergir deste processo de design totalmente formuladas; (6) estas estratégias devem ser explícitas e, se possível, articuladas, o que também favorece serem mantidas simples; (7) finalmente, somente após essas estratégias únicas, explícitas e simples serem totalmente formuladas é que podem, então, ser implementadas.

Dentre as premissas identificadas por Mintzberg (1990) na Escola de Design, provavelmente a que sofreu mais mudanças na aplicação atual se refere ao lócus da reflexão estratégica, que embora permaneça associado à figura do líder-executivo, torna-se profundamente atrelado à participação e avaliação dos funcionários ou servidores públicos. Nos processos de planejamento estratégico no setor público cria-se um espaço para a reflexão coletiva e, em variadas dimensões, uma arena de debate técnico-político. Essa participação é considerada como fundamental, seja por ampliar a capacidade de análise da situação e demandas dos ambientes interno e externo, seja por criar uma maior aceitação e comprometimento com as mudanças elencadas nos planejamentos em virtude dessa participação. Como sintetizam Gelbcke *et al.* (2006:516) sobre um processo de planejamento em um hospital universitário,

“Destacamos também, aos trabalhadores, que ao realizar o planejamento, precisávamos pensar a organização como um todo, adotando uma perspectiva de futuro. Para tanto, foi necessário analisar o contexto externo e interno, (re) definir a missão, estabelecer as estratégias de ação, propondo alternativas compatíveis com a realidade e flexíveis. Porém, para que as estratégias fossem alcançadas e viabilizadas, precisariam ser pensadas e assumidas por todos”.

Avaliando os resultados de processos estratégicos em organizações públicas ao longo das décadas de 1980 e 1990, Nutt e Backo (1995) afirmaram que a complexidade das políticas e os ambientes institucionais altamente politizados, conjugados com sistemas administrativos fortemente orientado por regras, tornavam escasso o comportamento estratégico nessas organizações.

Brown (2010) considera ainda que o melhor acesso à informação tem contribuído para que estratégia no setor público, baseada no

desenvolvimento e execução de planos de ação para guiar o comportamento organizacional, apresente uma melhor efetividade na tomada de decisão e no planejamento.

### **Características do Planejamento Estratégico no Setor Público**

Por certo que a difusão do uso do planejamento estratégico no setor público não se apresenta sem desafios, muitos deles consequência da não adequação das metodologias e ferramentas a características do setor público.

Segundo Ring e Perry (1985), existem distinções fundamentais nos contextos dos setores público e privado que impactam em diferenças nos processos de gestão estratégica. Em consequência, a transposição das práticas utilizadas no setor privado pode ser problemática, uma vez que não capturam adequadamente o processo de gestão estratégica do setor público, pelo que esses autores defendem a necessidade de desenvolvimento de modelos específicos.

Discorrendo sobre essas distinções, observam que no setor público há uma clara separação de poder entre formuladores e implementadores de políticas, ou respectivamente entre legisladores e servidores públicos. Ao contrário, no setor privado é fundamental a relação direta entre formuladores e executores das estratégias. Se no setor privado os empregados apresentam grande dependência das avaliações e do grau de satisfação de seus chefes, os preceitos da burocracia no setor público reduzem essa dependência para os servidores e os tornam menos sujeitos à boa vontade de chefes políticos para contratação, recompensa ou progressão na carreira.

As organizações públicas são mais abertas às pressões do ambiente externo que as privadas, principalmente quanto a interesses políticos e da sociedade. Essas diferenças se refletem em características e condicionantes que não são considerados nos processos estratégicos: ambiguidade política, grau de abertura do governo, público de atenção, premissas de tempo, conexões instáveis.

A ambiguidade política resulta da divisão do poder em distintos níveis e estruturas, delineada para evitar arbitrariedades em seu



exercício, e não necessariamente com a finalidade de alcançar a eficiência. Essa separação de responsabilidades funcionais, contudo, pode implicar em ambigüidade nas políticas e objetivos, com grupos ou áreas competindo para impor interesses e agendas consideradas aceitáveis por seus apoiadores. A vagueza na definição de objetivos torna mais difícil, para esses apoiadores, reconhecerem o sucesso ou insucesso na inclusão de seus interesses nas propostas, permitindo inibir a mobilização de forças políticas opositoras e reduzindo o poder das lideranças políticas ante a burocracia. No que tange à abertura do governo, observam que a exposição das decisões e objetivos cria maiores constrangimentos aos atores do setor público, uma vez que são fortes as pressões para que os decisores escolham opções consistentes com suas posições anteriores, sendo que a pressão e escrutínio da mídia podem contribuir para inibir certas políticas. Os gestores públicos também devem prestar atenção a um público muito mais diverso que no setor privado, lidando com expectativas e influências de conjunto mais amplo de *stakeholders*, que avaliam os resultados de maneiras distintas e, em geral, difíceis de conciliar.

O tempo também é variável fundamental a diferenciar os processos estratégicos nos setores privado e público. Enquanto no primeiro as pressões temporais são determinadas pelos fatores de mercado, no setor público os mandatos dos servidores comissionados, os prazos legislativos e orçamentários, ou aqueles criados por exigências dos ciclos políticos e eleitorais podem tornar mais artificiais esses prazos e trazer problemas de coordenação, como destacado por Ring e Perry (1985) na citação de Cleveland (1979:281): “We are tackling 20-year problems with five-year plans staffed with two-year personnel funded by one-year appropriations”.

As políticas públicas são formadas a partir de construção de coalizões, refletidas nas estratégias e objetivos. Executivos públicos precisam criar coalizões para aprovar suas propostas de políticas, mas essas coalizões frequentemente se fragmentam na fase de implementação, em virtude da variedade de interesses dos distintos *stakeholders* e capacidades de influência política. Ao contrário, no setor privado é possível ao gestor elaborar, propor e implementar uma proposta, tornando menos necessárias as coalizões ou, quando necessárias, mais estáveis.

Os modelos de planejamento estratégico são geralmente utilizados com poucas considerações quanto às particularidades do nível organizacional, havendo ausência de estudos sobre seu sucesso ou exigências de adaptação para uso em uma agência com departamentos, cidades ou outros níveis de governo (Bryson *et al.*, 2010). As dificuldades de cooperação ou articulação interagências, como discutidas por Raza (2012) mostram o tamanho dessas dificuldades e a dimensão dessa lacuna.

Brown (2010) considera que as teorias em estratégia estão alicerçadas nos contextos da guerra e da manobra política, a exemplo de Sun Tzu e Machiavel, seguindo uma visão competitiva do mundo na qual os atores competem por recursos escassos, segundo um jogo de perde e ganha, e que os principais direcionamentos atuais sobre estratégia no setor público são essencialmente derivados dessa lógica do mundo dos negócios. Assim, não representam necessariamente uma boa ajuda para pensar em contextos com uma dinâmica não competitiva.

Considerar as organizações públicas, ou o próprio setor público, como entidade homogênea em termos de interesses, objetivos ou expectativas políticas pode implicar em dificuldades quando da adoção de modelos clássicos de planejamento estratégico. Frequentemente um ministério é dividido entre a liderança de distintos grupos políticos, ou suas áreas estão sujeitas a obrigações ou mandatos particulares, com pouca aderência àqueles das demais áreas. Assim, essas organizações muitas vezes se aproximam mais de um modelo federalista do que de uma organização com propósito único.

Conforme Handy (1992), o conceito de federalismo permite lidar com os paradoxos de poder e controle, encorajando a autonomia dentro de limites, e combinando variedade e propósito compartilhado, individualidade e parceria. A lógica da subsidiariedade, basilar no federalismo, assume que o poder está nas pontas e que o centro deve ser pequeno, fortalecido em sua capacidade de coordenação pelas possibilidades oferecidas pelas tecnologias de informação, mas evitando se envolver em detalhamentos operacionais e fragilizar seu papel coordenador.

Internamente a uma única organização, é possível encontrar também estruturas de carreiras distintas dos servidores, mais ou menos organizadas, ou grupos de especializações, com demandas e capacidades variadas de influência nas decisões públicas. No primeiro caso,

carreiras específicas e claramente definidas podem estimular demandas por plano próprio de desenvolvimento, o que pode levar a pressões de natureza corporativista na escolha dos objetivos da organização pública e eventuais conflitos com objetivos de outras áreas, carreiras ou da própria organização. No segundo caso, os grupos de especializações –tais como médicos, professores, atuários, auditores ou contadores– podem introduzir pressões isomórficas que promovem a criação de um subsistema particular de crenças, valores e interesses. A subjetividade predomina na fase de construção das crenças e concepções compartilhadas e produzidas pela interação, mas no momento seguinte essas concepções são percebidas como objetivas e externas, uma ordem natural e factual. Segundo DiMaggio e Powell (1983), as pressões normativas, originadas na profissionalização, na educação formal e no compartilhamento de um conjunto de conhecimentos específicos, podem ser associadas à luta coletiva de membros de uma ocupação por definir condições e métodos do trabalho e estabelecer uma base cognitiva e de legitimidade a seus praticantes, e representam as mais importantes fontes de isomorfismo.

Essa pluralidade de interesses, mandatos, coalizões e orientações profissionais podem tornar difícil a escolha de objetivos nas organizações públicas. Assim, embora a maioria das metodologias de planejamento estratégico enfatize a importância de definição de objetivos, metas e indicadores de desempenho claros (Bryson, Berry, Yang, 2010), a análise do contexto mostra como essa objetividade pode ser difícil. Remetendo a Ring e Perry (1985), ainda que esses distintos interesses possam se unir em torno de coalizões, e convergir em torno de objetivos e metas, é menos provável que essas coalizões se sustentem ao longo do tempo, o que tornaria os objetivos menos desejáveis nessa perspectiva temporal.

Em seu levantamento respondido por 548 agências estatais americanas, Berry (1994), observou que uma agência mais provavelmente utilizaria uma inovação quando crescesse o número de agências próximas geograficamente e semelhantes na natureza funcional que previamente a adotavam, hipótese que derivou do modelo de tomada de decisão proposto por Herbert Simon, em que os agentes oficiais se observam constantemente, em várias áreas da política, de modo a simplificar seus próprios processos decisórios. Esses resultados permitem reforçar,

também, a hipótese da importância das pressões isomórficas no campo no planejamento estratégico público.

Observando a prática, mesmo quando organizações públicas conseguem alinhar pensamento e orientações estratégicas enfrentam dificuldades no processo de implementação para lidar com as transições políticas ou mudanças nas orientações externas. Cientes que novas lideranças podem mudar os objetivos estratégicos, o corpo funcional permanente pode vir a desenvolver uma baixa confiança quanto à importância do objetivo ou quanto ao interesse das lideranças em alcançá-los. O formalismo, então, torna-se mais importantes que o direcionamento trazido pelo objetivo, o que pode gerar situações de rejeição ao objetivo, passividade, ou baixa credibilidade sobre sua importância.

Para Bryson, Berry e Yang (2010), abordagens genéricas de planejamento estratégico não são adequadas e, para se tornarem mais úteis, os modelos de planejamento devem ser formulados de forma a articular questões contingenciais importantes e respostas adequadas às características exigidas na prática. Para eles, a gestão estratégica não pode ser percebida como uma organização de artefatos –diagramas, fluxos, mapas e outros– mas como um sistema de geração de padrões de ações estratégicas baseadas no contexto. Além disso, esses modelos devem trazer orientações sobre como identificar tensões ou questões estratégicas fundamentais (*strategic issues*), o que pode não ser suficiente com as análises baseadas apenas nas demandas dos *stakeholders* ou SWOT (forças, fraquezas, ameaças e oportunidades).

Nutt e Backoff (1995) propõem um *framework* para a condução do processo estratégico em organizações públicas e do terceiro setor –que consideram similares– tendo por referência tipologias do setor privado, considerando que as exigências de competitividade e a volatilidade do mercado podem ser traduzidas como a responsividade da organização pública às necessidades percebidas oriundas de *stakeholders* considerados influentes.

Eden e Ackermann (1998 *apud* Bryson *et al.*, 2010) defendem um mapeamento de causalidades para enfatizar as questões estratégicas, definidas como *bundles* de possíveis ações. Bryson, Berry e Yang, (2010) observam que não há, todavia, uma resposta a como formular estratégias específicas para lidar com as questões estratégicas identificadas,

pela limitação que as metodologias tradicionais apresentam ao considerar o planejamento estratégico como uma entidade ou um instrumento que deve ser utilizado (formalismo). Para que essa resposta emergja, o planejamento estratégico deve ser compreendido como uma prática que une um conjunto de atores, instrumentos e ferramentas em combinações intencionais ou emergentes, segundo uma articulação complexa e que tenha significado (*sense-making*) para os participantes.

Para Brown (2010), os planos de ação baseados em informação devem ser produto do envolvimento de participantes de múltiplos níveis da organização, e não de uma cúpula centralizada. Metodologias de planejamento estratégico que buscam uma lógica participativa justificam essa abordagem pela ética da participação e por um maior suporte à implementação, seja pela ideia que quem desenvolveu a estratégia estará mais comprometido com sua implementação, seja pela expectativa que os participantes têm uma permanência mais longa na organização que os líderes, estes mais sujeitos às transições políticas. Entretanto, severos *trade-offs* podem advir dessa lógica de participação, tais como recrudescimento do *groupthink*, ampliação dos interesses envolvidos, orientação para os problemas internos da organização e carreiras pessoais ou setoriais, e um distanciamento das questões estratégicas mais amplas vivenciadas pelos dirigentes. O *groupthink* ocorre quando as pressões internas que promovem a coesão do grupo podem reduzir o debate, inibir os questionamentos e a expressão de opiniões individuais, e estimular um falso consenso (Ntayi *et al.*, 2010).

Sibony (2012) observa que estratégias baseadas em maior envolvimento (*crowdsourcing of strategy*) podem ser bastante úteis na geração e priorização de ideias e na elaboração de planos operacionais. Entretanto, são menos úteis para auxiliar na identificação de mudanças radicais de direcionamentos, seleção de opções em face de difíceis escolhas (*trade-offs*), ou no desenvolvimento de planos para operação em ambientes altamente competitivos. Destaca que um problema particularmente importante a ser evitado é exatamente o do *groupthink*, que pode prejudicar a avaliação crítica de ideias ou alternativas, e promovendo uma inércia que frequentemente mantém os padrões de alocação de capital, pessoas e outros recursos inalterados.

Uma consequência que pode advir da conjugação de estruturas de carreira consolidadas, da dificuldade de lidar com a ambiguidade política, do uso de modelos participativos de formulação e da fragilidade das coalizões é o planejamento estratégico no setor público se tornar mais orientado para questões internas, em geral relativas ao acesso a recursos (pessoal, tecnologia, condições de trabalho), treinamentos e processos de trabalho, o que Cohen (2010:s227) define como “internamente focado”. Para a autora, é necessário que haja um foco externo em resultados. Nesse ponto, torna-se essencial que as lideranças ocupem o posto de orientadores do processo, assumindo um papel ativo na escolha dos objetivos e estimulando a criação de um ambiente que reconheça a importância do planejamento para a gestão estratégica (Nartisa, Putans, Muravska, 2012). No entanto, muitas vezes essas lideranças ocupam posições com mandatos frágeis, vulneráveis às constantes mudanças políticas, o que pode desestimulá-las a exercerem esse papel.

Deve ser destaca, ainda nesta seção, a importância da cultura do serviço público para o planejamento estratégico. No caso brasileiro, que possivelmente não se diferencia do restante da América Latina, o comportamento de sucesso ou de sobrevivência pessoal dentro do setor público não é o do empreendedorismo, capacidade de inovação, ousadia ou competência técnica, mas sim a “capacidade de conciliar interesses, apaziguar conflitos e aparentar aquilo que não é” (Carbone, 2000:2). As características das organizações públicas de burocratismo, interferência política externa à organização, autoritarismo centralizado, paternalismo, aversão ao empreendedorismo e descontinuidade da gestão conduzem a comportamentos de apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações de trabalho e apego ao poder, estimulando a lógica de um reformismo baseado em projetos de curto prazo e com objetivos conflitantes (Pires e Macedo, 2006).

### **New Public Management: influências no planejamento estratégico público**

Como um movimento de reforma gerencial, a New Public Management (NPM) percorreu uma trajetória considerada bastante durável e consistente (Dunleavy & Hood, 1994). Ferlie (2002) analisa como

diversos movimientos e ações internacionais surgiram como limitação a uma expansão continuada dos governos e dos níveis de taxaço para uma agenda política orientada pela busca de valor e efetividade, sendo que a NPM configura-se exatamente como uma consolidação dessas mudanças para um modelo mais gerencial e semelhante ao mercado.

O movimento da NPM trouxe, ao longo dos últimos anos, uma série de propostas de mudanças nas práticas da administração pública, propostas que promoveram uma maior orientação para resultados e controle por metas, estabelecimento de acordos de parcerias e descentralização. A NPM se organizou em torno da busca por criar uma administração pública eficiente e eficaz, capaz de satisfazer às necessidades dos cidadãos ao menor custo possível, promovendo a utilização de mecanismos baseados na competição que permitam uma escolha dos usuários e estimulem a qualidade dos serviços (García Sánchez, 2007). Para Barzelay (2001), a NGP deve ser compreendida como um espaço de debate girando em torno de questões sobre estrutura, gestão e controles da administração pública, antes que uma busca por definições formais.

Conforme analisa García Sánchez (2007), três abordagens teóricas podem ser relacionadas como fundamentadoras da NPM: (a) teoria da escolha pública (*public choice*) e custos de transação, que motivaram as privatizações e competências; (b) o neo-taylorismo, que promoveu ações de racionalização administrativa, como a desburocratização, simplificação e racionalização de processos, e novos modelos de políticas de pessoal, e; (c) a teoria de agência, no sentido da promoção de transparência e prestação de contas. Essas teorias introduziram uma forte racionalidade e visão econômica aos processos da administração pública, buscando relações claras e transparentes de resultados associados a sistemas de incentivos, baseado em recompensas e punições.

Para Ferlie (2002), a NPM promoveu uma mudança do foco de atenção da política para a gestão e permitiu o surgimento de quase-mercados (*quasi markets*) em alguns espaços, ao contrário da estrutura monopolista típica do setor público. Serviços públicos são cada vez mais oferecidos por outros setores, sejam empresas privadas ou organizações sem fins lucrativos. Funções consideradas periféricas têm sido externalizadas ou terceirizadas, de forma a estimular o desempenho e assegurar melhores relações de custo/benefício (*value for money*). Apesar da

ausência da competição internamente ao setor público, existe a competição pelos “mercados públicos”, a exemplo da provisão de serviços de hotelaria em saúde e recursos para pesquisa em universidades.

Um quase-mercado representa o esforço do Estado em mudar seu papel como financiador e provedor de serviços. O papel de provedor migra para o de contratante dos serviços de outros fornecedores, sejam eles privados, públicos ou sem fins lucrativos, todos operando de forma competitiva para a prestação desses serviços. Também o papel de financiador pode se alterar, reduzindo as transferências pela máquina burocrática e variando o papel de contratação desde processos de licitação ou mecanismos de alocação de um orçamento específico (Le Grand, 1991).

Em clássica análise do estabelecimento da NPM, Hood (1991) reputa seu surgimento, construído ao longo dos 15 anos anteriores, como uma das tendências mais marcantes na administração pública. Sintetiza as propostas associadas à NPM em sete componentes, de natureza doutrinária: gerentes profissionais com atuação prática no setor público, padrões explícitos e mensuráveis de desempenho, grande ênfase em controles de saída (e não processualísticos), desagregação de unidades no setor público, maior concorrência internamente ao setor público, ênfase em estilos do setor privado da prática de gestão, ênfase em na maior disciplina e parcimônia no uso dos recursos. Além desses componentes, podem ser apontadas características como ênfase na terceirização, na satisfação do cliente, e na delegação de autoridade (Osborne, 2006), na redução de tamanho das unidades e descentralização (Pollitt, 2005), e no uso de novas tecnologias de informação e maior orientação para o usuário e ambiente externo (Ferlie, 2002).

Outro efeito importante relacionado à ascensão da NPM é reflexo do desenvolvimento do ferramental da tecnologia de informação, que resultou na proliferação de sistemas de gestão e no incentivo aos gestores ao uso da informação para a tomada de decisão, inclusive ampliando sua liberdade para agir com base nessa informação (Brown, 2010).



## **Planejamento estratégico no setor público: identificando seus desafios**

Esta seção busca sintetizar, certamente longe de ser uma lista exaustiva, a descrição dos desafios que se apresentam para a efetividade planejamento estratégico no setor público, decorrentes de suas características, métodos de execução e práticas de implementação, e a luz das influências gerencialistas trazidas pela NPM. Esses desafios, baseados tanto nas análises do referencial teórico quanto em contribuições empíricas advindas do acompanhamento do planejamento em diversas organizações públicas brasileiras, fundamentam as premissas propostas, na seção seguinte, para um repensar das metodologias do planejamento estratégico público. É útil iniciar esta seção com a consideração trazida por Brown (2012:s214):

*“The promise of one unifying theory of public sector strategy is fool’s gold. There are too many contingencies at play (e.g., different organizational forms, resource endowments, capabilities, contexts, goals, institutional environments) to think that one theory can be developed to guide the prototypical public manager in the prototypical public sector organization”.*

Antes de avançar para essa síntese, cabe também destacar que, apesar de todas as mudanças de orientação, cultura e procedimentos trazidas pelo movimento da NPM, e seus destacados impactos sobre a atuação das organizações públicas, não há nenhuma pesquisa significativa sobre que tipo de ferramentas de análise e gestão estratégica as organizações públicas e seus gestores estão aplicando após a NPM (Hansen, 2011).

A discussão apresentada nas seções anteriores, em particular na seção 4, pode ser sintetizada nos seguintes desafios ao planejamento estratégico no setor público:

#### a) Multiplicidade e vagueza dos objetivos

A definição dos objetivos tende a ser realizada de forma vaga ou genérica, a fim de permitir que os planejadores evitem explicitar conflitos com expectativas de seus apoiadores políticos. Além disso, é frequente a existência de multiplicidade de objetivos não convergentes, sejam oriundos das várias áreas de uma organização –considerada por vezes como uma federação– quanto de pressões de distintas áreas do governo ou *stakeholders* influentes, o que pode gerar uma competição de interesses e produzir disputas internas às organizações.

#### b) Diferentes horizontes temporais

Há distintos horizontes temporais envolvidos no planejamento, a exemplo do tempo necessário para o adequado atendimento às demandas dos *stakeholders* e os mandatos dos políticos gestores públicos, o que pode trazer conflitos ou dificuldades no dimensionamento dos projetos, reduzindo sua dimensão para que se adequem aos mandatos.

#### c) Instabilidade das coalizões

O planejamento é resultante de coalizões internas e externas, instáveis por natureza e que se modificam com o tempo, com reflexos sobre os apoios e interesses nos planos. Durante a elaboração do plano, os grupos negociam expectativas e interesses, compartilham análises de soluções e articulam as propostas de objetivos. As mudanças no contexto podem reorientar as prioridades das áreas e gestores, e fragmentar as coalizões que conformaram o plano, tornando sem sustentação política as ações necessárias para alcançar os objetivos.

#### d) Pressões das carreiras funcionais

As pressões das carreiras estruturadas podem induzir a emergência de objetivos que privilegiem os interesses dessas carreiras frente aos do sistema político, refletindo no problema de agência entre políticos e burocratas como analisado por Przeworski (2003).

e) Isomorfismo

O isomorfismo, promovido pela aceitação e difusão de certas práticas de gestão por um conjunto de organizações públicas, pode tornar a busca por legitimidade e conformidade mais importante para os gestores que a eficiência e efetividade.

f) Formalismo

O traço cultural do formalismo pode se fortalecer como reação às constantes mudanças políticas, reorientação de objetivos ou interrupções no planejamento. Esse formalismo pode trazer também a fadiga dos participantes com a metodologia de planejamento estratégico, suas reuniões e articulação de conceitos, que passam a ser percebidos como abstratos e sem consequências práticas ou influência na realidade dos envolvidos.

g) Expectativas dos *stakeholders*

As respostas esperadas do planejamento estratégico no setor público devem ser capazes de articular demandas de um conjunto amplo e heterogêneo de *stakeholders*, identificando questões estratégicas fundamentais, o que pode ser difícil de obter quando o foco do planejamento se torna a elaboração dos artefatos (diagramas, roteiros, fluxos, mapas, etc.) que subsidiam o próprio planejamento, promovendo uma visão endógena.

h) Participação e *groupthink*

A participação no processo de planejamento, embora geralmente desejável, pode intensificar o *groupthink*, a orientação prioritária para os problemas internos da organização, e a reação à mudança. A ampliação da participação no planejamento poder tornar difícil para a organização identificar e lidar com exigências de mudanças ou escolhas radicais, que possam trazer impactos significativos nas condições internas e transformações no *status quo*. Adicionalmente, as metodologias de planejamento baseadas na participação podem promover a separação entre as expectativas de técnicos e dirigentes, originando disputas políticas e um distanciamento entre os objetivos

propostos nos planos e as questões estratégicas mais amplas vivenciadas pelos dirigentes, convertendo-se em desestímulo à participação das lideranças no processo.

#### i) Cultura no setor público

Os comportamentos de apego ao poder e às regras e rotinas, de supervalorização da hierarquia, e de paternalismo nas relações sociais e trabalhistas podem camuflar conflitos e promover uma falsa adesão e aceitação dos objetivos, reforçando o formalismo e uma eventual descrença na utilidade do planejamento.

Além desses desafios, que remetem à própria utilização do planejamento estratégico no contexto do setor público, a ascensão das orientações e práticas da NPM redirecionou o foco das organizações públicas para os resultados, para a mensuração de desempenho, eficiência e competição (quase-mercados), o que pode trazer confrontações com os valores de uma cultura formalista e relacional. É possível destacar então os novos desafios.

#### j) Ambiguidade de objetivos

A busca de valor e efetividade da NPM pode se chocar com a fragmentação política e a ambiguidade de objetivos inerentes ao setor público. Alcançar os objetivos com eficiência mostra-se paradigmático à NPM, mas quais objetivos se tornam prioritários em um ambiente de ambiguidade, disputa política, competições internas e externas, instabilidade das coalizões e dos próprios mandatos dos dirigentes? Quais as garantias que esses objetivos permanecerão estáveis em longo prazo, a fim de que se torne coerente aos servidores e lideranças envidar esforços para alcançá-los?.

#### k) Competição interna

O estímulo à competição trazido pela NPM, associado à multiplicidade de objetivos não necessariamente convergentes, estruturas federalistas nas organizações públicas, e multiplicidade de pressões de *stakeholders* podem estimular uma

competição interna para priorização de objetivos e pelo acesso aos recursos, reproduzindo na estrutura organizacional uma dinâmica de quase-mercado.

l) O papel dos chefes

O uso de modelos participativos de planejamento, associado principalmente à característica cultural de supervalorização da hierarquia, pode reduzir a liberdade de atuação dos participantes nos processos de planejamento, transformando-os em delegados de suas chefias. Em consequência, a busca por um melhor conjunto de objetivos e estratégia fica sublimada pela importância de esse representante defender os interesses de sua chefia (*advocacy*). O planejamento estratégico se torna, então, uma arena de disputas e competição pela prioridade da agenda estratégica e acesso aos recursos (pessoal, tecnologia, instalações, etc.), fragilizando a visão global da organização e as possibilidades de sinergias.

m) O uso de incentivos

O estímulo da NPM ao uso de incentivos econômicos pode se chocar com a cultura e o ambiente social da administração pública. Essa ênfase na racionalidade econômica pode focar a orientação da ação pública no cumprimento das metas, reduzindo o “cidadão” do papel de beneficiário e razão da ação pública a um indicador de produtividade. De fato, esse problema do cidadão-cliente tem sido bastante discutido na literatura, como em Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), mas busca-se aqui redirecionar essa análise ao seu impacto sobre o planejamento estratégico. Nesse sentido, essa racionalidade econômica pode estimular o individualismo e reforçar a competição entre áreas, premissas da NPM. Entretanto, em ambientes imersos em uma cultura relacional ou construídos sobre valores de familiaridade, generosidade e cooperação, os valores subjacentes a essa racionalidade econômica podem não se instalar pela dificuldade de deslocar os valores coletivistas vigentes (Jingjit & Fotaki, 2010).

Certamente, embora longa, esta não é uma lista exaustiva dos desafios a utilização dos processos de planejamento estratégico –e também outras ferramentas de gestão– no âmbito do setor público. É contudo adequada para estimular um debate sobre esses desafios e permitir a consideração sobre premissas que poderiam contribuir para melhorias nesse processo, o que é feito, a guisa de conclusão, na próxima seção.

### **Premissas para o desenvolvimento do planejamento estratégico no setor público e considerações finais**

A análise da literatura apontou que há uma discussão consistente sobre a situação do planejamento estratégico na esfera pública, embora presentes inúmeras lacunas, a exemplo da pouca verificação empírica dos resultados e benefícios trazidos por esse planejamento, ou ainda os impactos dos movimentos da NPM e da New Public Governance sobre a metodologia e suas ferramentas. Esta seção, que conclui o presente estudo, traz propostas para premissas e futuros estudos que podem, baseados nas análises, contribuir para fortalecer o planejamento estratégico no setor público.

Tendo por referência a discussão da literatura e, principalmente, os desafios delineados na seção anterior, são propostas a seguir premissas –para discussão– que podem servir para a elaboração de novas metodologias para esse planejamento. Cabe destacar que essas propostas de premissas emergem prioritariamente das análises, mas somam-se também a uma longa experiência de campo que, apesar dos vieses metodológicos e limitações de generalização, contribuem para compreender melhor as expectativas e necessidades das organizações públicas com relação ao planejamento estratégico.

a) Desenvolver o planejamento a partir de questões estratégicas e não de uma visão de futuro

Diversos autores destacam a importância da identificação das questões estratégicas para a elaboração do planejamento estratégico, principalmente no setor público (Bryson, 1995; Bryson, Berry e Yang, 2010). Questões estratégicas podem emergir tanto da análise dos gestores quanto, frequentemente, da própria

visão dos técnicos envolvidos nos processos. Ao contrário de uma Visão de Futuro, as questões estratégicas tendem a ser mais articuladas à realidade próxima dos envolvidos no planejamento e às respectivas percepções de demandas. Como principal benefício, mostram-se mais tangíveis que a visão e são mais rapidamente identificadas, permitindo um direcionamento mais imediato, reduzindo o risco de mudanças políticas e fragilização das coalizões que apoiaram os objetivos de um planejamento.

O planejamento estratégico no setor público, considerados os desafios e limitações discutidas na seção anterior, tende a seguir uma lógica eminentemente incremental, evitando o risco e com dificuldades para lidar com rupturas ou mudanças significativas. Essa lógica, reforçada pelas características de busca por conciliação de interesses e apaziguamento de conflitos (Carbone, 2000), pode reforçar os interesses por um planejamento estratégico estabilizador, orientado pela continuidade e pouco direcionado por questões externas. Nesse sentido, a identificação de questões estratégicas pode contribuir para modificar a lógica desse processo de formulação.

b) Transferir para momento posterior discussões mais conceituais

Em geral, o planejamento estratégico no setor público –e também no setor privado– tem início com a proposta de missão da organização e a articulação da visão de futuro. Em que pese a importância dessa discussão, sua natureza conceitual e eventuais preocupações com a semântica relativa à redação dos textos da missão ou visão podem gerar uma ansiedade por resultados, prejudicando o debate e a aceitação do processo. Além disso, muitas organizações que já passaram por processos de planejamento estratégico, interrompidos ao longo da elaboração ou no momento de realização dos planos, podem ter clara na memória dos participantes as discussões sobre missão e visão, de modo que retomá-las novamente pode ser percebido

como retrocesso e induzir questionamentos sobre a validade do próprio planejamento.

Assim, pode ser conveniente retomar a discussão da missão e visão em um segundo ciclo de planejamento, tendo já resultados concretos. Por certo que essa decisão traz consequências, principalmente por se chocar com a natureza teleológica do planejamento clássico: “como planejar se não sei para onde ir?”. Mas, a orientação do planejamento por questões estratégicas atende a essa necessidade.

### c) Evitar a competição por objetivos

Como discutido no referencial teórico, organizações públicas podem ser frequentemente consideradas como federações, com mandatos e objetivos distintos. Por receberem influências e pressões distintas de *stakeholders* ou outras áreas do governo, setores de uma mesma organização –seja um ministério, agência ou empresa estatal– podem ter diferentes prioridades refletidas em seus objetivos, o que pode estimular uma competição no processo de planejamento com cada setor querendo impor seus próprios objetivos. Em consequência, a disputa entre os objetivos torna-se, na perspectiva das áreas, o foco central no processo de elaboração dos planos, prejudicando as discussões conceituais, de longo prazo, ou transversais, que trazem impactos à organização como um todo. Ademais, em decorrência do uso de modelos participativos de planejamento, os participantes podem se sentir como representantes –e defensores– dos interesses de sua área ou, por extensão, dos interesses de uma categoria ou carreira.

Essa estrutura pode estimular um comportamento de *advocacy*, quando a participação ocorre orientada pela defesa de propostas das lideranças das áreas ou carreiras, e não no sentido de geração de propostas, ideias ou soluções que possam promover o aumento da capacidade de sensoriamento e ação da organização. Pela lógica do *advocacy*, o ator age de modo planejado e orientado para alcançar os resultados ou situação esperados ou defendidos por seu grupo. Entretanto, aos participantes do



planejamento, essa lógica de ativismo pode gerar uma confusão sobre seu papel e desqualificar o fórum de debates dado que a discussão conjunta visa promover uma situação de convergência de soluções e interesses, e não a competição entre esses interesses.

Como premissa para o processo de planejamento estratégico no setor público, cabe propor que as soluções às questões estratégicas identificadas sejam analisadas conjuntamente e de forma ampla, evitando particularizar soluções que remetam a responsabilidades específicas de uma área.

d) Organizar as propostas em torno de projetos integrados, e não em objetivos estratégicos

Definir objetivos requer atribuir responsabilidades únicas e claramente mensuráveis, o que pode estimular uma construção competitiva. O próprio uso de ferramentas ou metodologias, como a proposta pelo Balanced Scorecard, pode estimular a disputa pela inclusão de objetivos setoriais, não necessariamente relacionados aos diagnósticos ou definições de missão e visão anteriormente elaborados, conforme advogado pelas metodologias clássicas de planejamento estratégico. A proposição de projetos integrados, como forma de encaminhar direcionamentos ou soluções às questões estratégicas identificadas, permite relacionar, de forma mais articulada, um conjunto amplo de ações necessárias à execução do projeto, e não aos interesses específicos de uma área. Esse procedimento reduzir a competição por interesses, estimulando também as análises transversais dos problemas e facilitando o estabelecimento de modelo mais harmônico de acompanhamento. Um benefício adicional no uso de projetos integrados é o reforço da visão sistêmica e da importância dos esforços conjuntos, melhorando também a disciplina da comunicação com outras áreas de governo ou stakeholders.

É pressuposto desta proposta que a avaliação das questões estratégicas leve, de forma quase natural, à escolha de direcionamentos para seu encaminhamento que exijam uma

transversalidade nas ações, ou seja, que perpassem as atribuições das diversas áreas, promovendo assim uma visão integrada da organização. Uma seleção de indicadores, de natureza preliminar, associados aos resultados esperados nos direcionamentos pode contribuir para alinhar a compreensão do que se pretende como resposta à questão estratégica, facilitando a definição dos projetos.

#### e) Definição de um orçamento estratégico

Um problema frequente no planejamento estratégico é a percepção, pelos participantes, que todas as ações que não forem incluídas no plano final terão menor importância e poderão sofrer redução de recursos. De fato, desde os primórdios da administração estratégica que esse problema foi identificado e uma solução apontada: o orçamento estratégico. Ansoff (1993), em seu texto originalmente lançado em 1984 sobre a implantação da gestão estratégica, defendia a ideia de se utilizar um orçamento dual, dividindo o orçamento total da empresa em duas partes, um orçamento de operações e um orçamento estratégico.

Ao estipular um orçamento estratégico, os dirigentes de uma organização pública podem sinalizar quanto entendem necessário mudar e quanto esforço estão dispostos a dedicar a isso, cientes que as operações cotidianas devem seguir seu processo normal de operação e desenvolvimento. É importante que os recursos do orçamento estratégico sejam considerados como de uso compartilhado da organização para execução dos projetos estratégicos, e não sejam divididos entre as áreas por algum critério de proporcionalidade. Por certo, a melhora de todas as áreas não significa necessariamente a melhora da organização como um todo, principalmente quando compreendidos os distintos impactos e exigências de respostas às questões estratégicas.

f) Reforço nos sistemas de incentivos não financeiros e de coesão social

Pode ser difícil para o setor público utilizar práticas de incentivos de natureza financeira, recompensando individual ou coletivamente o alcance de metas. É importante, contudo, destacar a análise de Brown (2010) relativamente à fundamentação da NPM em teorias econômicas, como a de custos de transação e principal-agente, que consideram os participantes oportunistas e orientados ao próprio interesse. Argumenta, contudo, que outras perspectivas como o institucionalismo sociológico e teorias de rede consideram a organização imersa em um sistema social, formal e informal, que pode tornar o oportunismo menos frequente e, nesse sistema mais cooperativo, há menor necessidade de se dispender recursos para reduzir um potencial oportunismo. Bresser-Pereira (2009), anteriormente discutido, também questiona a limitação ao uso de incentivos de natureza financeira, reforçando a noção de organizações como sistema social.

Considerando que a natureza das organizações públicas implica em limitações ao uso de incentivos financeiros, e que por sua vez a estabilidade no emprego permite fortalecer a coesão social nos espaços da administração pública, um reforço no uso de incentivos não financeiros e de reconhecimento dos méritos, individuais e coletivos, pode trazer benefícios significativos para a fase de implementação dos projetos.

Certamente, as seis premissas propostas visam contribuir, acima de tudo, para um debate em torno das metodologias de planejamento estratégico no setor público. O tema, por sua importância, mostra-se ainda repleto de lacunas teóricas e empíricas, sobre seus fundamentos, ferramentas, estruturas e resultados que demandam aprofundamento. A pouca pesquisa empírica recente sobre o tema (Hansen, 2011) reforça essa necessidade. Nesse sentido, as premissas elencadas podem representar, também, hipóteses para direcionamento de futuros estudos.

Uma lacuna deve ser apontada neste artigo, qual seja, a não discussão das orientações trazidas pelo movimento da denominada New

Public Governance para o planejamento estratégico no setor público. O fortalecimento das relações institucionais com a sociedade, difusão das estruturas de redes interna e externamente ao setor público, ênfase na utilização de contratos relacionais e relações de confiança (Osborne, 2006) trazem novas referências à administração pública com expressivos reflexos sobre seus processos de planejamento estratégico. Fica, assim, como proposta também para novos estudos.

### Referencias bibliográficas

- Ansoff, I. (1993), "Implantando a administração estratégica", São Paulo, Editora Atlas.
- Bain & Company (2000), "Quem tem medo das ferramentas gerenciais?", en HSM Management, No.19, p.122-130.
- Barzelay, M. (2001). "The New Public Management: improving research and policy dialogue", Berkeley, University of California Press.
- Berry, F. S. (1994), "Innovation in public management: The adoption of strategic planning", en Public Administration Review, Vol. 54, No.4, p. 322-340.
- Brasil (2009), "Instruções para Avaliação da Gestão Pública – 2010". Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Brasília; MP, SEGES. Versão 1/2010. Disponível em [http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoef/pasta.2010-04-26.8934490474/Instrumento\\_ciclo\\_2010\\_22mar.pdf](http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoef/pasta.2010-04-26.8934490474/Instrumento_ciclo_2010_22mar.pdf). Acesso em 23 abr 2013.
- Bresser -Pereira, L. C. (2009), "Escolha racional ou teoria das organizações", en Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública, Rio de Janeiro, Editora FGV, Capítulo 20, p. 339-356.
- Brown, T. L. (2010), "The Evolution of Public Sector Strategy", en *Public Administration Review*, Vol. 70 (Supplement), p. s212-s214.
- Bryson, J.M. (1995), "Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement", San Francisco, Jossey Bass.

- Bryson, J.M. (2010), "The Future of Public and Nonprofit Strategic Planning in the United States", en *Public Administration Review*, Vol. 70, Supplement, p. s255-s267.
- Bryson, J.M.; Berry, Frances S.; Kaifeng Yang (2010), "The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions", en *American Review of Public Administration*, Vol. 40 No. 5, p. 495-521.
- Carbone, P.P. (2000), "Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura", en *Revista de Administração Pública*, Vol. 34, No. 2, p.1-5.
- Cohen, M. (2010), "Practitioner's Perspective - Have We Missed the Boat on Planning?", en *Public Administration Review*, Vol. 70 (Supplement), p. s227-s228.
- DiMaggio, P. J., Powell, W. W. (1983), "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", en *American Sociological Review*, Vol.48, p.147-160.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994), "From old public administration to new public management", en *Public Money & Management*, Vol. 14, No. 3, p. 9-16.
- Ferlie, E. (2003), "Quasi strategy: Strategic management in contemporary public sector", en *Handbook of strategy and management*, A. M. Pettigrew; H. Thomas & R. Whittington (ed.), London, Sage, p.279-298.
- García Sánchez, I. M. (2007), "La nueva gestión pública: evolución y tendencias", en *Presupuesto y Gasto Público*, No. 47, p.37-64. Disponible em [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/47\\_GarciaSanchez.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf). Acceso em 20 mar. 2013.
- Gelbcke, F.; Matos, E.; Schmidt, I. S.; Mesquita, M. P. L.; Padilha, M. F. C. (2006), "Planejamento estratégico participativo: um espaço para a conquista da cidadania profissional", en *Texto & Contexto Enfermagem*, Vol. 15, No. 3, p. 515-20.
- Grant, Robert M. (2008). "Contemporary strategy analysis" (7<sup>th</sup> ed.), Chichester, John Wiley & Sons.
- Handy, Charles (1992). "Balancing Corporate Power: A New Federalist Paper". *Harvard Business Review*, Vol. 70 No. 6, p. 59-72.

- Hansen, Jesper Rosenberg (2011), "Application of strategic management tolos after an NPM-inspired reform: strategy as practice in Danish Schools", en *Administration & Society*, Vol. 43, No.7, p. 771-806.
- Hendrick, Rebecca (2010), "What Is Wrong with Advice on Strategic Planning?", en *Public Administration Review*, Vol. 70 (Supplement), p.s222-s223.
- Hood, Christopher (1991), "A public management for all seasons?", en *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, p. p3-19.
- Hoskisson, R.E., Hitt M.A., Wan W.P., Yiu D. (1999), "Theory and research in strategic management: swings of a pendulum", en *Journal of Management*, Vol. 25, No.3, p. 417-456.
- Ida, I. (1993), "Planejamento estratégico situacional", en *Produção* [online], Vol.3, No.2, p. 113-125.
- Jingjit, R.; Fotaki, M. (2010), "Confucian Ethics and the Limited Impact of the New Public Management Reform in Thailand", en *Journal of Business Ethics*, Vol. 104, p. 61-73.
- Le Grand, J. (1991), "Quasi-Markets and Social Policy", en *The Economic Journal*, Vol. 101, No. 408, p. 1256-1267.
- Mintzberg, H. (1987), "Crafting strategy", en *Harvard Business Review*, Vol. 65, No.5, p. 66-75.
- Mintzberg, H. (1990), "The design school: reconsidering the basic premises of strategic management", en *Strategic Management Journal*, Vol. 11, No. 3, p.171-195.
- Mintzberg, H. (1993), "The Pitfalls of Strategic Planning", en *California Management Review*, Vol. 36, No. 1, p.32-47.
- Mintzberg, H. (1994), "The Fall and Rise of Strategic Planning", en *Harvard Business Review*, Vol. 72 No.1, p.107-114.
- Nartisa, I.; Putans, R.; Muravska, T. (2012), "Strategic Planning and Management in Public and Private Sector Organizations in Europe: Comparative Analysis and Opportunities for Improvement", en *European Integration Studies*, No 6. Disponível em <http://dx.doi.org/10.5755/j01.eis.0.6.1538>. Acesso em 18 Abr. 2013.
- Ntayi, J.M.; Byabashaija, W.; Eyaa, S.; Ngoma, M.; Muliira, A. (2010), "Social cohesion, groupthink and ethical behavior of public procurement officers", en *Journal of Public Procurement*, Vol. 10 No.1, p. 68-92.

- Nutt, Paul C.; Backoff, Robert W. (1995). "Strategy for public and third-sector organizations", en *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 5 No. 2, p. 189-211.
- Osborne, Stephen. P. (2006), "The new public governance", en *Public Management Review*, Vol. 8, No.3, p. 377-387.
- Peci, A.; Pieranti, O.P.; Rodrigues, S. (2008), "Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro", en *Organizações & Sociedade*, Vol. 15, No. 46, p. 39-55.
- Pires, J.C.S.; Macedo, K.B. (2006), "Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil", en *Revista de Administração Pública*, Vol.40, No.1, p. 81-104.
- Poister, T. H. (2010), "The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance", en *Public Administration Review*, Vol. 70, p. s246-s254.
- Poister, T. H.; Pitts, D. W. (2010), "Strategic Management Research in the Public Sector: A Review, Synthesis, and Future Directions", en *American Review of Public Administration*, Vol. 40 No. 5, p. 522-545.
- Poister, T. H.; Streib, G. D. (1999), "Strategic management in the public sector", en *Public Productivity & Management Review*, Vol. 22, No. 3, p.308-325.
- Pollitt, C. (2005), "Decentralization: a central concept in contemporary public management", en *The Oxford Handbook of Public Management*, E. Ferlie,; L. E. Lynn Jr.; C. Pollitt, C. (ed.). Oxford, Oxford University Press, Chapter 16, p. 371-397.
- Przeworski, A. (2003), "Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal", em *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, L. C. Bresser-Pereira, L.C.; P. K. Spink (org.), Rio de Janeiro, Editora FGV, p. 39-73.
- Raza, S. (2012), "Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais?", en *Brazilian Journal of International Relations*, Vol. 1, No.1, p.1-32.
- Ring, P.S.; Perry, J.L. (1985), "Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints", en *Academy of Management Review*, Vol. 10, No. 2, p276-286.

- Ronda-Pupo, G. A.; Guerras-Martin, L. A. (2012), "Dynamics of the evolution of the strategy concept 1962–2008: a co-word analysis", en *Strategic Management Journal*, Vol. 33, p. 162–188.
- Sibony, O. (2012), "Collaborative strategic planning: Three observations", en *McKinsey Quarterly*, No. 2, p. 94-97.
- Smith, T. B. (1973), "The policy implementation process", en *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 2, p. 197-209.
- The Economist (2009), "Strategic planning", Mar 16th 2009. Disponível em <http://www.economist.com/node/13311148>. Acesso em 18 jun. 2012.
- Tregoe, B.B.; Zimmerman, J.W. (1988), "A estratégia da alta gerência: O que é e como fazê-la funcionar" (2ª ed), Rio de Janeiro, Ed. Guanabara.
- Vinzant, J.C.; Vinzant, D. H.(1996), "Strategic management and total quality management: challenges and choices", en *Public Administration Quarterly*, Vol. 20, No. 2, p. 201-21, Summer.



# Planificación (¿estratégica?) de recursos humanos en los gobiernos latinoamericanos

*Mercedes Jacoviello y Mónica Silvana Iturburu*

---

## **Introducción**

La planificación estratégica de los recursos humanos requiere vincular la estrategia organizacional con las políticas y prácticas de gestión del empleo. Cuando se realiza en el marco del sector público, esta actividad se enfrenta con desafíos mayores a los del sector privado, atendiendo a la especificidad de la gestión pública. Al ejercer el rol de productor, proveedor o regulador de bienes y servicios, el proceso político sustituye al mercado como mecanismo de asignación de recursos del Estado, tanto al determinar el volumen del gasto público como al definir qué sectores serán prioritariamente afectados; estas decisiones determinan el peso relativo del sector público en la distribución de la renta nacional e inciden en la redistribución de los ingresos y los gastos. Ello implica que la gestión pública no responde a la lógica de ‘una decisión-un actor’, sino a la existencia de múltiples decisiones y actores, con distintos intereses, recursos y mandatos, muchas veces contrapuestos entre sí. En definitiva, son rasgos distintivos del proceso político el pluralismo, la fragmentación de la autoridad y la legitimidad del disenso sobre objetivos (Echebarría y Mendoza, 1999), todo lo cual define la existencia de características particulares a la gestión de recursos humanos en el sector público.

En este marco, la planificación de los recursos humanos en la función pública requiere de algunas definiciones preliminares: contar con un plan estratégico de mediano y largo plazo de escala nacional, generar los acuerdos necesarios entre las distintas fuerzas políticas –lo que incluye a los sindicatos del sector público– para sostener las líneas

estratégicas definidas, y disponer del conocimiento, el respaldo político y el pensamiento sistémico necesarios para gestionar en los niveles macro y micro en forma simultánea. También requiere la adopción deliberada de la transparencia como estrategia para erradicar la influencia de las oligarquías políticas o la captura por parte de las empresas privadas.

Estos requisitos preliminares, condiciones básicas para que pueda operar un sistema de planificación estratégica de recursos humanos, han estado poco presentes en la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos. Con democracias jóvenes y, en algunos países, aún no totalmente consolidadas, decisiones pendulares respecto del rol del Estado, prácticas patrimonialistas y escasa independencia del poder económico, los gobiernos no han podido, no han sabido o no han querido emprender las reformas necesarias para pasar a otro nivel de desarrollo del empleo público.

En el presente trabajo se pretende abordar el análisis de la efectividad de los procesos de planificación estratégica de recursos humanos en los países latinoamericanos. Para ello se hará un recorrido por las investigaciones realizadas durante la última década sobre la gestión de recursos humanos en el sector público latinoamericano, estudios que se constituyen en la fuente de la información consultada. Luego, haciendo foco en el objetivo de este trabajo, se describirán los aspectos conceptuales del subsistema de planificación, y se dará cuenta de los principales hallazgos de las investigaciones, tanto en los aspectos cualitativos como cuantitativos, en todo lo relativo a la planificación de recursos humanos en el servicio civil.

### **Marco conceptual y antecedentes de investigación**

#### *Investigaciones comparadas sobre el servicio civil en América latina*

La contribución de las organizaciones públicas al desarrollo de sus comunidades ha sido confirmada por una sólida evidencia empírica que demuestra la vinculación entre la calidad institucional pública y el crecimiento económico. Según abundantes estudios econométricos, más de la mitad de las diferencias en los niveles de ingreso entre los

países desarrollados y los de América Latina se asocian a deficiencias en las instituciones de estos últimos. El punto inflexión de la tendencia del 'Estado mínimo' marcada por el Consenso de Washington en 1989, fue el Informe de Desarrollo Mundial de 1997 del Banco Mundial "El Estado en un mundo en transformación", en el que se reconoce la necesidad de Estados capaces como un ingrediente básico del desarrollo. Dos años antes, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) había aprobado la "Estrategia de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil" en la que se pregonaba la relación directa entre el desarrollo económico y la calidad del proceso de gobierno (Echebarría, 2001). La "Estrategia de Modernización del Estado" aprobada en 2003 señalaba a la gestión pública como una de las cuatro áreas prioritarias para la acción del BID, destacando la necesidad de "desarrollar y fortalecer los sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad, mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto, modernizar la gestión de servicios públicos y aprovechar en la gestión pública el potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información" (Echebarría, 2006a:8). Este retorno del Estado a la agenda del desarrollo revalorizó la importancia de contar con información sobre el empleo público en América Latina.

Carlson y Payne (2003) publicaron un estudio comparativo de estadísticas de empleo público en los veintiséis países prestatarios del BID, los que proporcionaron información de los años 1995 y 1999, o año más próximo, sobre una serie de datos de empleo y salarios públicos. Casi en forma paralela, el proyecto Diálogo Regional de Políticas del BID, en una etapa inicial del proyecto de Diagnóstico de Sistemas de Servicio Civil de América Latina y Caribe (2002-2003) que coordinara Koldo Echebarría, investigó los indicadores de empleo y salarios del sector público que el Banco Mundial había propuesto en 2001.

En junio de 2003, en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado desarrollada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, se aprobó la "Carta Iberoamericana de la Función Pública", documento redactado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (NU-DESA), y posteriormente respaldado, en noviembre de 2003, por la XIII Cumbre

Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. El documento de base para la elaboración de esta Carta Iberoamericana fue producido por Francisco Longo, tomando en cuenta la estructura del Marco Analítico utilizado en el proyecto de diagnóstico desarrollado en el Diálogo Regional de Política del BID, por lo cual el marco conceptual de la gestión estratégica de recursos humanos se extendió como estándar para la región.

En la segunda etapa del proyecto Diagnóstico de Sistemas de Servicio Civil, que consistió en la consolidación de la información y en la extensión del proyecto a los dieciocho países de América Latina y los cuatro países del Caribe (BID-DRP, 2006 y 2008) se trabajó con un listado acotado de siete indicadores del servicio civil. Los países latinoamericanos incluidos fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, en tanto los de Caribe fueron Barbados, Belice, Jamaica y Trinidad Tobago (Echebarría, 2006b; Mateo y Echebarría, 2008). Este proyecto permitió desarrollar y acumular conocimiento estratégico sobre la gestión de recursos humanos y el grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD-NU, 2003) en Latinoamérica y el Caribe, y resultó de alto interés tanto para los organismos internacionales como para los gobiernos de la región.

Proyectos subregionales desarrollados en los años siguientes permitieron estudiar la evolución de los servicios civiles en algunos de los países. Tal es el caso de los de América Central y la República Dominicana, a través del Primer y Segundo Informe Barómetro sobre la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana (Longo, 2009; Longo, 2012). También se actualizaron en proyectos específicos el caso chileno (Iacoviello y Amaya, 2009), peruano (Iacoviello, 2010) y ecuatoriano (Iacoviello, 2011), y se encuentra en curso un estudio que encara la actualización del resto de los países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Venezuela y Uruguay). Con la salvedad de Venezuela, cuya particular situación institucional impidió que su gobierno pudiera prestar apoyo a la investigación, se espera disponer de la actualización de la información de los ocho países restantes, para luego cruzar esta información con los

resultados de las dos mediciones del Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil en América Central y la República Dominicana y los diagnósticos de Chile, Ecuador y Perú, de modo de disponer de un panorama actualizado para toda la región.

En paralelo, y como parte del proyecto Proyecto DataGov, Mercedes Iacoviello y Mónica Iturburu definieron y relevaron un conjunto de dieciocho variables y construyeron diecinueve indicadores sobre empleo público en los dieciocho países latinoamericanos. Como derivación del trabajo realizado se construyó un tablero de control que ilustra el grado de accesibilidad y la precisión de la información sobre empleo público suministrada por los países.

### *Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP)*

El preámbulo de la CIFP reconoce las evidencias resultantes de estudios realizados por organismos internacionales acerca de la “relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países”. También afirma que “una administración profesional que incorpora tales sistemas contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático”. Ahora bien, entiende que su existencia requiere que la “gestión del empleo y los recursos humanos al servicio de los gobiernos incorpore los criterios jurídicos, organizativos y técnicos así como las políticas y prácticas que caracterizan a un manejo transparente y eficaz de los recursos humanos” (CLAD-UN, 2003:3).

A partir de estas evidencias, y considerando la necesaria adaptación a la “idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional propios de cada país”, la CIFP se propone establecer un “conjunto de bases comunes, sobre las cuales debiera articularse el diseño y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales de función pública en los países iberoamericanos” (CLAD-UN, 2003:3). Por ello, la CIFP se constituye en el estándar regional para el desarrollo de los servicios civiles, al establecer como finalidad:

“a) Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a este como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública.

b) Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.

c) Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito” (CLAD-UN, 2003:5).

La ‘función pública’, concepto al que se refiere la CIFP (CLAD-UN, 2003:5), es el “conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas” que lo integran, en una realidad nacional determinada. “Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general”. La CIFP define un ámbito de aplicación amplio, que abarca a los diferentes sectores del sistema político administrativo, los diferentes niveles de gobierno y administración, y los diferentes grados de descentralización funcional. Sus principales criterios orientadores y principios rectores son los siguientes (CLAD-UN, 2003:8-9).

**Criterios Orientadores:** a) preeminencia de las personas; b) profesionalidad de los recursos humanos; c) estabilidad del empleo público y protección frente a destitución arbitraria; d) flexibilidad en la organización y la gestión del empleo público; e) responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado; f) observancia de los principios éticos; g)

promoción de la comunicación, participación diálogo y consenso; h) impulso de políticas activas de igualdad de género, protección e inclusión.

**Principios Rectores:** a) igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras; b) mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos; c) eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas; d) transparencia, objetividad e imparcialidad; e) pleno sometimiento a la ley y al derecho.

Puede afirmarse que la CIFP conjuga principios provenientes del modelo burocrático (mérito, capacidad, honestidad e integridad) y de la Nueva Gestión Pública (eficacia, servicio, desempeño, responsabilidad, flexibilidad). Esto surge del propio preámbulo, cuando enuncia el reconocimiento explícito de que un mejor Estado, que apueste a mejorar la gobernabilidad, estimular el desarrollo económico y reducir la brecha de desigualdad social, requiere inexorablemente de la profesionalización de la función pública, entendiéndose por esto “la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracias” (CLAD-ONU, 2003:3; Iacoviello y Strazza, 2009).

### **Metodología de los diagnósticos institucionales y barómetros de la profesionalización del servicio civil**

El Marco Analítico definido por Francisco Longo para el proyecto Diagnóstico de Sistemas de Servicio Civil, deriva de la aplicación de los dos grandes principios –mérito y flexibilidad– contenidos en la CIFP (Longo, 2002). Esta estrecha articulación motivó que la metodología propuesta se constituyera en el instrumento más adecuado para evaluar el grado de implantación de la CIFP.

El Marco Analítico propone cinco medidas de calidad del servicio civil (Longo e Iacoviello, 2010:9):

**Eficiencia:** grado de optimización de la inversión en capital humano que presenta el sistema de función pública, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.

**Mérito:** grado en que el sistema de servicio civil incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.

**Consistencia estructural:** solidez e integración sistémica del servicio civil, prestando atención al grado de: a) coherencia estratégica, o vinculación de las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos a las prioridades gubernamentales; b) consistencia directiva, o grado de desarrollo de la función directiva y su relación con la tecnoestructura central; c) consistencia de los procesos, o grado de interrelación y articulación entre los subsistemas que constituyen la gestión de recursos humanos.

**Capacidad funcional:** capacidad del sistema de servicio civil para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. Abarca tres aspectos: a) competencia, o capacidad del sistema de servicio civil para asegurar el aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las competencias clave que el sistema público necesita; b) eficacia incentivadora, o grado en el que las prácticas de gestión de recursos humanos promueven el desempeño efectivo, el aprendizaje y la calidad del servicio; y c) flexibilidad, o grado en el que dichas prácticas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios en el contexto.

**Capacidad integradora:** eficacia con que el sistema de servicio civil logra armonizar las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.



La construcción de estas cinco medidas de calidad del servicio civil, derivaba de la valoración de 93 puntos críticos que reflejaban las buenas prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos. En su versión revisada (Longo e Iacoviello, 2010), se conservó la clasificación de los subsistemas y de los índices, pero se redujeron a 33 los puntos críticos.

Cada punto crítico o proposición refleja una buena práctica esperable (Echebarria, 2006; Longo e Iacoviello, 2010) que debe evaluarse aplicando un puntaje en una escala del 0 al 5, reflejando el máximo puntaje la mayor cercanía entre la realidad analizada y el contenido de la respectiva proposición. Cada índice se obtiene del promedio de una selección de puntos críticos correspondientes a los distintos subsistemas. Se detallan seguidamente los subsistemas que conforman el Marco Analítico, la cantidad de puntos críticos que lo definen y los índices de calidad en los que impactan.

**Planificación:** Definición de las necesidades netas de recursos humanos y de las estrategias de cobertura. Comprende seis puntos críticos, que impactan en tres índices: consistencia estructural, capacidad funcional y eficiencia.

**Organización del trabajo:** Definición de las características y condiciones de ejercicio de las tareas, y los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas. Comprende tres puntos críticos, que impactan en dos índices: consistencia estructural y capacidad funcional.

**Gestión del empleo:** Gestión de los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Comprende nueve puntos críticos, que impactan en dos índices: capacidad funcional y mérito.

**Gestión del rendimiento:** Influencia sobre el rendimiento de las personas para alinearlos a las prioridades de la organización. Comprende tres puntos críticos, que impactan en un único índice: capacidad funcional.

**Gestión de la compensación:** Gestión del conjunto de compensaciones que la organización satisface a sus empleados en concepto de contraprestación a la contribución de estos a los

finde de la organización. Comprende cuatro puntos críticos, que impactan en tres índices: consistencia estructural, capacidad funcional y eficiencia.

**Gestión del desarrollo:** Estímulo al crecimiento profesional de las personas, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales. Comprende cinco puntos críticos, que impactan en tres índices: consistencia estructural, capacidad funcional y eficiencia.

**Gestión de las relaciones humanas y sociales:** Gestión de las relaciones entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando estas adquieren una dimensión colectiva. Comprende cuatro puntos críticos, que impactan en un único índice: capacidad integradora.

**Organización de la función de recursos humanos:** Gestión de los mecanismos de administración del sistema y distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables. Comprende dos puntos críticos, que impactan en un único índice: consistencia estructural.

### **Subsistema de Planificación en la CIFP y en el Marco Analítico**

Tanto la CIFP como el Marco Analítico diseñado por Francisco Longo para el desarrollo de los diagnósticos institucionales proponen entender a la función pública o servicio civil como un sistema integrado “cuyo propósito básico o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con tales prioridades” (CLAD-UN, 2003:10). Como se dijera, también reconocen que la aplicación de cualquier modelo genérico de función pública debe considerar adecuadamente las particularidades de cada país, desalentando la implantación directa de diseños que no contemplen las especificidades nacionales.

La estrategia organizativa se constituye en orientadora de la política de empleo público y servicio civil, que a su vez estará sujeta a las condiciones que cada país enfrenta en términos de su entorno, tales como

su situación socioeconómica, el sistema político y el mercado laboral, y su contexto interno, en lo relativo a la organización del Estado y la cultura organizacional (CLAD-UN, 2003:11). La orientación estratégica y la perspectiva situacional son, entonces, los dos enfoques que animan el marco conceptual subyacente en la CIFP y en el Marco Analítico. Las organizaciones públicas y las personas que trabajan en ellas estarán en mejores condiciones de lograr los resultados esperados si la gestión de recursos humanos provee de reglas claras y eficientes, orientadas a la estrategia organizativa y que contemplen el contexto específico, debido a que permitirá atraer, retener y desarrollar personas con las competencias necesarias para realizar las tareas requeridas, y operar sobre la motivación de las personas y grupos de trabajo promoviendo un desempeño de excelencia y el compromiso con el servicio público (Longo e Iacoviello, 2010).

En particular, la CIFP (CLAD-UN, 2003:12) define a la planificación de recursos humanos como el “nexo obligado entre la estrategia organizativa y el conjunto de políticas y prácticas de gestión del empleo y las personas”.

En lo relativo al instrumental de planificación, la CIFP establece que debe permitir realizar el estudio de las necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos a corto, medio y largo plazo, contrastar las necesidades detectadas con sus capacidades internas, e identificar las acciones a emprender para cubrir las diferencias. Para ello, dicho instrumental debe procurar (CLAD-UN, 2003:12):

- **Optimización y adaptación de los planteles disponibles:** redistribución flexible de las personas en función de las necesidades organizativas, reparto adecuado de la carga de trabajo entre las diferentes unidades y ámbitos organizativos, y adaptación flexible de las políticas y prácticas de personal a los cambios producidos en la organización y en su entorno.
- **Seguimiento y actualización de las previsiones.**
- **Participación activa de los directivos en los procesos de planificación.**

En tanto es clave conocer la disponibilidad de recursos humanos, la CIFP define como requisito básico del instrumento de planificación “disponer de sistemas de información sobre el personal capaces de permitir un conocimiento real y actualizado de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos”. Dichos sistemas deben permitir conocer la dotación actual y las necesidades de cobertura futuras, y generar información agregada según distintas variables sustantivas para la gestión del capital humano (CLAD-UN, 2003:12).

Para valorar la calidad del subsistema de planificación de recursos humanos del sector público en cada país, en la versión calibrada del Marco Analítico se utilizaron los siguientes seis puntos críticos (Longo e Iacoviello, 2010:10). Al desarrollarlos, también se aclara a qué Índice contribuye:

“Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto”. Contribuye a definir el Índice de Consistencia Estructural.

“Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades”. Contribuye a definir el Índice de Consistencia Estructural.

“No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos”. Contribuye a definir el Índice de Eficiencia.

“El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país”. Contribuye a definir el Índice de Eficiencia.

“La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo

del trabajo cualificado en la composición de las plantillas”. Contribuye a definir el Índice de Capacidad Funcional.

“Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación”. Contribuye a definir el Índice de Consistencia Estructural.

Esta versión ajustada del Marco Analítico fue utilizada en los diagnósticos realizados a partir de 2012 y como instrumento para el recálculo de los diagnósticos anteriores, a los efectos de hacer posible la comparación temporal entre países.

### **Metodología de construcción de Data Gov**

El objetivo del trabajo realizado por Mercedes Iacoviello y Mónica Iturburu fue definir un conjunto de datos cuantitativos básicos y de indicadores que permitieran dar cuenta de la situación de cada servicio civil nacional, con el propósito de sumar dicha información a la base Data.gov. Al momento de seleccionar las variables, que finalmente fueron dieciocho, se procuró alcanzar los más altos estándares posibles en cobertura, precisión, capacidad de comparación y posibilidad de réplica.

Los datos fueron indagados en los dieciocho países latinoamericanos. Con dicha información se generó una base de datos y se construyeron diecinueve indicadores. A los efectos de posibilitar la comparación de los datos, se adoptó la clasificación sectorial y de los distintos niveles de empleo público establecida por el Banco Mundial (2001a). Esta incluye dentro del Gobierno Central Civil al personal que trabaja en los sectores de Educación, Salud, Policía, Ministerio Público, Judicial, Legislativo y, calculado como remanente, Administrativos. Cuando a este grupo se suman las Fuerzas Armadas, se obtiene el total del Gobierno Central. El Empleo Público Total resulta de adicionar al Gobierno Central, el personal que se desempeña en las Empresas Públicas y en el Gobierno Subnacional.

Las variables finalmente seleccionadas fueron las siguientes:

**Gasto público:** 1) Gasto Total del Gobierno Central; 2) Gasto en Personal del Gobierno Central.

**Retribuciones:** 3) Retribución total de nivel salarial superior del Gobierno Central (mensual); 4) Retribución total de nivel salarial inferior del Gobierno Central (mensual); 5) Sueldo promedio del Gobierno Central (mensual); 6) Sueldo promedio sector privado (mensual).

**Cantidad de personal:** 7) Cantidad total de Cargos del Gobierno Central; 8) Cantidad de Cargos Políticos del Gobierno Central; 9) Cantidad de empleados públicos en el Sector Educación; 10) Cantidad de empleados públicos en el Sector Salud; 11) Cantidad de empleados públicos en el Sector Policía; 12) Cantidad de empleados públicos en el Ministerio Público; 13) Cantidad de empleados públicos en el Sector Judicial; 14) Cantidad de empleados públicos en el Sector Legislativo; 15) Cantidad de empleados administrativos del Gobierno Central Civil; 16) Cantidad de integrantes de las Fuerzas Armadas; 17) Cantidad de empleados públicos del Gobierno Subnacional; 18) Cantidad de empleados en empresas públicas.

Para completar la base de datos diseñada, se consultaron *websites* oficiales de los dieciocho países latinoamericanos aunque solo fue posible conseguir la información de estas fuentes en la mitad de los casos; para los restantes, se aprovechó la experiencia acumulada en los anteriores proyectos de evaluación de los servicios civiles de la región, realizando una búsqueda sistemática de los datos de empleo y salarios del sector público a partir de la consulta a los referentes de cada país, situación que fue facilitada por las oficinas locales del BID y por los contactos generados en el trabajo de campo por el equipo de investigadores.

A partir de la información colectada, se construyeron los siguientes indicadores:

**Profesionalismo del Servicio Civil:** 1) Tasa de designaciones políticas.

**Peso fiscal del empleo público:** 2) Peso gasto salarial central sobre PBI; 3) Peso gasto salarial central sobre gasto total.

**Incentivos del servicio civil:** 4) Compresión salarial vertical; 5) Relación salario público s/PBI *per cápita*; 6) Competitividad salarial pública.

**Mapa del empleo público (cantidad sobre millón de habitantes):** 7) Empleo Sector Educación; 8) Salud; 9) Policial; 10) Ministerio Público; 11) Judicial; 12) Legislativo; 13) Administrativo; 14) Empleo en el Gobierno Central Civil; 15) Fuerzas Armadas; 16) Empresas Públicas; 17) Empleo en Gobierno Central; 18) Empleo en Gobierno Subnacional; 19) Empleo total.

Como derivación del trabajo realizado se construyó un tablero de control que ilustra el grado de accesibilidad y la precisión de la información sobre empleo público suministrada por los países. Para ello se elaboró previamente una matriz que permitió visualizar, para cada una de las dieciocho variables, la fuente, la vigencia y la confiabilidad. En relación a la vigencia, como el trabajo se terminó en enero de 2010, se consideró actualizada la información de los años 2009 y 2008, y desactualizada la de los años 2007 y 2006, desechándose los datos más antiguos; para medir la confiabilidad, se admitió la información proveniente de *websites* oficiales y de funcionarios o expertos nacionales o internacionales, pero se distinguió con puntaje mayor a las fuentes oficiales de acceso público. Para construir el tablero se utilizó una doble codificación, asignando a cada dato un color y una valoración; esta última permitió construir el Índice de Acceso a la Información sobre Empleo Público.

### **Aspectos cualitativos del subsistema de planificación en los servicios civiles de América Latina**

*Desarrollo del sistema de planificación en América Latina  
(2004)*

El proyecto impulsado por el BID en 2002 y desarrollado durante 2004 para la evaluación de los sistemas nacionales de Servicio Civil en

América Latina y el Caribe (Echebarría, 2006) se constituye en el punto de partida para el análisis del desarrollo del subsistema de planificación en los dieciocho países de América Latina.

Este primer diagnóstico dio cuenta de la debilidad general del subsistema de planificación en la gestión de recursos humanos, con un promedio que alcanzaba en 2004 el 33% del estándar predefinido. El bajo desempeño alcanzado se explica por debilidades en todas las proposiciones evaluadas, con tres de ellas alcanzando una mediana de apenas el 20% del estándar, una el 30% y solo dos el 40%. Un análisis más detallado permite distinguir la situación de los países según el grado de desarrollo de su subsistema de planificación:

**Nivel alto** (+ del 60% del estándar regional): Incluye a Chile (73%) y Brasil (63%).

**Nivel medio** (entre el 40% y el 60%): Comprende a Argentina (53%), Colombia (50%), Uruguay (50%), Venezuela (43%) y Costa Rica (40%).

**Nivel bajo** (menos del 40%): Incluye, entre otros, a la mayoría de los países de Centroamérica y Caribe, cuyos subsistemas de planificación observan una alta fragilidad. Las puntuaciones individuales son: México, 33%; Bolivia, 30%; Guatemala, 27%; Nicaragua, 23%; Perú y Ecuador, 20%; República Dominicana, Honduras y Paraguay, 17%; Panamá, 13% y El Salvador, 7%.

En un entorno de gran debilidad, la mayor carencia de los subsistemas de planificación en los países latinoamericanos es la falta de articulación con la estrategia organizacional. Ello se manifiesta en todas las etapas de la decisión de gestión de recursos humanos, desde el establecimiento de previsiones hasta la implantación de medidas específicas, y en los problemas de distribución de personal, por la existencia de déficit o superávit tanto en cantidad como en perfiles requeridos. Los casos de Chile y Brasil, que alcanzan el más alto desempeño de la región, se destacan por los esfuerzos realizados para articular sus sistemas de gestión de recursos humanos con la estrategia país, combinando criterios presupuestarios y de gestión. A pesar de su alto nivel, en lo relativo a la eficiencia en la distribución de efectivos, Brasil cede su lugar a Colombia,



que junto a Chile muestran los mejores desempeños, ubicados en el 60% del estándar.

A la hora de explicar la fragilidad de los subsistemas de planificación latinoamericanos, sigue en importancia la debilidad de los sistemas de gestión de recursos humanos para disponer de información básica para la toma de decisiones, situación especialmente compleja en América central con la única excepción de Costa Rica. Las mejoras registradas en la región derivaron de la implantación de sistemas de información presupuestaria que, procurando controlar los gastos salariales, impactaron en la disponibilidad de información para la gestión de los recursos humanos. Los aspectos negativos de los progresos por esta vía fueron las limitaciones a la gestión integral y la rigidez a la adaptación a cambios en el contexto. Dichas rigideces suelen eludirse en muchos países a través del mecanismo de las designaciones de funciones permanentes por la vía de contrataciones temporarias o en cargos de confianza, lo que resulta en mecanismos de flexibilización espuria o, al menos, disfuncional. En algunos países, esto deriva en la instalación de burocracias paralelas.

Las dificultades para establecer y mantener bases de datos y sistemas de información para la gestión del personal tienen su origen en las restricciones a la disponibilidad de recursos tecnológicos; no obstante, cuando esto pudo ser sorteado mediante el apoyo de la cooperación internacional al desarrollo de proyectos de informatización de gran magnitud, los progresos fueron lentos debido a las resistencias de las jurisdicciones a compartir información que podría poner en evidencia las prácticas clientelares. Aún en los subsistemas más desarrollados se observaban dificultades para su plena utilización para la toma de decisiones y para la articulación de información dispersa en diferentes sistemas. Chile y Brasil lideraban positivamente esta dimensión, alcanzando el 80% del estándar regional.

Hacia 2004, también atentaba contra el subsistema de planificación el peso de las nóminas del sector público, evaluado solo en el 40% del estándar. Salvo Chile, que alcanzó el 80% de dicho estándar, y en segunda línea, Brasil y Guatemala (60%), el resto de los países mostraba desempeños muy alejados de la situación esperada. En la región, la planificación de los recursos humanos está fuertemente condicionada por la política de restricción presupuestaria y de contención del gasto en

salarios, a pesar de lo cual estos objetivos se logran con mucha dificultad debido a las fuertes presiones sindicales. Un ejemplo extremo es el caso de Honduras, donde el poder de los sindicatos ha resistido los esfuerzos de contención salarial. La dificultad de ordenamiento de la gestión presupuestaria se explica, en parte, por el déficit en los sistemas de información: la experiencia indica que este ha sido el primer paso para acotar las prácticas prebendarias e iniciar un proceso de planificación de los recursos humanos (Iacoviello, 2006).

Aunque también fue pobre la valoración alcanzada en el punto crítico referido a la tecnificación de las dotaciones (40% del estándar), se observa un importante contraste entre los países, con un grupo (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay y Venezuela) que alcanzaron una calificación equivalente al 80% del estándar, en tanto los centroamericanos y andinos mostraron un nivel muy bajo. Esto pone de manifiesto la asociación de los niveles de profesionalización del sector público con el mercado laboral de referencia.

### **Evolución del subsistema de planificación en Centroamérica y República Dominicana (2008 y 2012)**

El proyecto Barómetro sobre Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana (AECID, FLACSO Y SICA), se desarrolló en 2008 en siete países de América Central y República Dominicana. Posteriormente, en 2012, el Segundo Barómetro repitió el diagnóstico sobre el mismo universo.

Aunque con variantes entre países, la gestión de recursos humanos en el sector público en América central mejoró respecto de la situación observada en 2004, pasando de un promedio del 22% del estándar regional, al 32%. El subsistema de planificación fue uno de los que mostró un mayor crecimiento –sumó quince puntos en promedio– aunque con variaciones muy marcadas entre países: El Salvador encabezó el aumento al adicionar 33 puntos, seguido de Nicaragua y Panamá, con incrementos de 20 y 16 puntos; por debajo del crecimiento promedio se ubicaron Costa Rica y República Dominicana (diez puntos), Honduras (siete puntos) y Guatemala (tres puntos).

El aumento obedece al esfuerzo de varios países por conectar la planificación de recursos humanos con la planificación estratégica, expresada en planes nacionales, institucionales y operativos. Esta situación ha podido observarse particularmente en República Dominicana, Costa Rica y El Salvador. También los avances responden a la implementación, asentamiento o aumento de la cobertura de los sistemas de información, recurso clave para la planificación, que en algunos casos ha logrado establecer barreras a la arbitrariedad. Como aspecto negativo se observa que, en los sistemas de información, aún predomina el sesgo presupuestario, debido a que el principal objetivo de su desarrollo ha sido el control del gasto (Longo e Iacoviello, 2012).

El impacto de la mejora de algunos indicadores también se refleja en el aumento del Índice de Consistencia Estructural, que fue el de mejor desempeño en el período 2004-2012. Como se dijera, este índice evalúa la solidez e integración sistémica del servicio civil y, entre otros aspectos, presta especial atención al grado de coherencia estratégica y a la vinculación de las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos con las prioridades gubernamentales, dimensión que mejoró en Centroamérica en relación con la lectura de 2004.

Cabe destacar que estos incrementos se dan a partir de una línea de base extremadamente baja, lo que significa que el subsistema de planificación de estos países sigue siendo muy frágil.

### **Evolución del subsistema de planificación en los Países Andinos (2010 a 2012)**

La mejora también se observó en los países andinos, aunque fue mucho más acotada. Al realizar la comparación debe ponderarse que los plazos entre la lectura inicial y la final no fueron homogéneos. Si bien en todos los casos el análisis de partida se realizó en 2004, en ocasión del Diagnóstico Institucional de los Servicios Civiles en América Latina (Echebarría, 2006), la última evaluación disponible difiere según los países, debido a que en Chile se realizó en 2009, en Perú en 2010 y en Ecuador en 2011. Con esta salvedad metodológica, y considerando que los tres países ascendieron solo siete puntos en el subsistema de planificación, se pueden realizar las siguientes reflexiones:

- En Chile, el crecimiento de siete puntos en cinco años es muy destacable en un contexto de alto desempeño. El subsistema de planificación de Chile era el más desarrollado de toda la región en 2004, al tiempo que era el mejor evaluado del servicio civil del país cuando ya había alcanzado el 73% del estándar. De modo que un crecimiento de siete puntos lo ubica en el 80% de estándar, ratificando el sostenimiento en los procesos de mejora encarados y el liderazgo en la región. El desarrollo del sistema de proyectos de mejora de gestión, que traduce en metas institucionales los ejes estratégicos definidos en un plan a nivel nacional, explican esta notable mejora.
- En lo relativo al subsistema de planificación, son muy similares entre sí el punto de partida y la evolución de Perú y Ecuador, con mediciones realizadas con seis y siete años de diferencia. Considerando que en 2004 el subsistema de planificación de ambos países apenas alcanzaba el 20% del estándar regional, el crecimiento operado es escaso e insuficiente para moverlos de las posiciones más desfavorables de la región, solo superados por Honduras, que en 2012 apenas alcanzó el 23% del estándar.
- Sin embargo, la evolución Perú y Ecuador entre 2004 y 2010/11 solo es asimilable en lo relativo a los subsistemas de planificación y de gestión de la compensación. En los restantes, Perú tuvo importantes avances, duplicando o triplicando el desarrollo de Ecuador en los distintos subsistemas. En términos generales, la gestión del servicio civil peruano alcanzó el 31% del estándar regional, en tanto Ecuador solo consiguió el 23%.
- En lo relativo a la evolución de los índices, el de Consistencia Estructural fue uno de los que más evolucionó en el conjunto de países andinos, positivamente influidos por los progresos de Perú. Tal como sucede con los países centroamericanos, estos incrementos son aún insuficientes en relación con los desafíos que Perú y Ecuador deben asumir.

## **Disponibilidad de información de base para la planificación de recursos humanos en el sector público**

La información cuantitativa relevada en los distintos diagnósticos y, posteriormente, la indagada para construir la base de datos de DataGov, permitió ordenar la información disponible sobre empleo público en los distintos países al tiempo de evaluar la disponibilidad y precisión de la misma. En base a esto último, se construyó el Índice de Acceso a la Información sobre Empleo Público, que ha sido analizado por país y por variable analizada.

### **Índice de acceso a la información sobre empleo público (IAIEP) por país**

Como se dijera, el índice pondera en forma diferencial la fuente de información, la vigencia y la confiabilidad, otorgando la mayor puntuación a la información actualizada y disponible en *websites* oficiales, y la menor puntuación a la desactualizada y/o conseguida mediante informantes clave o medios indirectos.

El promedio del índice para los dieciocho países es el 64% del máximo posible, con extremos del 93% en los casos de Argentina y Brasil, y 24%, en Bolivia. A los efectos expositivos, los países fueron agrupados en tres categorías, según el valor del IAIEP:

**Nivel alto** (entre 100% y 80% de la máxima puntuación): se encuentran Argentina, Brasil, Nicaragua, Panamá y Costa Rica.

**Nivel medio** (entre 80% y 60%): Chile, Paraguay, Ecuador, El Salvador, México y República Dominicana.

**Nivel bajo** (menos del 60%): Colombia, Perú, Uruguay, Guatemala, Honduras y Bolivia.

Puede afirmarse que existe cierta correlación entre el nivel alcanzado por este índice y el nivel de desarrollo de la burocracia. De esta forma, países con burocracias de desarrollo mínimo promedian un 59% de este índice, en tanto las burocracias de desarrollo medio y alto consiguen valores superiores (66% y 86% en promedio, respectivamente).

Sin embargo, las excepciones son tan notables que merecen un análisis particular:

**Burocracias con desarrollo mínimo e IAIEP alto:**

Panamá y Nicaragua alcanzan un IAIEP del 85%.

**Burocracias con desarrollo mediano e IAIEP alto:**

Argentina y Costa Rica alcanzan un IAIEP del 93% y 83% respectivamente.

**Burocracias con desarrollo mediano e IAIEP bajo:**

Venezuela, Colombia y Uruguay, obtienen un IAIEP del 59%, 50% y 46% respectivamente (Iacoviello e Iturburu, 2010).

Podría presumirse que la decisión de publicitar información sensible, en los casos de Panamá y Nicaragua, obedece a una decisión política expresa a favor de una mayor transparencia, más aún si se tiene en cuenta que sus sistemas de información son endebles. Algo similar ocurre con Argentina y Costa Rica, con sistemas de información de desarrollo intermedio. En sentido contrario, el bajo nivel de publicidad de la información sobre empleo público en Venezuela, Colombia y Uruguay, puede responder a una combinación de factores, ligados al bajo nivel de desarrollo de sus sistemas de información y a una cultura política de menor transparencia.

### **Índice de acceso a la información sobre empleo público (IAIEP) por variable**

El promedio del índice para las dieciocho variables es el 65% del máximo posible, con extremos del 98% para el dato “Gasto en personal del Gobierno Central”, y del 19%, para “Cantidad de empleados públicos en el Gobierno Subnacional”. A los efectos expositivos, las variables fueron agrupadas en tres categorías, según el valor del IAIEP:

**Nivel alto** (entre 100% y 80% de la máxima puntuación): se encuentran dos variables, “Gasto en personal del Gobierno Central” y “Gasto total del Gobierno Central”. Esta información

está publicada en el *website* oficial de todos los países, con la excepción de Ecuador.

**Nivel medio** (entre 80% y 60%): lo alcanzan nueve variables que informan sobre la cantidad de personal en el sector Salud, Educación, Ministerio Público, Policía, Judicial y Legislativo; en el mismo grupo se ubica la “Cantidad total de cargos del Gobierno Central”, las retribuciones totales del nivel salarial superior y el inferior del Gobierno Central, y el “Sueldo Promedio del Sector Privado”.

**Nivel bajo** (menos del 60%): corresponde a seis variables referidas a la cantidad de personas que trabajan en las Fuerzas Armadas, las empresas públicas y los gobiernos subnacionales, los cargos administrativos y los políticos en el Gobierno Central, y el “Sueldo promedio del Gobierno Central”. Al respecto, cabe señalar que solo cinco países publican en su *website* la cantidad de cargos políticos o de confianza –Argentina, Brasil, Chile, Nicaragua y Panamá– constituyéndose en una información más protegida que la cantidad de integrantes de las Fuerzas Armadas; también es poco publicado el dato del salario promedio del Gobierno Central (solo está disponible en Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica y Nicaragua). Distinta es la situación de la cantidad de empleados de los gobiernos subnacionales, dato que se presume desconocido o muy desactualizado para la mayoría de los países con la única excepción de Chile, que lo tiene disponible en un *website* oficial.

### **Indicadores de Empleo Público**

Como se dijera, las variables disponibles permitieron construir diecinueve indicadores sobre aspectos relevantes de la gestión del servicio civil en los dieciocho países estudiados. Se desarrollan seguidamente las conclusiones más significativas:

- **Profesionalismo del servicio civil**, definido a partir un indicador.

La “Tasa de Designaciones Políticas” mide el porcentaje de puestos que la legislación reserva para ser provistos por criterios y mecanismos políticos. Si bien se trata de una mirada formal sobre el nivel de mérito del sistema de servicio civil, plantea un punto de partida para el análisis al mostrar la cantidad de cargos que legítimamente se reservan para el personal de confianza designado directamente por los funcionarios electos. El promedio de este indicador para los once países en los que se pudo obtener el dato fue del 4%, influido fuertemente por tres casos que superan notablemente el promedio: Ecuador (24%), Brasil (7%) y Nicaragua (6%). Estos ejemplos permiten ilustrar la necesidad de mirar los resultados cuantitativos a la luz del análisis cualitativo: la alta tasa de designaciones políticas en los casos de Ecuador, Nicaragua, Guatemala y Bolivia puede ser leída como politización “legalizada”, ya que los cuatro países presentan un bajo desarrollo del índice de mérito en los diagnósticos de servicio civil. Sin embargo, es diferente la situación de Brasil que exhibe el índice de mérito más alto de la región; la alta tasa de designaciones políticas se explica en la reserva de cargos para libre designación, en su mayoría correspondientes a los puestos de Dirección y Asesoramiento Superior que si bien son cargos de confianza, prevalece en la designación el criterio de competencia técnica (el 63% de estos cargos es ocupado por funcionarios de línea) Muy similar es el caso de Chile, que ha bajado sustancialmente el número de cargos reservados para designación política a partir de la creación del Sistema de Alta Dirección Pública: si bien siguen siendo cargos de confianza su cobertura se ajusta a un proceso de concurso público altamente competitivo (Iacoviello y Zuvanic, 2006; Iacoviello, 2008; Iacoviello e Iturburu, 2010).

- **Peso fiscal del empleo público**, definido a partir de dos indicadores:

El “Gasto en personal del gobierno central sobre PIB” mide la participación relativa del Estado a nivel nacional en la



economía: para los dieciocho países analizados fue del 6%, con un máximo de 12% para Bolivia y un mínimo de 2% para Argentina.

El “Peso del gasto salarial sobre el gasto total del gobierno central” detecta posibles ineficiencias en la utilización de los recursos gubernamentales, cuando la relación supera el 25%: el promedio para los 18 países fue de 24%, entre un máximo de 42% para Ecuador y un mínimo de 10% para Bolivia (Iacoviello e Iturburu, 2010).

- **Incentivos del servicio civil**, definido a partir de tres indicadores:

La “Comprensión vertical” mide la distancia relativa entre los sueldos de las categorías máxima y mínima de la escala salarial, y sirve como medida de los incentivos que plantea la carrera administrativa. Según el Banco Mundial (2001b), debería ubicarse aproximadamente en una relación de 7:1 debido a que una relación baja indica falta de incentivos, pero una relación demasiado alta puede indicar inequidades en la política salarial. El promedio de la región es bastante alto, alcanzando una relación de 18:1 entre el sueldo máximo y mínimo para los catorce países que suministran el dato, destacándose muy por encima del promedio los casos de Brasil (42:1), México (41:1) y Nicaragua (31:1).

La “Relación entre salario público en el nivel central y el PIB per cápita” se utiliza para mostrar la condición de un empleado promedio del gobierno en relación con el nivel de vida del país (Banco Mundial, 2001a). Para la región, este indicador alcanzó a 2,6 lo que implica que el salario público promedio del nivel central casi triplica al PBI. Los casos de Colombia (7,4) y México (5,4) se ubican bastante por encima del promedio. En el extremo inferior se ubica Uruguay, cuyo salario público promedio es equivalente a la mitad del PIB promedio.

La “Competitividad salarial pública” muestra la relación existente entre el salario gubernamental promedio del gobierno central y el salario promedio del sector privado; es una medida útil del grado en que las retribuciones públicas son competitivas con las de otros sectores en el mercado de trabajo. El valor promedio del indicador para la región es de 1,8 lo que implica que el salario promedio mensual del gobierno central casi duplica al del sector privado. En general, esta ventaja salarial en promedio se reduce e incluso se invierte para la mayoría de los países en los cargos directivos, que son muy poco competitivos respecto de cargos alternativos en el sector privado (Iacoviello, 2006).

- **Mapa del empleo público**, definido a partir de trece indicadores. En cada uno de los casos, una cifra porcentual excesiva reflejaría una gestión ineficiente del empleo público, con manifestaciones más o menos clientelares, en tanto una cifra muy baja pondría de manifiesto un insuficiente desarrollo del sector público, globalmente considerado. Solo se detallan los tres indicadores agregados:

El “Empleo público civil en el Gobierno Central” se ubica en el 2,2% (22.344 trabajadores por millón de habitantes o el equivalente a un empleado cada 45 habitantes). Uruguay resulta el caso extremo superior, con 63.228 trabajadores por millón de habitantes. Los países federales –Argentina, Brasil y México– y Chile han presentado una menor incidencia del empleo del gobierno central, debido a la descentralización de funciones hacia otros niveles de gobierno.

El “Empleo público en el Gobierno” resulta de adicionar al empleo público civil, el empleo en las Fuerzas Armadas. Pero, para el análisis de este concepto, corresponde hacer algunas observaciones preliminares, debido a las divergencias entre países en la definición de las áreas que incluye el término gobierno central. Para la región, este valor representa el 2,4% (24.474

trabajadores por millón de habitantes o el equivalente a un empleado cada 41 habitantes) aunque cabe aclarar que se carece del dato de empleo en las Fuerzas Armadas en Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala y Honduras. Uruguay aparece como el caso extremo superior, y los países con alta descentralización –Argentina, Brasil, Chile y México– con los valores más bajos.

El “Empleo público total” resulta de adicionar al empleo público en el gobierno central, el correspondiente a empresas públicas y al gobierno subnacional. El empleo público total ha podido calcularse solo en cinco países y se ubicó en el 6% (58.515 trabajadores por millón de habitantes o el equivalente a un empleado cada 17 habitantes), correspondiendo también a Uruguay el caso extremo superior cuyo empleo público es casi un 60% más alto que el promedio de la región. Por su parte, Argentina, Brasil y Panamá alcanzan valores centrales y similares ubicados entre el 5% y el 6%. Bastante por debajo del promedio se ubica Perú, con un indicador de 4%; no obstante, este dato debe evaluarse considerando el *status* jurídico que Perú otorga a los trabajadores de empresas públicas, a los que excluye constitucionalmente del régimen de servidores públicos.

Para analizar la descentralización de las funciones del Estado en los distintos niveles de gobierno se han combinado los indicadores de empleo en el gobierno central y empleo total. Para el reducido grupo de países en los que se ha obtenido el dato de empleo total, se observa un grado de centralización promedio del 49%, lo que implica que el gobierno central es el empleador de la mitad de los trabajadores públicos, quedando el resto en el nivel o niveles subnacionales. El valor extremo de descentralización se observa en Brasil, con un 12% de empleo en el gobierno central y 88% en cabeza de los gobiernos estatales y locales, seguido de Argentina, con una centralización del 14%. En el extremo opuesto se ubica Panamá, con una centralización del 90% en el gobierno central, seguida de Uruguay con el 79%.

Estas diferencias en el grado de centralización obedecen, en particular, al nivel de gobierno que asume los servicios públicos más voluminosos en cuanto a dotaciones de personal como son educación, salud y policía. Al efecto, el peso relativo de la sumatoria de estos tres servicios sobre el total del empleo público central civil observa un valor promedio del 60%. A grandes rasgos, esta relación se constituye en un indicio del grado de asunción de estos servicios por parte del gobierno central. A título de ejemplo, están por debajo del promedio Brasil (42%) y Argentina (45%) –lo que refleja la delegación total o parcial de funciones educativas, sanitarias y policiales– en tanto lo superan ampliamente Guatemala (93%), y El Salvador, Nicaragua y Venezuela (todos con 74%) (Iacoviello e Iturburu, 2010).

## Conclusiones

La planificación de recursos humanos en un sistema integrado requiere la estrecha adecuación de las personas a la estrategia de la organización a los efectos de lograr resultados acordes a las prioridades definidas. En forma contrapuesta con esta sentencia, los diagnósticos mostraron que, con algunas excepciones y a pesar de la mejora observada desde la lectura inicial de 2004, la instalación de mecanismos efectivos de planificación estratégica aún está pendiente en la mayoría de los países latinoamericanos.

Ello es así porque los planes de desarrollo nacionales tienen poca incidencia en las prácticas cotidianas, detectándose mayores ajustes en la dimensión presupuestaria, con las rigideces y las escapatorias espurias que ello, en ocasiones, genera. El predominio de la dimensión fiscal deriva en un proceso de planificación reactivo, vinculado mayormente a la aprobación de plazas.

La debilidad de los sistemas de información sigue siendo una constante en la mayoría de los países, con escasa articulación entre jurisdicciones, información cuantitativa parcial y cualitativa mayormente inexistente, a lo que se suman las resistencias a la implantación de desarrollos que podrían significar frenos a la arbitrariedad y los manejos poco transparentes hacia la ciudadanía. Esto se ha puesto de manifiesto

con la evolución desigual de algunos ambiciosos proyectos de informatización que contaron con el apoyo de la cooperación internacional. Los diagnósticos pusieron de manifiesto la gravedad de esta situación, ante la dificultad experimentada por las contrapartes para conseguir los que deberían ser datos básicos para una planificación efectiva.

Con pocas excepciones, la profesionalización de la gestión pública no ha ganado el lugar que debería ocupar para imprimirle un mayor ritmo al desarrollo humano de las sociedades. La mejora económica de toda la región, más por factores externos que endógenos, y en forma contrapuesta a lo que indica la lógica de gestión, ha contribuido a un mayor desplazamiento del tema. Es llamativo que las autoridades se propongan mejorar la calidad y el impacto de servicios públicos básicos —como educación, salud o seguridad— sin siquiera mencionar en sus planes de gobierno la necesaria profesionalización de sus planteles. En este contexto, se naturaliza el silencio sobre el subsistema de planificación. El instrumental técnico se suplanta por la presión de los que están cerca del poder de aprobación —áreas de manejo presupuestario o entorno presidencial— para flexibilizar los controles sobre cobertura de vacantes o remuneraciones.

Las mejoras alcanzadas —o las sostenidas— fueron posibles por los esfuerzos realizados por las áreas rectoras, pero difícilmente puedan traducirse en prácticas generalizadas sin la implicación de las más altas autoridades y del segmento directivo profesional.

Todo esto indica que los desafíos pendientes aún son de gran magnitud, en particular si se considera el peso creciente que viene teniendo el sector público en la mayor parte de las economías nacionales, en paralelo con el deterioro de algunos indicadores de impacto de calidad de los servicios brindados.

### **Referencias bibliográficas**

AECID, FLACSO y SICA (2009). I Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles en Centroamérica y República Dominicana. <http://informebarometro.com/>.

- Banco Mundial (2001a). Administrative and Civil Service Reform. Home Page. Banco Mundial. <<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/>>.
- Banco Mundial (2001b). Cross National Data on Government Employment and Wages Home Page. <<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/cross.htm#3>>.
- Carlson, I. y Payne, J. (2003). "Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe". En *Servicio civil: temas para un diálogo*, Koldo Echebarría (ed.), Washington, BID (Serie de Estudios Diálogo Regional de Política).
- CLAD (2010). Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI. <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi>.
- CLAD y UN-DESA (2003). "Carta Iberoamericana de la Función Pública". Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana, respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra"). Bolivia.
- Echebarría, K. y Mendoza, X. (1999). "La especificidad de la gestión pública: el concepto del management público". En Carlos Losada (Ed.). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (pp. 15-46). Washington, D.C. EE.UU.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). [ISBN: 1-886938-64-4].
- Echebarría, K. (2001). *Instituciones, Reforma del Estado y Desarrollo: de la Teoría a la Práctica*. Documento. División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad Internacional Menéndez y Pelayo. Santander.
- Echebarría, K. (2006a). "Introducción". En *Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina*. En Echebarría, K. (ed.). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington, D.C..

- Echebarría, K. (2006b). “Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina”. En Echebarría, K. (ed.). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington, D.C..
- Iacoviello, M. (2006). “Análisis comparativo por subsistemas”. En Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina. Echebarría, K. (ed.). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington, D.C..
- Iacoviello, M. (2010). *Diagnóstico institucional del servicio civil de Perú. Evaluación de los avances en la implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos*. Proyecto BID.
- Iacoviello, M. (2011). *Diagnóstico institucional del servicio civil de Ecuador*. Proyecto BID.
- Iacoviello, M. y Amaya, P. (2009). *Evaluación Final del Programa de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Servicio Civil*. BID y Gobierno de Chile.
- Iacoviello, M. e Iturburu, M. (2010). *Empleo público en América Latina. Construcción de indicadores de empleo público y servicio civil para los países de América Latina*. Proyecto: DataGov Stand Alone Budget - (RG-K1111). Mimeo.
- Iacoviello, M. y Strazza, L. (2009). *De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América latina*. Versión revisada del Documento presentado en el XIV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panel “Capital Humano y Calidad Institucional en el Sector Público: viejas sinergias y nuevas alquimias”, 27 – 30 de octubre de 2009, Salvador de Bahía Brasil.
- Longo, F. (2002). *Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil*. BID-DRP.
- Longo, F. (2009). *Primer Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana*. AECID, FLACSO y SICA.
- Longo, F. (2012). *Segundo Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana*. AECID y SICA.

- Longo, F. e Iacoviello, M. (2010). “Metodología para el Diagnóstico de la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública”. Documento para la consideración de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Buenos Aires. Argentina”. CLAD.
- Longo, F. e Iacoviello, M. (2012). *Informe de Síntesis*. En Segundo Informe Barómetro de Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana. Guatemala.
- Mateo, M. y Echabarría, K. (2008). *Report on the situation of the Civil Service in the Caribbean*. BID-DRP.



# Desafíos y oportunidades de la planificación estratégica en la utilización de tecnologías de información en las administraciones públicas latinoamericanas

Diego Pando

## **Introducción**

La gestión pública latinoamericana no escapa a la tendencia general marcada por las profundas transformaciones que produce y puede producir la utilización intensiva de tecnologías de información (TI) para que las organizaciones fortalezcan sus capacidades de gobierno. Así, en la última década, la gran mayoría de los éxitos de transformación que han experimentado los organismos públicos en América Latina se ha logrado a partir de la utilización intensiva de las TI, en la medida en que son poderosas herramientas que permiten mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública al simplificar trámites, reducir costos y tiempos de espera, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas e incentivar la participación ciudadana.

Paradójicamente, este fenómeno no ha concitado la debida atención de aquellos que se dedican a estudiar los procesos de reforma de la Administración Pública desde una mirada integral en sintonía con las complejidades inherentes a la gestión pública. Como sostuviéramos en anteriores trabajos, la utilización de tecnologías de información en las administraciones públicas es un fenómeno que trasciende ampliamente lo tecnológico (Pando, 2006; Pando, 2008).

En este sentido, la utilización de TI (denominada genéricamente como gobierno electrónico) tiene una ineludible dimensión político-institucional en la medida en que significa modificar estructuras jerárquicas, replantear flujos de trabajo, rediseñar procesos, reasignar recursos

humanos y transferir partidas presupuestarias, entre otras cuestiones. Es decir, utilizar TI implica en última instancia alterar el equilibrio de poder existente en las administraciones públicas. El valor de las herramientas es innegable pero no se puede “hacer de cuenta” que los desafíos político-institucionales no existen, ya que su influencia es constitutiva de la gestión y las políticas públicas.

En base a estas premisas introductorias, el objetivo de este trabajo consiste en presentar los principales desafíos y oportunidades de la planificación estratégica en la utilización de TI en las administraciones públicas latinoamericanas. Para ello, el trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera, se realiza un breve diagnóstico sobre el estado de situación del uso de las TI en las administraciones públicas latinoamericanas. En la segunda, y a partir de ese diagnóstico, se presenta la importancia de la planificación estratégica en el ámbito del gobierno electrónico. En la tercera sección, se identifican los principales desafíos para la planificación estratégica en esta materia. Finalmente, en el último apartado se esbozan un conjunto de reflexiones finales que se desprenden de las secciones anteriores.

### **Breve diagnóstico (una mirada a vuelo de pájaro)**

América Latina presenta una heterogénea, amplia y variada oferta de servicios electrónicos, tanto en sus instancias nacionales como subnacionales. El gobierno electrónico se ha construido fundamentalmente a partir de la iniciativa individual de distintos organismos públicos, con ritmos de crecimiento y desarrollo desiguales, que posicionan a la región en términos generales en un rango intermedio en esta materia a nivel internacional. En este sentido, es importante diferenciar experiencias y descubrir matices para no caer en miradas simplistas, las cuales conducen a definiciones totalizadoras que ponen el análisis del proceso en una “bolsa común”. Lejos de los brillos de los extremos, la realidad del gobierno electrónico en América Latina se presenta en distintas tonalidades de grises (más claros o más oscuros pero grises al fin).

Así, el panorama varía desde aquellos organismos que mantienen casi intacta la cultura del papel y del expediente, pasando por aquellos que hacen un uso poco intensivo de las TI hasta llegar a otros que

intentan hacer de estas herramientas una utilización estratégica para modernizar sus procesos de gestión. Mientras que los primeros se limitan a un sitio web a modo de “vidriera” y no mucho más, los segundos adoptan una mirada unidireccional, estática, con poco valor agregado y con intentos que no van más allá de avanzar hacia la despapelización de la gestión. Por su parte, los terceros han logrado interesantes avances en la producción e intercambio de información para la toma de decisiones, la disminución de cargas administrativas para los ciudadanos y la reducción de los tiempos para procesar y entregar servicios.

En este sentido, la imagen de “mosaicos policromáticos”, en las que se destacan las áreas tributarias, seguridad social y financieras, constituye una buena metáfora de lo que es en la actualidad el gobierno electrónico en América Latina.

El hecho de que la incorporación de TI por parte de las agencias gubernamentales se haya realizado principalmente a partir de la consideración por parte de cada una de ellas de sus necesidades particulares, ha generado “islas” que se caracterizan por un manejo poco eficiente y descoordinado de la información (más allá de los recursos disponibles), con diversidad de clasificaciones y diferentes codificaciones de los datos públicos. En términos generales, la gestión de los datos públicos en los países de la región se caracteriza por el bajo grado de digitalización de los mismos (y, cuando lo están, muchas veces no cuentan con calidad, consistencia y disponibilidad), la disgregación de bases de datos relativas incluso a un mismo ámbito, la inexistencia de modelos de datos comunes, la baja práctica en el uso de estándares y las decisiones aisladas que ejercen los organismos a la hora de decidir la informatización de procesos de captura (Poggi, 2008; Gasco, 2011).

La mayoría de los organismos de las administraciones públicas latinoamericanas tiene excesiva autonomía para definir su propia política informática, con escasos mecanismos de coordinación intersectorial, lo cual tiende a producir discrecionalidad y variedad de metodologías e infraestructura. A raíz de esta situación, muchos países latinoamericanos, aun habiendo invertido mucho en TI, no han conseguido los resultados esperados.

Más allá de la creciente sensibilidad que muestran los distintos gobiernos sobre la importancia del uso intensivo de las TI, se observa

una marcada heterogeneidad en las unidades informáticas de las administraciones públicas latinoamericanas. Así, la situación varía desde algunas unidades dotadas de recursos económicos, humanos y materiales que reportan al máximo responsable político de la organización con total responsabilidad sobre la gestión de la información, hasta otras unidades informales menores que reportan a segundas líneas y que disponen de escasos recursos. Esta asimetría repercute en la satisfacción de las necesidades e intereses de los usuarios internos y externos a los que cada organismo se orienta.

Esta falta de consistencia y coherencia sistémica en el desarrollo del gobierno electrónico se refleja, por ejemplo, en la transferencia de *software*. Ante cada decisión de incorporación de *software*, y a pesar de disponer de los permisos legales, la mayoría de los organismos públicos latinoamericanos reinventa e incorpora de manera autónoma diferentes soluciones para cumplir las mismas funciones, sin aprovechar lo que otros han hecho. Más allá de las razones que tienen que ver con los costos que puede llegar a tener apropiarse un sistema desarrollado por otro (especialmente para los organismos más débiles), aparecen otras razones importantes vinculadas a la falta de conocimiento de los desarrollos informáticos de otros organismos y a las dificultades para quebrar el *modus operandi* tradicional que presiona a las organizaciones y a la gestión pública hacia la cultura del formalismo burocrático, en la cual la lógica de trabajo basada en la departamentalización no incentiva la colaboración.

Por otro lado, existe escasa interacción entre los responsables de la gestión informática de los distintos organismos, la cual se da más por relaciones voluntarias particulares que por cuestiones institucionales. En esta situación, la mayoría de las decisiones de adquisición tecnológica son tomadas por cada organismo sin tener en cuenta la situación o planes de los demás. Esta lógica, además, fue potenciada en muchos casos por el funcionamiento independiente de las unidades ejecutoras impulsadas por los organismos internacionales de crédito. Hay que destacar además que esta situación ha sido impulsada por los propios proveedores de equipamientos, los cuales a veces se aprovechan de la fragmentación gubernamental para vender múltiples sistemas informacionales y ofrecer, después de un tiempo, soluciones integradoras (CLAD, 2010a).

Todo esto en un contexto caracterizado por el relegamiento de la gestión de la información en las agendas de muchas administraciones públicas. La producción, procesamiento, utilización y transmisión de información no es considerada un insumo fundamental para la toma de decisiones, la prestación de servicios y el control y la evaluación del accionar público. Cabe agregar, además, que no solo a veces se da la espalda a los legítimos requerimientos de usuarios internos y externos sino que otras veces esos requerimientos ni siquiera existen.

Como consecuencia de lo mencionado hasta aquí, el intercambio de datos e información a través del diseño e implementación de servicios electrónicos coordinados (lo que se conoce como interoperabilidad) es bajo. Datos e información suelen encontrarse distribuidos en diferentes organismos y estar disponible solo para las tareas propias de cada uno de ellos.

La experiencia demuestra que las administraciones públicas latinoamericanas tienen un largo camino por recorrer para asumir el costo de su estructura y complejidad y no transferir este costo a sus ciudadanos. Si uno se pregunta, por ejemplo, por qué habitualmente los datos son pedidos por distintos organismos públicos de forma parecida una y otra vez y deben ser informados por parte de personas físicas o jurídicas en reiteradas oportunidades, la respuesta la encuentra en este bajo nivel de interoperabilidad. Como sostienen Pando y Poggi (2009), la única forma de evitar que las personas (físicas o jurídicas) tengan que ir de un organismo a otro para realizar un trámite, consiste en lograr que sean los datos los que viajen.

Asimismo, no se dispone de un ambiente estable para la interoperabilidad, con el agravante de que para la mayoría de las agencias estatales no constituye un tema prioritario y, por lo tanto, no se desarrollan iniciativas para instalarlo, al menos, en sus agendas de trabajo.

No obstante, cabe señalar que algunos organismos realizan intercambios bilaterales de datos e información y se reconoce que existen cuestiones que es preciso abordar. Sin embargo, no hay procesos estandarizados, sino más bien enfoques *ad hoc* que se aplican caso por caso. Estos intercambios bilaterales entre sistemas se realizan de manera específica, normalmente sin formalización e independientes unos de otros.

Las especificaciones se hacen por acuerdos de partes de bajo nivel, en los cuales la relación no está formalizada.

Otras experiencias en materia de interoperabilidad del tipo ventanillas únicas (más sofisticadas en cuanto a los procesos y cantidad de actores que intervienen pero escasas) tienen un alto grado de dependencia del conocimiento de determinadas personas, se cumple con características básicas de seguridad y confiabilidad a nivel de cada una de las partes pero, pese a los interesantes resultados alcanzados, falta capacitación y formalización de los procedimientos utilizados para darles mayor sostenibilidad.

Y si la experiencia acumulada en relación con proyectos de interoperabilidad intra administrativa (es decir, hacia el interior de las administraciones de los propios países latinoamericanos, ya sea horizontal o, incluso, vertical) es incipiente, resulta prácticamente nula la interoperabilidad entre administraciones públicas de diferentes países.<sup>1</sup>

Para concluir este diagnóstico, resulta pertinente hacer una mención al marco normativo para el desarrollo del gobierno electrónico en América Latina. En términos generales, y más allá de algunas carencias y otras superposiciones, el sustento normativo no impide avanzar en el uso intensivo de las TI para fortalecer las capacidades estatales. Aunque a veces desarticuladas entre sí, la elaboración de normas en la mayoría de los países demuestra el creciente reconocimiento de la relevancia que ha ido adquiriendo el gobierno electrónico.

Complementando lo realizado a nivel país, en el plano regional y a través de distintas cumbres presidenciales y reuniones ministeriales, se fueron produciendo en la institucionalidad formal distintos aportes que también evidencian el creciente reconocimiento de la relevancia del tema. Entre estos aportes, cabe destacar la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico del CLAD (2007), el Libro Blanco de la Interoperabilidad de Gobierno Electrónico de CEPAL (2007), los planes de acción

---

1. Pese a esto, en una encuesta realizada por Jiménez, Criado y Gasco (2011) a los funcionarios responsables del gobierno electrónico en los países latinoamericanos, surgen las siguientes áreas prioritarias para avanzar en materia de interoperabilidad regional: comercio e intercambio de mercaderías (75%); aduanas, fronteras y movimientos migratorios (56,25%) y seguridad (56,25%).

regional eLAC 2007, 2010 y 2015 de CEPAL y el Marco Iberoamericano de Interoperabilidad del CLAD (2010b).

### **Acerca de la importancia de la planificación**

Del diagnóstico presentado en el apartado anterior se desprende que en las administraciones públicas latinoamericanas resulta prioritario avanzar en el uso intensivo de las TI de forma más homogénea, incorporando a aquellas áreas más rezagadas, y al mismo tiempo de forma más articulada.

Bajo condiciones de integralidad sistémica, los países de la región tienen, con sus matices, un largo camino por recorrer en tres dimensiones complementarias. En primer lugar, una dimensión clave es la generación de condiciones para el desarrollo del gobierno electrónico (infraestructura, firma digital, identificación, autenticación, seguridad, estándares abiertos, protección de datos personales y multicanalidad, entre otras). La segunda dimensión consiste en desarrollar y fortalecer procesos a nivel institucional (digitalización y simplificación de trámites y de procesos administrativos, compras públicas electrónicas, promoción del acceso a la información pública y apertura de datos para permitir su reutilización, entre otras). Finalmente, la tercera dimensión del gobierno electrónico remite a la necesidad de elaborar y fortalecer procesos a nivel inter-institucional a partir del intercambio de datos e información entre organismos públicos (a modo de ejemplos podemos mencionar la ventanilla única de comercio exterior o para la creación de empresas, especialmente en aquellos países latinoamericanos con sistemas federales o muy descentralizados, con el consecuente impacto en la mejora de la competitividad al disminuir la carga administrativa de las firmas).<sup>2</sup>

Es tan importante avanzar en estas tres dimensiones complementarias (condiciones para el desarrollo, procesos institucionales

---

2. Es oportuno señalar que las principales beneficiarias de este sistema de ventanilla única son las micro, pequeñas y medianas empresas, dado que son quienes menos recursos disponen para absorber la carga administrativa del Estado (en sus distintos niveles) cuando este no asume el costo de su estructura y complejidad.

e interinstitucionales) como también es hacerlo desde una mirada que aporte a la consistencia y coherencia sistémica.<sup>3</sup> Coincidimos con Martínez Nogueira (2010) cuando afirma que la acción de gobierno no puede consistir en respuestas aleatorias a desafíos coyunturales, sino que debe prestar atención más sistemática al futuro. Para ello, la planificación estratégica es una herramienta de gestión que permite la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados (Armijo, 2010). De manera más específica, Heeks (2006) plantea la necesidad de formular planes estratégicos en el área de gobierno electrónico para prever y gestionar el cambio ante los importantes impactos asociados al uso de las TI.

Sin embargo, la revalorización de la planificación estratégica en materia de gobierno electrónico es un proceso dispar que no ha llegado a todos los países latinoamericanos, en algunos de los cuales aún predomina la convicción de que la planificación es un ejercicio estéril que no hace sino malgastar recursos y en otros termina siendo más una manifestación de buenas intenciones que una herramienta clave de gestión.

Así, se hace necesario pensar la planificación estratégica de las TI alineada a los modelos, proyectos o estilos que sustentan las autoridades gubernamentales y los temas prioritarios que estas definen. Es decir, una estrategia de gobierno electrónico debe ser coherente con la estrategia general y con otras estrategias sectoriales de la administración pública en cuestión.<sup>4</sup>

A diferencia de la planificación tradicional, de características normativa, lineal y con sesgo determinista (consolidada bajo la influencia

---

3. Los casos de Corea, Gran Bretaña, Estados Unidos y Australia muestran que una forma de reflejar este enfoque holístico consiste en un único portal donde los ciudadanos pueden acceder a todos los servicios proporcionados por el gobierno, independientemente de los organismos encargados de proporcionarlos.

4. Un problema típico en las administraciones públicas latinoamericanas suele ser el encapsulamiento de las áreas de sistemas. Dado el carácter específico y técnico de las funciones que cumplen estas, muchas veces se generan prácticas y circuitos de gestión que tienen efectos no deseados, ya que un área que debería ser de soporte se termina involucrando en las decisiones funcionales. Por ello, se suelen crear sistemas que los funcionarios responsables de las áreas proveedoras de bienes y servicios públicos no incorporan como propios.



de la CEPAL durante la década de los 60), los enfoques actuales de la planificación son más modestos en sus requerimientos y más realistas en cuando a las condiciones de incertidumbre, complejidad y conflicto enfrentadas por las políticas públicas (Martínez Nogueira, 2010). Cabe acompañar a Acuña (2008) cuando, reafirmando la importancia de la lógica técnica y la lógica política que sostienen los procesos de planificación, plantea la necesidad de un enfoque situacional adaptable a contingencias.

Para transitar este camino hacia una mayor y mejor utilización de TI, y sostener el esfuerzo inter-temporalmente, resulta clave el rol de los organismos rectores en materia de TI (Pando, 2008).<sup>5</sup> Orientados a la definición de una secuencia o plan temporal de acciones viables política y técnicamente, con objetivos factibles e indicadores pertinentes, operando bajo condiciones de “flexibilidad estratégica”, la responsabilidad central de los organismos rectores es constituirse en el nódulo de un sistema de coordinación que asegure coherencia y complementariedad entre los organismos y sus acciones.

Para ello, las tareas de los organismos rectores (preferentemente ubicados en el lugar institucional más alto posible) consisten en establecer una política de gestión de datos públicos; definir e implementar reglas de juego para la elaboración de los estándares que determinen un lenguaje común entre los organismos públicos; promover reservorios de *software* público para que puedan ser aprovechados por todos los organismos; proveer pautas para la asignación de recursos financieros, humanos y tecnológicos para el desarrollo de servicios y de infraestructura; difundir experiencias exitosas y brindar capacitación y asistencia técnica, entre otras. Comparadas desde un punto de vista metafórico con las de un director de orquesta (Pando y Poggi, 2013), estas tareas deben estar orientadas a crear una lógica de funcionamiento para que todos los organismos públicos puedan avanzar individualmente en la utilización

---

5. A modo de ejemplo en la región podemos mencionar a la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (Uruguay), el Centro Nacional de Tecnologías de Información (Venezuela), la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (Perú) y la Oficina Nacional de Tecnologías de Información de la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión (Argentina).

de TI pero manteniendo un determinado nivel de coherencia y consistencia con los demás.

### **Principales desafíos**

La planificación estratégica de TI en las administraciones públicas implica abordar diferentes desafíos. El peor riesgo consiste en considerar este proceso de planificación como un proceso unidireccional que puede seguirse de manera irrestricta, sin considerar los retos que debe afrontar. A continuación pondremos énfasis en los principales retos por los que atraviesa la planificación estratégica de TI en el ámbito público. Cabe señalar que muchos de estos desafíos se potencian, se retroalimentan, se superponen unos a otros y terminan configurando un escenario complejo para la planificación estratégica en gobierno electrónico. Y, desde ya, son desafíos que no están dados de una vez y para siempre.

#### *Elaborar diagnósticos apropiados*

Planificar requiere abordar tres cuestiones básicas: dónde estamos, dónde queremos ir y cómo llegamos. Así planteado, resulta clave responder preguntas tales como ¿Qué debería seguir haciendo? ¿Qué debería corregir? ¿Qué debería dejar de hacer? ¿Qué debería empezar a hacer?

De esto se desprende la importancia de contar con buenos diagnósticos que permitan definir problemas complejos y que alimenten planes que habiliten la posibilidad de acoger eventos no previstos y las incertidumbres propias de los procesos políticos, económicos y sociales (Leiva Lavalle, 2012). Un buen diagnóstico es una condición necesaria para una planificación estratégica exitosa.

Al momento de elaborar diagnósticos no siempre se reconoce la necesidad de valorar lo existente y de hacer esta valoración explícita tanto al momento del diseño como de la implementación de programas y proyectos. En este sentido, Acuña (2008) sostiene que tan importante como identificar los problemas que se enfrentan es identificar las fortalezas con las que ya se cuenta para encararlos y agrega: “en términos políticos, valorar lo existente es efectivamente fortalecer el ancla a partir

de la cual se construye con base en alianzas e intercambios con actores potencialmente afectados por el proceso de cambio organizacional. Aquellos procesos que terminaron mostrando mayor adecuación, mayor flexibilidad, mejores resultados, son aquellos que, efectivamente de manera explícita, incorporaron lo existente en el análisis y lo valoraron políticamente al momento de ajustar la estrategia a la realidad” (2008: 3).

Lo mencionado hasta aquí cobra mayor relevancia considerando que, desde la economía política de la planificación, la utilización intensiva de TI no es neutra dado que implica afectar estructuras, procesos y recursos. El reconocimiento de las fortalezas ya existentes al momento de la elaboración de diagnósticos permite afrontar mejor las tensiones asociadas a la planificación estratégica. Más allá de la ineludible cuestión tecnológica, no debe perderse de vista que avanzar en el desarrollo del gobierno electrónico es un trabajo eminentemente político, en el sentido que para la pluralidad de actores que intervienen conlleva conflictos, negociación, incertidumbres, costos y beneficios (Pando, 2010).

*Reconocer (y no subestimar) la heterogeneidad del aparato estatal*

En las administraciones públicas latinoamericanas la heterogeneidad constituye una característica central que no solo está dada porque conviven organismos muy distintos en cuanto a funciones, grado de autonomía, cantidad de empleados y recursos, sino porque existen y conviven (incluso a veces dentro de una misma organización) distintos estadios de desarrollo organizacional: pre-burocrático (patrimonialista, informal, fuerte peso de las designaciones partidistas y alta rotación de personal), burocrático (en el sentido weberiano de la palabra, producto del control por procesos, las reglamentaciones, la departamentalización y la especialización de funciones) y posburocrático (agencias con autonomía, orientadas a la gestión por resultados y flexibilización en la contratación de recursos humanos).

A esto se añaden las prácticas predominantes que se caracterizan por la independencia de los ministerios y las organizaciones públicas que defienden celosamente su autonomía. Las parcelas de poder burocrático suelen reaccionar negativamente ante los intentos de modificar objetivos

y formas de actuación que pudieran amenazar su capacidad de decidir sobre los asuntos que estaban a su cargo. No es fácil que las instituciones públicas admitan la aplicación de nuevos criterios, particularmente si estos redundan en menores recursos asignados (Leiva Lavalle, 2012).

Esto genera escasos (o nulos) incentivos para que, por ejemplo, los datos captados por un organismo sean entendibles por otro, teniendo en cuenta que en muchos casos el manejo de datos constituye un factor de poder y, por ende, compartirlos suele ser percibido como una señal más de debilidad que de fortaleza.<sup>6</sup> Y a su vez explica en buena medida las razones por las cuales el paradigma de la apertura de datos públicos, en el cual los organismos disponibilizan datos en formatos estándares para que los ciudadanos generen aplicaciones, es aún incipiente en nuestras administraciones.

En esta misma línea, Gasco (2009) enfatiza las dificultades de implicar efectivamente en una estrategia de gobierno electrónico a las organizaciones especializadas sectorialmente en la medida en que estas pueden entender que aquella estrategia se traduce en la práctica en adicionales cargas de trabajo e inversiones de recursos. El reconocimiento de estas tensiones inherentes a toda iniciativa de impacto basada en el uso intensivo de TI, ilustra la complejidad política del fenómeno en cuestión.

*Orientar el proceso de planificación estratégica hacia los intereses, expectativas y necesidades de los ciudadanos*

Una característica extendida en las administraciones públicas latinoamericanas es el formalismo, es decir, la proliferación de normas y procedimientos dando la falsa impresión de que existe un poder impersonal. Esta cultura del formalismo burocrático termina generando que las regulaciones se independicen de los objetivos y los medios se vuelvan más importantes que los resultados.

---

6. Ante nuestra inquietud acerca de por qué no intercambiaba datos con otros organismos públicos, un funcionario con nivel de decisión nos decía: “no me pagan para eso y además son datos que nos costó mucho conseguir”.

Ante este escenario, en la última década, diversos procesos de modernización de la administración pública en América Latina, en sintonía con experiencias anglosajonas y europeas continentales, hicieron hincapié en la necesidad de avanzar hacia una lógica de gestión orientada hacia los resultados (definidos por intereses, expectativas y necesidades de los ciudadanos). De lo que se trata con la gestión por resultados es de facilitar a las organizaciones públicas la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño para la consecución de los objetivos de gobierno, más allá de las normas y procedimientos administrativos típicos de la burocracia tradicional. En términos de Moore (1998), el ejercicio estratégico conduce a tomar en consideración el despliegue consciente y especializado de recursos legales, financieros, materiales y humanos para obtener resultados concretos.

La orientación hacia la gestión por resultados es importante para que el uso intensivo de las TI no sea una mera informatización de las operaciones ya existentes, sin considerar el valor que estas agregan. Todo plan estratégico en materia de gobierno electrónico debe evitar automatizar tareas administrativas sin analizar sus objetivos y los requerimientos de los usuarios internos (otros organismos públicos) y externos (ciudadanos, empresas).

Para orientar la gestión hacia los resultados, es necesario construir y aplicar indicadores válidos y confiables que midan los efectos de las acciones públicas en la sociedad. En este sentido, y dado que el fenómeno del gobierno electrónico es en sí mismo demasiado amplio y complejo, debe tenerse presente al momento de la planificación que los indicadores a construir no serán nada más ni nada menos que *proxies*, es decir, medidas sustitutas de aquello que nos interesa pero no podemos medir directamente.<sup>7</sup>

---

7. El supuesto subyacente es que el fenómeno que medimos se comporta en forma similar al que queremos medir y no podemos. La cuestión consiste en la posibilidad de asegurar que los indicadores y sus puntajes asociados capturen el concepto genera que se intenta operacionalizar. Esto implicaría que el indicador o conjunto de indicadores reflejan sustancialmente el concepto que se intenta sistematizar y que ningún elemento clave fue omitido. Pero esa clase de exhaustividad atenta contra la parsimonia de la herramienta, por lo que se trata de encontrar el equilibrio entre la simplicidad y la relevancia.

Sin perder de vista la importancia de la gestión por resultados para agregar valor público, y más allá de las inercias del *path dependence* que genera la tradicional visión del formalismo burocrático, la experiencia latinoamericana refleja la necesidad de alertar sobre un problema que dificulta el modelo de gestión por resultados: la producción de una explosión de indicadores de resultados que se autonomizan de los fines perseguidos por el accionar público (CLAD, 2010a). Se generan en este caso gobiernos que están más preocupados por los controles derivados de la evaluación de resultados que por descubrir mecanismos que mejoren efectivamente la administración pública (y que no miden lo que hacen sino que hacen lo que miden). Aquí ocurre algo similar al formalismo burocrático, solo que en vez de que sean los procedimientos los que toman el lugar de los objetivos gubernamentales, son los indicadores los que se descolocan en relación con las finalidades principales del accionar público.

*Identificar experiencias para aprender de ellas pero poniendo especial énfasis en la institucionalidad en la cual se enmarcan*

Partimos de la premisa de que existen importantes experiencias de utilización intensiva de TI en la gestión pública a nivel internacional que merecen ser tenidas en cuenta. En este sentido, ponerse al tanto de las principales prácticas, aprender de estas iniciativas ajenas y aprovechar el conocimiento acumulado en torno a ellas resulta pertinente para transitar mejor el camino de la planificación estratégica orientada al desarrollo del gobierno electrónico en América Latina.

Sin embargo, creemos que también es relevante reconocer que estas acciones de uso intensivo de TI no se dan en el aire, sino que se enmarcan en una institucionalidad determinada, la cual determina los límites de factibilidad de dichas acciones. Si bien es necesario aprender de las experiencias que se dieron en otros lugares, poniéndose al tanto de las principales novedades de la administración pública en el plano internacional, el problema se presenta cuando se incorporan en forma pasiva fórmulas extranjeras sin el debido cuidado de adaptar tales instrumentos a la realidad local. Las mismas estrategias en contextos distintos llevan a resultados distintos (Acuña, 2007).

El problema radica no en identificar experiencias internacionales exitosas sino en querer copiar estas experiencias de manera acrítica sin reconocer las propiedades de cada caso y su contexto. Los contenidos y resultados específicos del gobierno electrónico no tienen validez independientemente del tiempo y del espacio en el que se insertan.<sup>8</sup> Al no reconocer las especificidades políticas, económicas, sociales y culturales propias de nuestras sociedades, se tienden a proponer acciones que, aunque pueden ser pertinentes para algunos casos, se muestran desajustadas para otros, ya que se presentan débiles a la hora de identificar elementos contextuales que enmarcan y condicionan a las acciones de gobierno electrónico y se convierten más bien en “soluciones en búsqueda de problemas”.

No es lo mismo hacer planificación estratégica en la Unión Europea, Estados Unidos o Australia que en América Latina. La institucionalidad política, económica, social y cultural es diferente. Tampoco es lo mismo utilizar TI en administraciones públicas latinoamericanas con estructuras federales de gobierno que con estructuras centralizadas. Y tampoco es lo mismo implementar TI en un organismo clave para el Estado con destinatarios fuertes (como aquellos que se encargan de la recaudación de impuestos o de administrar el comercio exterior) que en otro con menor relevancia y destinatarios débiles. No existen fórmulas de incorporación de TI legítimas en todo momento y lugar.

---

8. Según Acuña (2007), así como la década de los noventa en América Latina se caracterizó por el énfasis en presupuestos reduccionistas de carácter deductivo (recetas universales), en la actualidad asistimos al auge de presupuestos reduccionistas de tipo inductivo (buenas prácticas). Ambos tipos de presupuestos tienden a asumir que contenidos y resultados específicos tienen validez independientemente del tiempo y del espacio en el que se insertan. La corriente neoinstitucional de la sociología y la ciencia política define a este proceso como isomorfismo mimético, es decir, la imitación de referentes que se consideran ejemplos a seguir (Powell y Di Maggio, 1991; Ramió, 2001). Buena parte de los *policy makers* latinoamericanos aprende las lecciones de éxito o fracaso de políticas públicas de otros países, mimetizando alternativas o cursos de actuación.

*Pensar en la implementación al momento de la formulación*

La planificación estratégica en el uso intensivo de TI en el sector público no es solo una cuestión de definir objetivos pertinentes y factibles, identificar indicadores funcionales a esos objetivos y elaborar las acciones necesarias para su alcance. Usualmente se presta mucha atención a los problemas relativos al diseño de intervenciones y poca atención a las vicisitudes propias de la implementación. A modo de ejemplo, podemos mencionar la dificultades para establecer la demanda de los contribuyentes una vez que se incorpora TI a los procesos de gestión tributarios, la tensión entre oferta y demanda que se produce cuando ante la mejora en el nivel del servicio el contribuyente aumenta su grado de expectativa o la presión que se desata cuando el contribuyente exige que servicios similares que no incorporaron TI tengan la misma calidad que tiene aquellos que sí incorporaron.

Según Cortázar Velarde (2007), la causa de esta poca atención a la implementación está en la mirada mecanicista de que la implementación consiste en la mera “aplicación” de un diseño de políticas, previamente elaborado, negociado y acordado. Desde este punto de vista, los problemas que se manifiestan en la puesta en marcha de una política responderán a dos situaciones: a) los ejecutores no “ajustan” su labor a lo establecido en el diseño o b) en el diseño no se han previsto situaciones, factores o procesos que deberán tenerse en cuenta en el rediseño. Ambas explicaciones concentran la atención en el diseño como el momento decisivo. En a) se sugiere “ajustar” el desempeño a las pautas del diseño y en b) se propone “volver atrás” y realizar un nuevo esfuerzo de diseño.

La implementación supone necesariamente la interacción estratégica entre actores que tienen distintos valores, visiones e intereses y que no necesariamente coinciden con los que diseñan el programa en ejecución. La puesta en práctica de programas y proyectos de gobierno electrónico, sobre todo si consideran o incluyen elementos de interoperabilidad, suele comportar la interacción entre diferentes niveles y tipos de organizaciones. Esta interacción puede tener dimensiones y formas muy diversas en función de la iniciativa. Conocer la naturaleza, calidad y funcionamiento de las relaciones entre los actores resulta clave pues



dichas características afectan directamente a la implementación del programa y a sus resultados (Gasco *et al.*, 2012).

Un componente clave de la planificación es la orientación y coordinación de actores en la fase de implementación del plan. Las instituciones planificadoras no ejecutan el plan pero deben apoyar la ejecución coordinando las diferentes acciones específicas en función de los objetivos y metas del plan. Lograr los resultados propuestos, supone por tanto un gran esfuerzo de coordinación de las acciones, como también la existencia de una secuencia o plan temporal de acciones (etapas) con metas realistas y responsables claros de alcanzarlas. El rol central de la planificación en la fase de ejecución es constituirse en el nódulo de un sistema de coordinación que asegure coherencia y complementariedad entre los agentes ejecutores y sus acciones (Leiva Lavalle, 2012).

En esta misma línea, Acuña (2008) sostiene que cualquier estrategia, cuente con la calidad de diagnóstico y formulación que cuente, una vez iniciada enfrentará eventos inesperados. La capacidad de adaptación a circunstancias no esperadas durante la implementación, es clave para la producción de los resultados finales. De esta forma, la planificación estratégica no se agota en el diagnóstico y la formulación de alternativas sino que debe prever estructuras y capacidad de adaptación a contingencias que aparecen en la puesta en práctica.

Esto es particularmente relevante en nuestro objeto de estudio si tenemos en cuenta el dinamismo de la tecnología. A modo de ejemplo podemos señalar que, hace pocos años atrás, el principal problema en los *datacenters* era la administración del espacio físico ya que estaba completo debido al volumen de los equipos, mientras que en la actualidad, con el achicamiento de los componentes a partir de la miniaturización, el espacio dejó de ser un problema para pasar a ser el control de la temperatura, ya que los nuevos componentes generan mucho más calor por unidad de volumen que los anteriores. Más recientemente encontramos otro ejemplo en los nuevos paradigmas de diseño y desarrollo de arquitecturas tecnológicas, entre los cuales se destaca el denominado *cloud computing* o computación en la nube, en el cual los organismos públicos adquieren servicios (muchas veces en modalidades de contratación del tipo suscripción) en lugar de conseguir infraestructura. Todo esto plantea desafíos importantes a la hora de definir los presupuestos

públicos que poseen un fuerte sesgo en privilegiar instalaciones físicas y de fiscalizar su cumplimiento a través de contraloría y auditoría.

Otro cuello de botella que suele aparecer en la implementación está relacionado con los plazos de compras y adquisiciones en el sector público al momento de realizar inversiones para fortalecer infraestructura. En función de los procedimientos burocráticos, luego de detectada y justificada la necesidad de incorporar tecnología, el proceso de compras y adquisiciones de los organismos de la Administración Pública Nacional pasa por la evaluación del organismo rector, la publicación de pliegos, la atención de consultas, la evaluación de las ofertas y la selección. Muchas veces suelen aparecer impugnaciones (espurias o legítimas), variables comerciales de los proveedores, variaciones en los precios respecto a las previsiones y/o actualizaciones tecnológicas que afectan los tiempos previstos. Finalizada la etapa de selección, llega el momento de la adquisición, la cual puede dilatarse por problemas presupuestarios, administrativos o políticos, agregando más demora a todo el proceso y aumentando el riesgo de la desactualización tecnológica de la compra.<sup>9</sup>

Otras dificultades que se presentan en esta etapa de puesta en práctica tienen que ver con la deficiente calidad de los datos (escasa digitalización, baja práctica en el uso de estándares); la falta de seguridad informática y de marcos legales; la inexistencia de medios avanzados de autenticación e identificación digital; las tensiones entre la normativa de protección de datos personales y el intercambio de datos e información entre organismos (particularmente en aquellos planes estratégicos que tienen un fuerte componente de interoperabilidad); y la ausencia del principio de neutralidad tecnológica (lo cual genera dependencia de terceros y obliga a los ciudadanos a acceder servicios electrónicos a través de aplicaciones propietarias cuya adquisición puede no estar al alcance de todos).

---

9. Asimismo, otra cuestión fundamental a identificar tiene que ver con aquellas actividades del proceso de adquisición que están bajo el control directo de la autoridad del plan y aquellas que, si bien la autoridad puede tener algún tipo de supervisión, su nivel de influencia es menor (Barros, 2012).

Finalmente (pero no menos importante), otro cuello de botella suele estar en la brecha digital. Difícilmente se puede hablar de planificación estratégica exitosa en gobierno electrónico en un contexto de exclusión digital. Además de continuar operando sobre la ampliación de la cobertura de conectividad, esto implica para las administraciones públicas latinoamericanas la necesidad de avanzar hacia un mayor grado de alfabetización digital que promueva la apropiación de la tecnología no solo en la sociedad sino también en la propia administración pública. Ciudadanos y funcionarios públicos deben estar alineados a la oferta de servicios que emanan de los planes estratégicos de gobierno electrónico para que estos sean realmente aprovechados.

*Concentrar la atención no solo en el contenido del plan sino también en el proceso que da forma al contenido*

En línea con lo planteado por Stein y Tommasi (2005), podemos decir que los resultados de los planes estratégicos dependen no solo de sus contenidos sino también del proceso que acompaña las interacciones de los actores involucrados. Estas interacciones se desarrollan en escenarios más o menos institucionalizados en función de ideas, valores, intereses y recursos de los actores, bajo un entramado de reglas de juego (formales e informales) que constituye el sistema de incentivo de esos actores. Para explicar los resultados de los planes, no solo es importante la naturaleza de los mismos sino también el proceso que acompaña las interacciones entre actores. Aun las mejores ideas pueden no lograr sus frutos si el proceso no es el adecuado.

Hay, al menos, un par de cuestiones importantes para mirar el proceso de la planificación estratégica desde la economía política. Una de estas cuestiones es la tensión de carácter intertemporal. A veces, la definición y la primera fase de implementación de un plan estratégico de TI de alto impacto generan, a corto plazo, costos y los beneficios solo se perciben a mediano y largo plazo, momento en el que probablemente los puestos políticos estarán ocupados por autoridades distintas a las que impulsaron, trabajaron y “sufrieron” el proceso de mejora. Reconocer este problema intertemporal es importante para generar iniciativas sustentables a través del tiempo.

Una segunda cuestión está dada por los esfuerzos necesarios para construir (y sostener) una coalición para el cambio. Ningún proceso de planificación estratégica suele ser prolijo. Abrir datos para su reutilización, rediseñar procesos, intercambiar información o incentivar la rendición de cuentas, por mencionar algunas aplicaciones a partir del uso intensivo de TI, no son cuestiones neutras. Muchas veces no se percibe que incorporar TI es un camino pedregoso, en el cual hay actores que se oponen al cambio y que no necesariamente tienen una alternativa sino que no se comprometen con el proceso y muchas veces no hay incentivos concretos para operar sobre ellos.

Si los políticos y directivos públicos del más alto nivel no están dispuestos a invertir recursos en la apropiación de TI, el proceso será endeble e inestable. En este sentido, mucho se habla en los últimos años sobre las competencias que debe tener un CIO (*Chief information Officer*) para poder realizar su trabajo en el sector público, a partir del reconocimiento de que no necesariamente quien más sabe de *software* y *hardware* es el mejor CIO (de la misma manera que no necesariamente el mejor médico es el mejor director del hospital o el mejor docente es el mejor director de la escuela) y considerando que el acentuado sesgo tecnológico de los CIOs no tiene tanto que ver con ambiciones hegemónicas sino más bien con un marcado déficit de atención en materia informacional en las administraciones públicas. Es importante entonces que el CIO, además de ser una persona experta en sistemas de información, esté dispuesto y tenga capacidad para asumir las implicancias del proceso de apropiación tecnológica, razón por la cual entre sus responsabilidades más importantes sobresale la creación y el desarrollo de comunidades de prácticas para fortalecer la cooperación entre los actores involucrados en el desarrollo del gobierno electrónico.<sup>10</sup>

En nuestras administraciones públicas latinoamericanas, las competencias del CIO cobran especial relevancia ante la escasez de una burocracia de profesionales tecnológicos capacitados y bien remunerados, sumada a las dificultades para conseguir y retener personal informático, en un contexto en el que el mercado ofrece mejores salarios, otorga más

---

10. Para profundizar sobre este tema, recomendamos los trabajos de Lapuente (2011), Tesoro (2011), Zerpa (2011) y Pando (2012).

posibilidades de desarrollo de carrera y brinda más prestigio. A diferencia de lo que sucede en el resto de las áreas de la administración pública, en las que la falta de competitividad suele darse más en los niveles gerenciales y no tanto en los niveles operativos, en el área informática la falta de competitividad salarial se presenta en ambos niveles (excepto en algunos sectores particulares que tienen destinatarios fuertes como recaudación de impuestos y comercio exterior).

De lo mencionado en este apartado, se desprende la importancia de prever en toda planificación estratégica la aparición de triunfos rápidos y de corto plazo (*quick wins*). Sin estos, aun cuando sean modestos (reducción del tiempo en que un ciudadano es atendido, por ejemplo), el proceso de transformación puede perder credibilidad, muchos actores que apoyan pueden desanimarse y aquellos que resisten pueden tomar fuerza. Partiendo del reconocimiento de los costos y beneficios de los programas y proyectos que emanan de la planificación estratégica, las grandes líneas de la experiencia internacional en materia de gobierno electrónico se caracterizan por el incrementalismo, dado que es menos costoso en términos de recursos humanos, materiales y económicos y de resultados más previsible, al mismo tiempo que permite responder con menos riesgo a la demanda. Asimismo, la incorporación de TI de manera incremental amplía la capacidad para prever el comportamiento de los individuos y de los grupos con intereses en el tema y, al ser más previsible, disminuye las resistencias al cambio. Además, la viabilidad de las decisiones queda asegurada porque se basa en un itinerario empírico lento y sostenido en el que los errores pueden ser rápidamente absorbidos.

*Contemplan la evaluación para (re) orientar procesos de decisión y rendir cuentas*

La evaluación de los planes de gobierno electrónico deviene un ejercicio imprescindible para las administraciones públicas latinoamericanas dado que estas valoraciones permiten obtener información acerca de, por ejemplo, hasta qué punto los objetivos se han logrado, qué resultados inesperados se han conseguido o qué cambios se necesitan para asegurar el éxito de los proyectos (*Gasco et al., 2012*). Esto es

particularmente relevante si tenemos en cuenta que, como nos enseña el análisis de políticas públicas, raras veces los problemas públicos tienen una solución definitiva.

Lamentablemente, la práctica de la evaluación es escasa en general. Existe una brecha importante entre el consenso acerca de la importancia de la evaluación y las prácticas habituales de ella. Esta brecha en parte puede explicarse teniendo en cuenta que el interés de políticos y técnicos suele centrarse mucho más en el diseño que en el análisis de sus resultados y de los aspectos críticos que condicionan su desempeño y su sostenibilidad en el tiempo.

Muchas veces la ausencia de evaluación lleva a mayores inversiones insistiendo en esquemas erráticos de desarrollo de las experiencias de incorporación de TI. Sin evaluación, es muy difícil mejorar el gobierno electrónico, dado que no se produce la suficiente información que sirva para (re) orientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro de las iniciativas. Asimismo, además de ser un instrumento técnico, la evaluación cumple una función política de ofrecer un mecanismo de justificación de las decisiones y de rendición de cuentas de las organizaciones públicas ante los ciudadanos.

En sintonía con la orientación hacia el ciudadano que planteáramos anteriormente consideramos necesario determinar el éxito o fracaso de las políticas, programas y proyectos que emanan de la planificación estratégica en gobierno electrónico teniendo en cuenta la perspectiva del ciudadano. En definitiva, es importante conocer cuál es su percepción de las iniciativas analizando dos elementos clave: por un lado, las expectativas generadas y, por el otro, su experiencia concreta con los nuevos servicios.<sup>11</sup>

---

11. Entre otras cuestiones, gestionar adecuadamente en el ámbito de lo público implica que los ciudadanos sepan que las iniciativas están siendo bien elaboradas. Un principio sociológico básico —conocido como el teorema de Thomas— sostiene que si la gente define una situación como real, esta será real en sus consecuencias. En la misma línea se encuentra el clásico trabajo de Majone (1989) en el cual se sostiene que es fundamental para un gobierno convencer a los ciudadanos con evidencias y argumentos sobre el valor de las iniciativas que lleva a cabo y sus resultados.

En función de los objetivos que se pretenden alcanzar y del momento en el que se realiza, existen diferentes modalidades de evaluación que deben contemplarse en la planificación estratégica. Una modalidad es la evaluación *ex ante*, la cual se realiza con anterioridad a la implementación de la política y tiene como objetivo evaluar el diseño y si el mismo permite o no lograr las metas y objetivos deseados. Otro tipo de evaluación es la evaluación *ex post*, la cual se realiza con posterioridad a la implementación de la política y contrasta los resultados alcanzados con los esperados. También existe la evaluación de impacto, orientada a facilitar información sobre los efectos de las iniciativas y a mostrar en qué medida los efectos observados se deben a la política implementada y no a otras causas (variaciones en el problema, intervención de otras políticas, cambios en las condiciones sociales). Asimismo, otra modalidad es la evaluación de seguimiento de la política (o monitoreo), la cual se lleva a cabo de forma continua mientras se implementa la política y produce información en tiempo real que es suministrada a los responsables de las distintas fases del proceso para que introduzcan las correcciones oportunas.

Más allá de los objetivos y del momento en el cual se realizan, cabe señalar dos formas alternativas de evaluación en materia de gobierno electrónico.

Una de estas formas tiene como objetivo principal la medición no de una iniciativa en particular, sino de situaciones de un conjunto de países, estados o localidades que se considera son comparables. La mayor ventaja de este tipo de mediciones es que permiten comparar fácilmente el estado del gobierno electrónico en un gran número de países, si bien estos instrumentos generales tienen una capacidad muy limitada para capturar y ponderar de forma adecuada particularidades de las iniciativas y de sus contextos (West, 2008). La medición más extendida de este tipo es el Ranking de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas.

La otra forma de medición parte de una mirada más integral del gobierno electrónico que incluye: a) características que representan la funcionalidad y aspectos técnicos del sistema, b) resultados que representan los beneficios como consecuencia de las acciones de gobierno electrónico y c) determinantes que afectan tanto a las características como a los resultados de las iniciativas (CEPAL, 2007; Luna Reyes *et al.*,

2012). Esta forma de medición constituye un aporte interesante por su intento de avanzar en captar la complejidad del fenómeno del gobierno electrónico, aunque no brinda las herramientas suficientes para determinar un estado de situación completo con posibilidades de ser actualizado periódicamente para servir de insumo a la planificación estratégica.

### *No caer en los cantos de sirena de la tecnología*

A partir del enorme potencial de cambio que significa la utilización de TI, algunas veces se le asigna, ya sea por conveniencia o por error, a lo tecnológico una función casi mágica que solucionaría todos los problemas de gestión. Sin embargo, por tratarse (nada más ni nada menos) de herramientas, las TI constituyen un conjunto particular de medios y, como tales, dependen de su integración y coherencia con los objetivos que se persigan. El riesgo de pedirle a las TI lo que ellas no pueden dar consiste en generar falsas expectativas que terminen deslegitimando los beneficios reales y potenciales que conlleva su utilización en la administración pública.

A modo de ejemplo hoy tenemos el tema (¿la moda?) del denominado gobierno abierto, entendido, de acuerdo a algunos de sus impulsores, como el uso de las TI para la transparencia, colaboración y participación, con el consecuente cambio de paradigma que permite “saltar desde nuestro viejo modelo de democracia representativa a un modelo de democracia conversacional” (Calderón y Lorenzo, 2010:11). Si bien las TI pueden contribuir a mejorar la relación entre representantes y representados en la medida en que los ciudadanos encuentran más espacios para expresar y defender mejor sus intereses e incluso involucrarse de manera activa en la gestión de los asuntos públicos, no hay ningún indicio sólido que nos haga suponer que los fundamentos del vínculo representativo puedan llegar a ser sustituidos. Quizás esto ayuda a entender por qué en el campo del gobierno abierto hay mucho ruido y pocas nueces, es decir, los avances son muy discretos y menores en función de todo lo que se viene hablando y escribiendo sobre el tema en los últimos años.<sup>12</sup>

---

12. Tal como vienen expresando en las dos últimas décadas desde el campo de la filosofía política y social autores como Lipovetsky (1983), Vattimo (1989), Sartori



En esta misma línea, Gauld y Goldfinch (2006) describen lo que consideran cuatro tipos de entusiasmos que conducen al fracaso de planes de TI. El primer entusiasmo es el enamoramiento, definido por la idealización de la tecnología por medio de la cual los directivos públicos esperan que las TI cambien por completo los procesos del sector público. El segundo entusiasmo es la tecnofilia, la cual se produce cuando los tecnólogos le asignan a las TI propiedades que van más allá de su real potencial a tal punto que resuelven todos los problemas asociados a las prácticas del sector público. El tercer entusiasmo es el lomanismo,<sup>13</sup> caracterizado por el entusiasmo fingido o real que un proveedor tiene por los productos/servicios de su empresa sin considerar las reales restricciones de sus productos/servicios en un proyecto en particular.<sup>14</sup> Finalmente, el cuarto entusiasmo es la moda gerencial, definida por la tendencia de consultores y directivos por abrazar tempranamente las nuevas ideas y/o metodologías que se inician generalmente en el ámbito privado.

La planificación estratégica requiere desprenderse del fetichismo tecnológico (o mito tecnicista –CLAD, 2010a–) que a veces acompaña

---

(1997) o Bauman (1999; 2007), la apatía y la desconfianza ciudadana hacia las instituciones públicas son características de las sociedades actuales. Esto es clave para entender el tipo de participación así como sus límites y consecuencias. Acompañamos a Oszlak (2012:70) cuando dice: “El gobierno abierto supone que, una vez abiertos los canales, los ciudadanos estarán prontamente dispuestos a participar y ejercer los roles que potencialmente se les atribuye y reconoce discursivamente. ¿Es posible imaginar esta recreación del ágora ateniense en un espacio ahora virtual? ¿O, como ocurría en la antigua Grecia, solo un pequeño grupo de sofisticados oradores y demagogos entablarían un diálogo para discutir y decidir el futuro político de la polis?”.

13. Expresión correspondiente al arquetipo del vendedor (Willie Loman) del libro *La muerte de un vendedor* de Arthur Miller.

14. Los indicadores que marcan el rumbo de los proveedores de bienes y servicios tecnológicos y los de las administraciones públicas son conceptualmente diferentes. Esto determina tensiones en la relación principalmente por la propia lógica de producción y comercialización de tecnología, la cual hace que muchas veces se prometan productos inmaduros, sin valorar la utilidad de los mismos. Las organizaciones públicas de gran tamaño son clientes potenciales muy atractivos por las necesidades de apropiación de tecnología y por los recursos que manejan, pero distan mucho de ser entes de investigación y desarrollo (Poggi, 2009).

a las iniciativas de gobierno electrónico en el ámbito latinoamericano y que considera a la TI como un fin en sí mismo que solucionaría todos los problemas de la gestión y las políticas públicas.

### **Reflexión final**

Teniendo en cuenta la importancia del uso intensivo de las TI en los procesos de modernización de las administraciones públicas, así como también los resultados parciales, heterogéneos y desequilibrados que se están obteniendo en América Latina, surge la necesidad de la planificación estratégica en materia de gobierno electrónico que evite la segmentación y atomización de los diferentes programas y proyectos y potencie la coherencia e integración.

Así, la planificación estratégica se concibe como una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto caracterizado por la gran variedad de opciones para encarar el avance del uso intensivo de TI, la diversidad de experiencias y la interrelación de los diferentes temas que conforman el amplio mundo del gobierno electrónico.

En la mayoría de las administraciones públicas latinoamericanas, la prioridad o precondition para avanzar hacia un uso estratégico de la TI es la construcción o reconstrucción de integridad sistémica, lo que implica operar sobre la base de iniciativas horizontales o transversales (como la identificación electrónica, y con ella, la autenticación electrónica unificada de personas) que permitan crear una base para que todos los organismos puedan avanzar en el cumplimiento de sus propias iniciativas pero manteniendo coherencia y consistencia con los demás.

Todo esto sin dejar de volver a señalar que la mayor y mejor utilización de TI asegurando integralidad sistémica es un trabajo eminentemente político, en el sentido que para la pluralidad de actores que intervienen significa tensiones, negociación, incertidumbres, costos y beneficios. El reconocimiento de esta conflictividad inherente a toda iniciativa de impacto basada en el uso de TI, sirve para llamar la atención de los riesgos asociados a promover esfuerzos guiados pura y exclusivamente por la apelación a la buena voluntad de los organismos.

## Referencias bibliográficas

- Acuña, C. (2007): “Introducción”, en Carlos Acuña (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires.
- Acuña, C. (2008): “La política de la modernización estatal: Notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina)”, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, número 40, Caracas, febrero.
- Armijo, M. (2010): *Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*, ILPES/CEPAL, Santiago.
- Barros, A. (2012): *Polis digital*, en <http://www.polisdigital.info/>
- Bauman, Z. (1999): *Modernidad Líquida*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Bauman, Z. (2007): *Tiempos Líquidos*, Editorial Tusquets, Barcelona.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (coords.) (2010): *Open Government- Gobierno Abierto*, Algón Editores, Jaén, España.
- CEPAL (2005): *Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe (eLAC2007)*, Conferencia Preparatoria Regional Ministerial de América y Latina y el Caribe para la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, Río de Janeiro.
- CEPAL (2007): *Modelo multi-dimensional de medición del gobierno electrónico para América Latina y el Caribe*, Proyecto CEPAL / Unión Europea: @LIS - Alianza para la Sociedad de la Información, Santiago de Chile.
- CEPAL (2007): *Libro Blanco de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico para América Latina y el Carib*, Programa de Cooperación de la Comisión Europea: @LIS - Alianza para la Sociedad de la Información, Santiago de Chile.
- CEPAL (2008): *Plan de Acción Regional sobre la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (eLAC2010)*, II Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe, El Salvador.

- CEPAL (2010): *Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento de América Latina y el Caribe (eLAC2015)*, III Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, Lima.
- CLAD (2007): *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, Documento aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile.
- CLAD (2010a) *Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI*, Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD Santo Domingo, República Dominicana.
- CLAD (2010b): *Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad*, Documento para la consideración de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Buenos Aires, Buenos Aires.
- Cortázar Velarde, J.C. (2007) “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales”, en: Cortázar, J.C. (Ed.) *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, BID, Washington.
- Gascó, M (2009): “El papel de las instituciones en el desarrollo del gobierno electrónico en América Latina: Algunas reflexiones”, en *Estado, Gobierno, Gestión Pública*. Revista Chilena de Administración Pública, número 14, Santiago, diciembre.
- Gascó, M.; Ysa Figueras, T. y Fernández Ple, Ch. (2012): *Variables clave en la gestión estratégica de un modelo de interoperabilidad: ¿decisiones políticas o cooptación tecnológica?*, XVII Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Cartagena, Colombia.
- Gascó, Mila (2011), “Los retos de la colaboración. ¿A qué, si no a eso, pretendemos hacer frente con la interoperabilidad?”, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, número 49, Caracas, febrero.
- Gauld, R. & Goldfinch, S. (2006): *Dangerous Enthusiasms: E-Government, Computer Failure and Information System Development*, Otago University Press.

- Heeks, R. (2006): *Implementing and managing e-government*, Londres, Sage Publications.
- Jiménez, C.; Criado, I. & Gascó, M. (2011): “Technological e-Government Interoperability. An Analysis of IberoAmerican Countries”, *IEEE Latin America Transactions*, Vol. 9, Nro 7, diciembre.
- Lapuente, O. (2011): *CIO 2.0: el arte de dominar el liderazgo situacional*, XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay.
- Leiva Lavalle, J. (2012): *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago.
- Lipovetsky, G. (1983): *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*, Editorial Anagrama, Barcelona.
- Luna-Reyes, L.; Gil-García, R.; Romero, G. (2012): “Towards a multidimensional model for evaluating electronic government: Proposing a more comprehensive and integrate perspective”, in *Government Information Quartely* 29, 324-334.
- Majone, G. (1989): *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, Yale.
- Martínez Nogueira, R. (2009): “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias”, en C. Acuña (comp.): *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 Nación, Buenos Aires.
- Moore, M. (1998): *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Oszlak, O. (2012): “Gobierno abierto: promesas y desafíos”, *Revista Voces en el Fénix*, número 18, Plan Fénix-Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, septiembre.
- Pando, D. (2006): *Algunas notas para entender (y mejorar) las políticas de gobierno electrónico en Argentina*, Primer Congreso Internacional de Gobierno Electrónico, Universidad Católica de Chile – Sumaq, Santiago.

- Pando, D. (2008): *Restricciones político-institucionales que obstaculizan la interoperabilidad en América Latina*, XIII Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Buenos Aires.
- Pando, D. (2010): *Tecnologías de información y gestión del cambio: notas para comprender los procesos de reforma del aparato estatal en América Latina*, GIGAPP Estudios/Working Papers, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, No. WP-2010-03, 15 pp.
- Pando, D. (2012): *Pistas teóricas para el aterrizaje de los procesos de incorporación de tecnologías de información en la gestión pública latinoamericana*, XVII Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Cartagena, Colombia.
- Pando, D. y Poggi, E. (2009): *El desafío de la interoperabilidad para una gestión pública multinivel en Argentina*, V Congreso Argentino de Administración Pública, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, San Juan.
- Pando, D. y Poggi, E. (2013): Materiales de trabajo para el desarrollo de proyecto de consultoría, mimeo.
- Poggi, E. (2008): *La transferencia de software entre las unidades informáticas de la Administración Pública Nacional*, Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Poggi, E. (2009): *La Planificación Estratégica de las TIC: dilemas que plantea el entorno actual en la visión de la Administración Federal de Ingresos Públicos*, 43° Asamblea General del CIAT, Santo Domingo, República Dominicana.
- Powell, W. y Di Maggio, P. (1991): *The New Institutionalism and Organization Theory*, University of Chicago Press, Chicago.
- Ramió, C. (2001): "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, número 21, Caracas, diciembre.

- Sartori, G. (1998): *Homo Videns. La Sociedad Teledirigida*, Editorial Taurus, Buenos Aires.
- Stein, E. and Tommasi, M. (2005): “Understanding the Politics of Policies: A Methodological Approach”, in E. Stein, M. Tommasi, K. Echebarría, E. Lora and M. Payne (coord.): *The Politics of Policies*, Inter-American Development Bank, Cambridge.
- Tesoro, J. L. (2011): *Programa formativo en gestión informacional para CIOs públicos de Iberoamérica*, XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay.
- Vattimo, G. (1989): *La sociedad transparente*, Paidós, Barcelona.
- West, D. M. (2008): *Improving technology utilization in electronic government around the world*, en [http://www.brookings.edu/reports/2008/0817\\_egovernment\\_west.aspx](http://www.brookings.edu/reports/2008/0817_egovernment_west.aspx)
- Zerpa, C. (2011): *El CIO estatal y la gestión informacional pública en la República Oriental del Uruguay*, XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay.





# Planejamento Governamental no Brasil: entre a estratégia e a rotina processual

*Frederico Lustosa da Costa y Vitor Miano*

---

## **Introdução**

Seja no setor público, seja na esfera privada, o planejamento se impôs como instrumento de gestão indispensável à ação racional. O mapeamento do ambiente, a identificação de problemas, o desenho de cenários, o estabelecimento de objetivos, o traçado do caminho para alcançá-los e a indicação dos fatores que afetam este curso de ação permitem estabelecer planos consistentes e, posteriormente, avaliar o desempenho de governos ou organizações no alcance das metas preestabelecidas.

A importância dessa ferramenta para o aproveitamento de recursos e o direcionamento de esforços cresce de acordo com a magnitude da organização. De maneira evidente, os governos se beneficiam quando empregam bons métodos de planejamento. A eficácia das políticas públicas é potencializada ao se incrementar a coordenação dos diversos atores envolvidos, adequar os arranjos institucionais e políticos, articular os mecanismos operacionais e administrativos e racionalizar os meios mais adequados aos fins desejados. No entanto, apesar desse consenso, ainda hoje práticas de planejamento governamental nem sempre são empregadas.

Durante o período de vigência da República Velha (1889-1930), o Brasil era um país caracterizado por uma economia essencialmente agrária. Neste contexto o Estado intervinha na economia, no geral, para a proteção e promoção do setor cafeeiro. Muitas ações se destinavam ao controle de preços, de maneira reativa, o que não demandava grandes esforços de planejamento. A partir de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, o governo brasileiro passou a priorizar as ações

direcionadas à superação de falhas de mercado e à promoção da industrialização. O Estado incorporou a função de indutor da industrialização nacional, no intuito de contribuir para o desenvolvimento do capitalismo no país.

Para a consecução do modelo de substituição de importações adotado –característico de países capitalistas de desenvolvimento tardio, que ingressaram na era industrial quando as bases financeiras e técnicas da manufatura já eram relativamente complexas (Furtado, 1979)– grandes projetos industriais eram necessários. A criação de diversas empresas estatais fazia parte do desenvolvimento destes projetos, que guardavam forte interdependência, exigindo atenção na execução de uma implantação articulada, planejada (Gobetti, 2010).

Enquanto isso, no cenário internacional, a Grande Depressão dos anos 1930 e o fortalecimento do keynesianismo estimularam a adoção de um novo papel econômico do Estado: o de coordenador de decisões econômicas e o de tutela da economia, com o objetivo de promover o crescimento, regular o emprego e o consumo. A intervenção econômica do Estado, outrora condenada pela convicção na otimização dos livres mercados, passou a ser considerada virtuosa. Nos países latino-americanos essa ideologia foi levada às últimas consequências no modelo de crescimento baseado na industrialização via substituição de importações. O Brasil se incluía neste grupo e estas tendências se traduziram na criação das autarquias reguladoras da produção e do comércio e na promulgação de programas e normas que legitimavam a posse, pelo governo, de meios decisivos para conduzir a vida econômica (Saravia, 2004).

Logo, podem ser identificados fatores internos e externos que estimularam (ou demandaram) o aprimoramento da prática do planejamento governamental no Brasil. Este período inaugurou o estabelecimento de um Estado capitalista nacional-desenvolvimentista, intervencionista, sendo um marco no que tange as experiências de planejamento governamental brasileiro.

Vários planos foram desenvolvidos até então e diversas estruturas administrativas foram arquitetadas para o planejamento e coordenação dos projetos governamentais. Após algumas tentativas de configuração do sistema estatal de planejamento, este atingiu seu ápice na década

de 1970, época na qual a Secretaria de Planejamento (SEPLAN) coordenava, de maneira centralizada, as ações de uma miríade de órgãos e entidades públicas, alcançando desempenhos significativos no que tange à integração entre planejamento, execução e monitoramento.

Mas a crise econômica da década seguinte veio a contribuir para o desmantelamento do sistema de planejamento federal e para a desvalorização deste processo. A ação governamental concentrava-se no curto prazo e o poder de influência das unidades incumbidas do planejamento foi severamente reduzido, o que prejudicava ainda mais a coordenação entre os diversos órgãos e entidades. Com a promulgação da Constituição de 1988, algumas possibilidades de mudança foram avistadas, já que instrumentos de planejamento e orçamentação foram previstos, na tentativa de se estabelecer um conjunto articulado de planos. Porém, foram necessários alguns anos e mandatos presidenciais para que estes instrumentos fossem de fato utilizados e, ainda, mais alguns para que as três peças orçamentárias em questão deixassem de ser uma mera formalidade, passando a representar, de fato, um planejamento.

A partir da segunda metade da década de 1990 a estrutura de planejamento passa a receber mais atenção dos governos, sendo reestruturada e revalorizada. Adicionalmente, no bojo da reforma gerencial (e gerencialista) outras práticas, provenientes do setor privado, passaram a ser incorporadas, como é o caso do planejamento estratégico. Aparentemente, essa adoção indica um avanço técnico no processo de planificação. Porém, uma análise mais próxima levanta dúvidas quanto a esta expectativa. Não por causa da ineficiência do planejamento estratégico como método, mas sim da maneira como este vem sendo praticado na esfera pública.

O presente trabalho apresenta e discute os diversos ciclos históricos do planejamento governamental no Brasil, evidenciando as fases da sua emergência, da consolidação, do apogeu, do declínio e da retomada, que se traduzem pela maior ou menor centralidade dos planos e das estruturas encarregadas de elaborá-los no âmbito das burocracias governamentais. Esse exercício revela que o planejamento, ao longo dos anos de ascensão, ganhou em formalização e consistência técnica, passando da elaboração de documentos meramente indicativos à formulação de planos mais estruturados e precisos. Na última fase, ao lado dos planos

plurianuais, de caráter programático e formal, a incorporação de técnicas de planejamento estratégico nem sempre foi acompanhada da prévia elaboração de diagnósticos aprofundados.

### **Evolução das Estruturas de Planejamento Governamental**

Desde que, nos anos trinta, o Ocidente capitalista assumiu que o Estado pode ter um papel relevante no equilíbrio econômico, através da recuperação ou manutenção do volume de demanda agregada, o planejamento surge como mecanismo de antecipação e coordenação de decisões.

No Brasil, a partir do primeiro Governo Vargas, uma série de planos foi desenvolvida para orientar as ações e investimentos públicos, tais como o Plano de Obras e Equipamentos (1943-1946), o Plano SALTE (1946-1950), o Programa de Metas (1956-1961) e o Plano Trienal (1963-1965). Tentativas estas que, no geral, tiveram pouca eficácia no que tange à efetiva coordenação da Administração Pública e à integração entre os órgãos de planejamento e os órgãos e entidades responsáveis pela execução das estratégias. Alguns aspectos quanto às estruturas administrativas incumbidas do planejamento e execução devem ser destacados, de maneira a expor suas fragilidades e pontos fortes.

O Plano de Obras e Equipamentos foi criado tendo em vista a vulnerabilidade da economia nacional, caracterizada pela produção industrial pouco integrada e ainda bastante dependente de insumos básicos importados. Visando maior eficiência na sua gestão financeira, alguns ajustes administrativos foram realizados. Modelos orçamentários específicos foram instituídos, de maneira a distinguir as programações para investimentos das de custeio. Esse orçamento diferenciado proporcionaria maior flexibilidade contábil, possibilitando um alinhamento mais veloz entre plano e orçamento. Ao retirar as ações do plano do orçamento normal, haveria uma maior centralização do controle no Ministério da Fazenda e, adicionalmente, algumas normas burocráticas poderiam ser contornadas, dando mais agilidade ao processo.

A centralidade do Ministério da Fazenda na condução do plano, através de sua Comissão de Orçamento, foi um aspecto positivo. Com isso, as competências de planejamento de gestão dos recursos financeiros

previstos ficaram sob a responsabilidade de uma mesma unidade. A importância dessa conjunção decorre do fato de que uma programação orçamentária não representa, de fato, a garantia do desembolso. Como pode ser visto em outras ocasiões, a separação do planejamento e do financiamento em unidades distintas pode vir a trazer ameaças ao andamento das políticas públicas.

Por outro lado, o Plano de Obras e Equipamentos apresentou uma série de deficiências de planejamento graves. O ideal de integração era mencionado, mas não havia uma estratégia definida de como esse objetivo seria alcançado, nem quais seriam os recursos financeiros e técnicos direcionados para esse fim. O planejamento limitou-se a consolidar um conjunto de intenções, não permitindo o estabelecimento de instrumentos mais apurados de controle. Já a meta de expansão do crescimento da indústria não foi detalhada em projetos bem elaborados, já que nem estudos de viabilidade adequados foram realizados (Souza, 1984).

A distinção dos orçamentos de custeio e de investimento facilitaria o ajuste às especificidades técnicas na construção das obras de infraestrutura e das indústrias de base, no entanto, essa potencialidade não foi explorada. O orçamento global dos investimentos já fora estabelecido desde o início, e sua execução seria feita em um quinto por ano, o que refletia a inexistência de projetos específicos para as ações desejadas. Caso assim fosse, o desembolso deveria ocorrer de acordo com o andamento previsto de cada projeto, e não a partir de uma divisão simples do montante previsto pelos anos de duração do plano.

Em 1946, o Plano de Obras e Equipamentos foi encerrado e teve início outra experiência federal de planejamento, o Plano SALTE. Sua existência pouco interferiu na política econômica devido aos erros na definição do modo de financiamento e à desorganização de aspectos administrativos básicos. O que caracterizou esse plano foi a desarticulação entre orçamento e as políticas definidas, a inexistência de projetos e programas detalhados e a ausência de uma unidade com poderes suficientes para coordenar a Administração Pública. Não eram previstas fontes seguras para o financiamento das ações, o que por vezes incorreu na falta dos aportes financeiros necessários. Apesar de algumas atribuições sumárias de responsabilidade, não havia previsão de recursos, datas e

as condições de operação, tornando as metas alvos pouco substanciais (Souza, 1984).

Para a coordenação do plano foi criado o cargo de Administrador Geral do Plano, um ator de pouca autoridade que não interferia na atuação dos Ministérios. Apesar do plano ser abrangente, não existiam unidades de planejamento nos órgãos e entidades envolvidos na sua implementação. Isso contribuiu para a pouca adesão da Administração Pública ao plano e para as debilidades na comunicação interna no que dizia respeito ao plano. Com isso, o Plano SALTE tornou-se um projeto “acessório”, superposto à rotina de trabalho dos órgãos e entidades (Souza, 1984).

Os únicos relatórios sobre as realizações do plano (um para o período de 1949-1951 e outro para 1952) são de autoria da Administração Geral, e esclarecem bem o descontrole sobre os investimentos e ações do plano:

“Estes documentos indicam o grau de controle que foi possível ao Administrador Geral exercer: 1) não se sabia se os recursos previstos para o exercício fiscal de 1949 –primeiro ano do plano– haviam sido efetivamente aplicados, assim como se ignorava, inclusive, se os recursos assinados haviam sido desembolsados e entregues, mesmo que com atraso, aos administradores encarregados; 2) no ano de 1951 –terceiro ano do plano– de todas as consignações orçamentárias previstas, somente três chegaram a ser movimentadas e todas as três dedicadas a programas de caráter médico-assistencial, sem nenhuma conexão com as inversões de infraestrutura, defendidas com tanta ênfase nas projeções do Plano; ... 4) para os exercícios fiscais de 53 e 54 não chegou, sequer, à apresentação de relatórios e prestação de contas;...” (Souza, 1984:74).

Agravando ainda mais a situação, este plano quinquenal entrou em execução em 1949, no penúltimo ano do mandato do presidente Dutra, o que incorria em grandes riscos na sua implementação. Planejamentos dessa espécie, por mais simples que sejam, representam a formalização de interesses do governo vigente, selecionando, entre outras coisas, os

investimentos a serem realizados dentre uma miríade de possibilidades. Essas escolhas também refletem posicionamentos ideológicos e os compromissos políticos assumidos. Quando novos grupos assumem no Executivo e no Legislativo, nada assegura que a política econômica definida pelo plano anteriormente criado será mantida. Além disso, a troca de governo repercute numa “dança das cadeiras” dos cargos de direção do Executivo e em sua estrutura hierárquica, tanto da Administração Direta como da Indireta. Com efeito, isto pode incorrer em desvios significativos, ou até mesmo a anulação, das orientações dispostas no plano. Se esta possibilidade deve ser considerada no curso de execução de bons planejamentos públicos, sua relevância é ainda maior quando diz respeito a planos mal formulados, como é o caso do Plano SALTE.

Apesar do insucesso das experiências de planejamento governamental anteriores, estas medidas estimularam o desenvolvimento e a valorização da prática de planejamento com o objetivo de atender à demandas sociais específicas. A partir de então, o aperfeiçoamento da racionalidade no processo decisório das políticas governamentais era um assunto de maior notoriedade. É perceptível então que, antes da ascensão de Juscelino Kubitschek (JK) ao poder, as experiências de planejamento existentes, exitosas ou não, serviram para formar uma racionalidade técnica, mesmo que incipiente (Souza, 1984).

O Plano de Metas era um programa que englobava um conjunto de objetivos setoriais a serem atingidos pela ação conjunta dos setores privado e público federal, traduzidos em trinta metas quantitativas. Os alvos eram os gargalos na cadeia de insumos e na logística nacional, no intuito de se criarem condições para a expansão e consolidação da indústria. Do ponto de vista do crescimento econômico, diversos setores cresceram aceleradamente até o final do plano e alguns destes alcançaram índices de quase 100% de crescimento de produção, como é o caso da indústria automobilística, indústrias de base, insumos como cimento, celulose, borracha, etc. Também tiveram destaque os setores siderúrgico, construção, alumínio, metais não ferrosos, etc. (Láfer, 1987).

Contudo, alguns aspectos fundamentais de planejamento não foram observados, fazendo com que o plano se formasse essencialmente de uma reunião de programações autônomas, e não de um planejamento global. Salvo os setores de energia elétrica e rodovias, não existiam

projetos que discriminassem, ao menos, o escopo e as metas quantificáveis a serem alcançadas.

Para a condução do plano, o governo instituiu, em 1956, o Conselho de Desenvolvimento, órgão diretamente direcionado ao Presidente da República e composto por representantes do primeiro nível hierárquico dos Ministérios e de alguns Presidentes de órgãos descentralizados relevantes. Com isso, esperava-se centralizar a formulação das políticas públicas neste órgão de grandes prerrogativas de planejamento e coordenação. Porém, o cenário político do Governo JK não permitiu esse nível de centralização, e os Ministérios e entidades descentralizadas reagiram, buscando seus próprios fins. A parca coordenação realizada pelo Conselho das organizações públicas e seus respectivos projetos de desenvolvimento foram alguns fatores que contribuíram para que o plano se apresentasse mais como uma consolidação formalizada das intenções do governo.

A ideia de planejamento centralizado, nas mãos do governo federal, se viu distante da realidade e a sinergia dos projetos acabou por não ser potencializada, até porque os objetivos eram setoriais e individualizados, não guardando inter-relações planejadas. Sobre a articulação com o setor privado, o governo instituiu os Grupos Executivos, uma inovação institucional exitosa que fugia ao processualismo da burocracia tradicional, auxiliando na articulação entre os projetos e metas de competência do setor privado.

Nas palavras de Souza (1984:82), o Plano de Metas se tornou “uma coletânea inconsistente de planos setoriais autônomos” que buscava atacar os gargalos do sistema produtivo nacional, com intervenções pontuais. Esses alvos foram referenciados em estudos realizados por organismos técnicos criados nos governos anteriores. Em outras palavras, a experiência de planejamento se concretizou na medida em que o Plano de Metas se beneficiou do esforço prévio da Comissão Mista Brasil Estados Unidos e do Grupo Misto Cepal - BNDE (Souza, 1984). Contudo, o plano serviu para sistematizar os trabalhos, públicos e privados, do setor industrial e das obras de infraestrutura, proporcionando aos seus agentes de execução uma consciência mais uniforme dos problemas nacionais e das formas de combatê-los. Em 1965, o Plano de Metas foi encerrado.



Em 1962 foi criado o cargo de Ministro Extraordinário de Planejamento, posição ocupada pelo renomado economista brasileiro Celso Furtado. Nesta época foi desenvolvido o Plano Trienal, formulado e coordenado pelo primeiro ministro de planejamento. No entanto, a conjuntura política quando da execução do plano não permitiu que o primeiro ministro do planejamento cumprisse sua função de articulador, fazendo com que o plano não saísse do papel.

Tomando como referência as experiências citadas, podemos separar dois grupos de aspectos relevantes para o desempenho do planejamento governamental e suas estruturas. A unidade incumbida de coordenar a execução do plano deve ter competências suficientes para fazê-lo, devendo coordenar a ação das organizações de pesquisa, planejamento, execução e comunicação; a previsão dos recursos deve ser feita sob bases seguras; a estabilidade política é um fator que contribui para a continuidade da execução dos projetos.

Após o golpe militar de 1964, a centralização do Poder Executivo fez com que as mudanças desejadas pelo governo fossem implantadas sem maiores resistências. Foi iniciado um período caracterizado pelo domínio da chamada tecnocracia, em que se destacavam a racionalidade linear, o economicismo e o autoritarismo. Com efeito, um novo ciclo do planejamento no Brasil foi estabelecido, englobando as décadas de sessenta e setenta.

Ao início da ditadura, em 1964, Castello Branco implementou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Foi alcançada uma sintonia das ações dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, de maneira a alinhar as políticas econômicas às estratégias definidas, via PAEG, para o desenvolvimento. A definição coordenada das diretrizes para as políticas econômicas, tendo como alvos a estabilização econômica e o combate à inflação foi outro ponto positivo do plano (Martone, 1987).

Quanto ao processo e à estrutura do planejamento, o modelo apresentou alguns avanços relevantes. Na sua construção, diagnósticos mais elaborados sobre as condições econômicas e sociais do país foram utilizados para a construção das metas econômicas e sociais. Porém, os dados utilizados para a análise não eram, estatisticamente, de boa qualidade, o que comprometia a confiabilidade das conclusões obtidas. No entanto, o reconhecimento do valor de bons diagnósticos para a estipulação

de metas e estratégias, assim como para o incremento da eficiência dos processos de avaliação, são aspectos bastante positivos (Souza, 1984).

Uma reforma administrativa também foi empreendida, no intuito de instrumentalizar a Administração Federal para o atendimento das necessidades de execução da política econômica. Porém, os objetivos de descentralização e de aumento da eficiência não foram alcançados. Como saldo do PAEG (1964-1966), tem-se que pela primeira vez o governo buscou sistematizar o planejamento governamental, de maneira articulada com a política econômica (Souza, 2004).

### **Ápice do planejamento governamental - Atuação da SEPLAN**

A função de planejamento se via restringida ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (Miplan), órgão com pouco poder e, por conseguinte, pouca capacidade de coordenar as diversas ramificações do Estado em torno de objetivos comuns. A percepção, pelo governo e pelos tecnocratas, desse desajuste indicava a necessidade de criação de uma estrutura decisória que fosse capaz de articular as decisões econômicas, centralizar o processo de planejamento e concentrar as decisões governamentais (Codato, 1996).

O Governo Geisel (1974-1979) procurou se aparelhar de instrumentos para que o possibilitassem exercer a “moderna” concepção de governo na formulação e execução das políticas econômicas, em contraponto às ações isoladas de políticas fiscal, de preços, monetária, de salários, entre outras. Ao invés de apostar na ação relativamente isolada de Ministérios, a solução encontrada foi estabelecer um sistema administrativo amplo, com grande assessoramento técnico e político ao Presidente da República, uma espécie de “superconselho” com grande amplitude de prerrogativas e funções (Souza, 2004). Diversos discursos e ações de Geisel viriam a demonstrar sua preocupação com a integração das ações do governo. Para o presidente, os benefícios trazidos pelo aumento da disciplina e da unidade de pensamento e ação evitariam ou reduziriam a duplicação de órgãos e a superposição de funções (Codato, 1996).

Em 1974, a Lei Nº 6.036 instituiu o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e transformou o Miniplan em uma secretaria ligada à Presidência da República, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Apesar dessa mudança aparentar ser um “rebaixamento” da unidade, na realidade, a SEPLAN tinha status de Ministério e veio a se tornar um centro das decisões econômicas no país. Não somente isso, mas ela coordenava um grupo de organizações a ela vinculadas, numa estrutura administrativa de planejamento que pode ser considerada uma das mais completas da história da República brasileira. As articulações entre o CDE, o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) e a SEPLAN seriam determinantes para a formulação e execução das políticas públicas no período.

O CDE, com referência nos objetivos macroeconômicos estabelecidos no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), deveria coordenar a ação dos ministérios e auxiliar o presidente na formulação das políticas econômicas. Além de Geisel, que presidia o Conselho, compunham este órgão os ministros da Fazenda, Indústria e Comércio, Agricultura, Interior e, na função de secretário geral, o Ministro-Chefe da SEPLAN. Ao longo de todo o Governo Geisel essa estrutura manteve-se inalterada, o que evidencia uma estabilidade pouco usual a órgãos deste tipo (Codato, 1996).

Segundo o art. 5º da lei supracitada, esta secretaria de planejamento deveria auxiliar diretamente o presidente na coordenação, revisão e consolidação dos planejamentos setoriais e regionais, assim como na programação geral do governo. O art. 7º esclarece a amplitude de atuação desta secretaria, ao afirmar que sua coordenação deva abranger não somente o sistema de planejamento e orçamento federal, mas também o acompanhamento do plano de desenvolvimento e suas medidas econômicas, sociais, científicas, tecnológicas, assuntos afins e aqueles que, pelo seu caráter, interessassem a mais de um ministério.

Uma série de reformas institucionais também foi executada, de modo a reestruturar o funcionamento dos diversos conselhos econômicos que existiam. Estes, no período pós-64, difundiam o poder dentro do Estado, de maneira com que frequentes conflitos internos e justaposições de competências ocorressem. A própria criação do CDE diz respeito à tentativa de conter esses problemas internos do Estado, se tornando a

via privilegiada de centralização de poder, coordenação e planejamento. Sua estrutura hierárquica rígida possibilitava a ordenação, supervisão e controle do sistema institucional das organizações “econômicas” estatais (Codato, 1996).

Sobre as políticas fiscais, monetárias e de comércio exterior, este conselho econômico exercia sua influência via Ministério da Fazenda, que fazia parte do Conselho Monetário Nacional, do Conselho Interministerial de Preços, do Conselho Nacional de Comércio Exterior e do Conselho de Política Aduaneira. A política industrial era direcionada pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial, no qual o Ministério da Indústria e Comércio, vinculado ao CDE, era um importante ator. Contribuía também as orientações do II Plano Nacional de Desenvolvimento, que possibilitavam a sua supervisão no Conselho de Não-Ferrosos e de Siderurgia, pois este plano elencava estes setores como estratégicos.

Por último, a influência do CDE também ocorria via Ministério do Interior e Ministério da Agricultura. Com isso, o presidente conseguia coordenar a política habitacional, a política de abastecimento e o planejamento regional.

As reuniões semanais do CDE tinham duas fases. Na primeira, se discutiam a execução de metas anteriormente estabelecidas, ou seja, se monitorava o andamento dos planos. A segunda etapa consistia na apresentação de interesses e planos novos ou não abrangidos pelo escopo de atuação do Conselho. As propostas deveriam conter avaliações de programas governamentais, diagnósticos de atividades setoriais e as demandas específicas desse. Antes da apreciação do Conselho, as propostas eram encaminhadas à SEPLAN. Tanto o presidente como organizações da administração direta como indireta, das três esferas, e entidades de classe poderiam encaminhar propostas à secretaria. Ou até mesmo a própria secretaria de planejamento poderia indicar novos temas, sempre por iniciativa de seu secretário-geral. Neste processo, ou o Conselho tomava imediatamente a decisão ou encaminhava as questões aos ministérios que não se faziam presentes. Posteriormente, caso alguma decisão fosse tomada, deveria haver um novo encontro entre o Ministro-Chefe da SEPLAN e o ministro responsável pelo encaminhamento da nova decisão (Codato, 1996).

Durante o Governo Geisel este Conselho se reunia com frequência e, de certa maneira, expunha a preocupação do presidente com o planejamento e a ação estatal integrada. Além disso, Geisel se reunia duas vezes ao dia com Reis Velloso, Ministro-Chefe da SEPLAN (Gudin, 1978). Cabia a este órgão a coordenação do sistema de planejamento e orçamento (e o monitoramento de sua execução) e da modernização administrativa; a coordenação das políticas econômicas e sociais, definidas no CDE e no CDS, respectivamente; a coordenação da política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico; e a coordenação de assuntos interdependentes entre as pastas ministeriais.

Este Ministro-Chefe acumulava uma série de posições, com atribuições importantes, em todos os principais órgãos de política econômica do período. Além de ser secretário-geral do CDE, Velloso era Vice-Presidente do Conselho Monetário Nacional e do Conselho de Não-Ferrosos e de Siderurgia. Também era membro efetivo do Conselho Nacional de Abastecimento, do Conselho de Desenvolvimento Industrial, do Conselho Interministerial de Preços e do Conselho Nacional de Comércio Exterior. De fato, a função técnica da SEPLAN de coordenação das políticas públicas foi beneficiada, mas este fato atribuiu a esta secretaria um grande poder de influência nas relações inter burocráticas. O modo de funcionamento do Conselho não favorecia os titulares das pastas ministeriais, mas sim dava centralidade ao secretário geral deste órgão (Codato, 1996).

Formalmente e na prática, esta secretaria tinha controle sobre o BNDE, principal instrumento de financiamento público do período. Também orientava as políticas científica (via Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e tecnológica (via Financiadora de Estudos Projetos). Para consubstanciar mais solidamente seus diagnósticos, a secretaria tinha controle sobre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), as duas principais agências de informação e análise técnica do governo federal.

O Estado brasileiro ainda contava com recursos para a realização de inversões e, por isso, a capacidade de investimento estatal dependia essencialmente do nível de organização da gestão pública. Para os órgãos da Administração Direta, a supervisão ministerial atuava com razoável

eficácia. Porém, foi percebido que no caso das empresas estatais, em especial aquelas de grande porte, esse controle não era tão eficaz. Em 1979 foi criada a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), órgão no qual as empresas estatais deveriam submeter seus orçamentos de investimento. Essa secretaria vinculada à SEPLAN permitia um maior controle das estatais, alinhando os interesses das estatais com as políticas públicas definidas na estrutura de planejamento, além de auxiliar no acompanhamento da execução destas.

De fato, o arranjo burocrático estabelecido que estruturava o processo decisório colocava a SEPLAN, num primeiro momento, e o CDE, posteriormente, como filtros da política econômica. O período do II PND pode ser considerado o auge da influência do planejamento governamental na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento social e econômico. Sobre o Sistema de Planejamento existente no período, discorre Rezende (2011, p. 185):

“A hierarquia do sistema era bem definida, concentrando as decisões estratégicas no Presidente da República, que era assistido por dois colegiados: O Conselho de Desenvolvimento Econômico e o Conselho de Desenvolvimento Social, cabendo à Secretaria de Planejamento coordenar as ações a cargo dos órgãos setoriais, bem como a dos órgãos seccionais (toda a Administração Indireta Federal). Para tanto, a Secretaria dispunha de uma organização complexa que reunia competência técnica, capacidade de gestão, sistemas de informação e apoio em pesquisa e capacitação profissional”.

Ao início da década de 1980, a segunda crise do petróleo, o enfraquecimento do Poder Executivo, a saída de Reis Velloso da direção da SEPLAN e outros fatores colaboraram para o início do desmonte da estrutura estatal de planejamento. O III PND (1980-1985) foi instituído, porém não teve o mesmo sucesso de seu predecessor, devido, entre outros fatores, pela falta de unidade no comando da política econômica.

## **Crise e desconstrução das estruturas de Planejamento**

Este ciclo está intimamente relacionado à crise dos anos oitenta, em que, ao se procurar reduzir o papel do Estado, esvaziaram-se seus instrumentos de coordenação de decisões. Predominaram nessa época a deificação do mercado e as visões de curto prazo ditadas pelas políticas monetaristas. A hiperinflação e outros fatores de instabilidade acabavam por frustrar as tentativas governamentais de planejamento, de tal modo que esta época representa o ciclo da crise do planejamento.

A crise econômica dos anos 1980 minou severamente as bases da estrutura de planejamento. No Governo Figueiredo (1979-1985) o Ministério da Fazenda propunha soluções para a crise distintas das planejadas pela SEPLAN, divergindo assim suas ações. As sucessivas tentativas de reordenação da Administração Pública fizeram com que esta secretaria fosse perdendo seu poder de coordenação, e, ao final do processo, essa secretaria apenas coordenava ações econômicas imediatas. Ou seja, sua capacidade de planejamento e coordenação se via esvaziada.

O advento da Nova República, na esteira do processo de redemocratização do Estado brasileiro, não modificou positivamente o quadro institucional do planejamento governamental. As divergências entre os ministérios do Planejamento e da Fazenda mantinham-se constantes, mesmo com as sucessivas trocas ministeriais. Apesar do Governo Sarney enfatizar a preocupação com o planejamento, no seu mandato o que se viu foi a retirada definitiva do planejamento como coordenador central das decisões governamentais. A estrutura técnica que auxiliava o processo de planejamento (IPEA, IBGE, etc.) foi, em grande parte, preservada. No entanto, estas organizações não mais faziam parte de um sistema integrado de planejamento e, ainda, atuavam em um cenário de forte instabilidade política e econômica (Rezende, 2011).

A Constituição de 1988 manteve, formalmente, o sistema de planejamento. Contudo, sua capacidade operacional se distinguiu severamente da década de 1970. Ao final da década de 1980 existia uma forte campanha de desmoralização do Estado, focada nas denúncias de corrupção e mau uso dos recursos públicos. Somava-se como agravante a inflação de mais de 80% ao mês, a taxa média de crescimento de 2,2%

por ano na década em questão, o crescimento do desemprego, entre outras coisas.

Fernando Collor, em sua campanha presidencial, aproveitou o argumento de que os males os quais o país passava tinham sua origem no funcionalismo público para construir sua propaganda política. Ao assumir o poder, este presidente empreendeu uma reforma administrativa para estacar a “sangria” dos cofres públicos que a estrutura inchada da Administração ocasionava. O número de ministérios foi reduzido, os salários dos servidores foram reduzidos, intensificou-se o processo de desestatização de empresas públicas federais, autarquias foram extintas, etc. Essas iniciativas tiveram um impacto midiático, num primeiro momento, positivo. Contudo, os resultados para a Administração Pública foram bastante negativos. Ao início da década de 1990, Fernando Collor, ao desmoralizar o serviço público e desmontar a tecnoburocracia construída nas três décadas anteriores, lançou o planejamento governamental em patamares muito inferiores aos até então existentes (Rezende, 2011).

Os ministérios da Indústria e Comércio, da Fazenda e do Planejamento, atores relevantes nas décadas anteriores no que tange ao planejamento governamental, foram reunidos no Ministério da Economia. Os Ministérios de Energia, da Comunicação e de Transportes foram reunidos no Ministério da Infraestrutura. O resultado, em decorrência da divergência de culturas e posturas das pastas até então existentes, foi uma série de prejuízos para atividades e setores que eram conduzidos de forma específica (Rezende, 2011).

Também foi afetada negativamente a estrutura de planejamento. Existia uma secretaria responsável por este processo, mas, no entanto, em muito poucos aspectos se assemelhava à atuação da SEPLAN do Governo Geisel. Limitava-se a atividades rotineiras de elaboração (parte técnica, não envolvendo sua formulação) e acompanhamento dos orçamentos. Vale ressaltar que sua ação com relação ao orçamento se restringia ao monitoramento deste apenas. A execução destas programações era competência da Secretaria de Fazenda Nacional. As decisões sobre os planos eram tomadas pela Secretaria Especial de Política Econômica, na qual passaram a se vincular o IBGE e o IPEA. A Secretaria de Planejamento se



tornou um órgão de pouca significância, que não tinha mais poder sobre as escolhas de aplicação dos recursos públicos.

A política de desenvolvimento industrial, de cunho intervencionista, foi abandonada. Na verdade, esse governo adotou uma postura neoliberal, procurando abrir a economia e transferir as empresas estatais para o capital privado, através do Plano Nacional de Desestatização. A SEST foi extinta, sob a justificativa de redução do aparelho, acabando assim com um importante instrumento de controle dos investimentos das empresas estatais, organizações que sempre tiveram papel de destaque no desenvolvimento econômico nacional, assim como na execução de políticas públicas.

Os problemas provenientes do descontrole da inflação e da instabilidade da moeda afetavam a eficiência de quaisquer tentativas de planejamento governamental. Se esta influência da conjuntura econômica é relevante mesmo em aparatos de planejamento bem estruturados, era ainda mais impactante no quadro institucional debilitado existente no Governo Collor.

Apesar da Constituição de 1988 ter estabelecido três peças orçamentárias –Plano Plurianual de Investimentos (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual– no intuito de induzir a um planejamento governamental de curto e médio prazo, para os anos de mandato e para o primeiro subsequente, estes procedimentos foram desconsiderados pelo Governo Collor. O primeiro PPA, que cobriria o período de 1991 a 1995, foi revisado logo após a sua aprovação no Congresso, em 1992, alterando assim as diretrizes estabelecidas nas negociações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Logo, a instituição do plano não passava do cumprimento de uma mera formalidade.

Em 1992, uma série de escândalos políticos e a pressão popular fizeram com que o Congresso aprovasse o *impeachment* do presidente. Apesar do seu mandato interrompido precocemente, com pouco menos de dois anos de duração, Fernando Collor conseguiu realizar uma série de reformas administrativas que desmontaram a já fragilizada estrutura de planejamento federal.

Com a renúncia de Collor, assumiu o poder seu Vice-Presidente Itamar Franco, um político com inclinações nacionalistas e mais adepto do intervencionismo estatal como forma de desenvolvimento. Itamar

desfez a fusão de Ministérios realizada na gestão anterior e restabeleceu a Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República. Porém, as instabilidades política e econômica vigentes não favoreciam a efetivação da intenção presidencial em reforçar as estruturas de planejamento governamental, assim como limitavam as opções de investimento público. Neste quadro, esta secretaria ressurgiu debilitada tecnicamente e politicamente, tendo pouco poder de influência sobre os outros órgãos governamentais.

Ao mínimo, estas tentativas do presidente demonstravam seu interesse no fortalecimento das estruturas de planejamento. No entanto, esta iniciativa foi abandonada, já que o chefe do Executivo passou a focar seus esforços na negociação com o Congresso no intuito de formar uma base de apoio político que lhe proporcionasse maior governabilidade.

Itamar tinha um posicionamento relativamente avesso ao processo de privatização. Contudo, o Plano Nacional de Desestatização de Collor foi, com um nível de prioridade bem reduzido, mantido. As empresas públicas alienadas neste período integravam o setor produtivo estatal e tiveram grande relevância para o desenvolvimento econômico e industrial nacional. A transferência destas organizações ao capital privado fez com que o Estado perdesse instrumentos poderosos de execução de políticas públicas.

Uma série de mudanças foi promovida no intuito de moralizar a Administração Pública, e para o processo de planejamento destacam-se, entre outras, as ações relativas ao processo de tramitação e aprovação do orçamento, tentando torná-los mais transparentes. Porém, o orçamento segue como um instrumento incapaz de traduzir um projeto estruturado de desenvolvimento.

### **Retomada do Planejamento**

Quando da ascensão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) ao poder, fatos como o sucesso do Plano Real na tarefa de estabilização monetária, a reclassificação da pasta de planejamento (Ministério do Planejamento e Orçamento) e a nomeação de profissionais reconhecidos para sua direção indicaram um momento de mudanças positivas no que tange ao planejamento governamental federal.

Os pressupostos que orientavam a ação governamental assumiram um viés neoliberal ainda mais marcante. Com efeito, as medidas orientadas para a desestatização de serviços públicos e de flexibilização da gestão das agências autônomas passaram a exigir que o Estado recuperasse a sua capacidade de coordenar decisões. Era necessário estabelecer planos setoriais para os setores privatizados e planos estratégicos para negociação de metas com as agências autônomas. A regulamentação dos mecanismos orçamentários e a instituição do orçamento por programas contribuíram para o aperfeiçoamento da prática do planejamento público, no entanto, outras medidas facilitaram o desvirtuamento das metas estabelecidas nos programas.

O Programa Brasil em Ação, PPA para os anos de 1996 a 1999, declarava as diretrizes e estratégias para o governo federal, assim como definia metas mais tangíveis e agrupadas em áreas temáticas. Os projetos prioritários eram enumerados, assim como as fontes orçamentárias que viabilizariam suas execuções. Estudos e projeções macroeconômicas serviram para subsidiar a formulação das estratégias de Reforma do Estado, redução dos desequilíbrios regionais e sociais, a modernização produtiva. No entanto, as crises ocorridas nos primeiros anos do primeiro mandato de FHC acabaram por reduzir o ponto focal do planejamento, trazendo as ações e decisões para o curto prazo. A estabilidade monetária e o controle da inflação não foram suficientes para proporcionar o ambiente apropriado para a programação de longo prazo coordenada. O Ministério da Fazenda concentrou o poder decisório quanto as políticas econômicas e o PPA acabou por ser preterido, pois o governo concentrou suas ações na Reforma Administrativa e, em especial, na reforma patrimonial.

Nesta época, contribuíram para o avanço do planejamento governamental o estímulo dado a Escola Nacional de Administração Pública, que intensificou a formação de técnicos, o estabelecimento de indicadores de desempenho e a valorização do planejamento estratégico. Porém, quanto a este último ponto, vale relembrar que ainda se revestia de defeitos relevantes. Isto pois este planejamento era realizado em reuniões, com poucos dias de duração, e sem a utilização de diagnósticos elaborados. Com efeito, sem se saber onde está, fica difícil estabelecer horizontes palpáveis e o real nível de esforço demandado para que este

seja alcançável. Portanto, este tipo processo também acabava por ser o cumprimento de uma formalidade, já que era provável a pouca aplicabilidade deste.

Com a escassez de recursos, devido ao aperto fiscal, e o foco no curto prazo, o Ministério do Planejamento desconsiderou as orientações do PPA e procurou definir alguns projetos prioritários e assegurar os recursos para o atendimento destes. Neste movimento, uma série de iniciativas, que remetiam às práticas de planejamento das décadas de 1930 e 1940, resultando na construção de um regime orçamentário diferenciado para os programas definidos como prioritários. Como resultado, o Plano Brasil em Ação se tornou, essencialmente, um orçamento plurianual que englobava todas as ações governamentais, e não apenas o orçamento de investimentos.

O Decreto Nº 21.829/ 1998 estabeleceu as regras comuns para a elaboração e gestão dos planos plurianuais e orçamento da União, e determinou a revisão da classificação funcional programática, no intuito de estimular o gerenciamento da ação governamental através de programas. Tratava-se de um esforço institucional de valorização do planejamento.

O PPA 2000-2003 (Avança Brasil) orientava a ação governamental a partir dos problemas selecionados, formulando os programas a partir deste princípio. Seus objetivos passavam pela racionalização e melhoria da qualidade do gasto público, através da implantação de uma gestão por resultados. Este plano avançou ao incorporar e valorizar a avaliação dos resultados das ações, gerando informações úteis para as revisões anuais das metas, assim como para a transparência das ações do governo (Calmon e Gusso, 2002).

Ao término do segundo mandato de FHC, o então candidato à Presidência da República, Luís Inácio “Lula” da Silva, comprometeu-se em honrar os contratos relativos à dívida pública (doméstica e externa) e executar o programa de auxílio do Fundo Monetário Internacional, negociado no governo de FHC (Lula, 2002). Em 2003, a posse do novo Presidente da República representava uma ameaça aos mercados, nacional e internacional, que seguiam receosos quanto ao comportamento do governo na condução das políticas econômicas. Após uma década de privatizações e liberalização da economia, assumia o poder um candidato

de esquerda, um militante trabalhista que por diversas vezes criticou a submissão aos organismos econômicos internacionais.

Mas o arrocho fiscal e o aperto fiscal não somente foram mantidos como também aprofundados. O dilema fiscalismo *versus* desenvolvimentismo seguia como restrição à ação estatal, e a balança seguia apontando para o lado dos fiscalistas, já que o governo não julgava adequado afrouxar os instrumentos que mantinham a estabilidade da moeda. Se, por um lado, esta postura tranquilizou os mercados quanto a política econômica brasileira, por outro indicava um desvirtuamento dos princípios do governo, que tinha “escolhido” trocar de valores ao chegar ao poder (Cardim de Carcalho, 2003; Paulani, 2003 *apud* Moraes e Saad Filho, 2011).

Apesar da política econômica ainda apontar para o curto prazo, houve uma significativa mobilização na elaboração do PPA de sua gestão, com um objetivo explícito de atender não somente ao desenvolvimento econômico, como também a questões sociais. Contudo, as condições necessárias para a efetiva execução do plano não eram totalmente atendidas. O PPA 2004-2007 era composto por: cinco macro-objetivos; 30 desafios; 374 programas e aproximadamente 4.300 ações. As limitações de financiamento e a debilidade do aparelho estatal incumbido do planejamento não permitiam que os objetivos estabelecidos, com uma diversidade de metas, programas e ações, fossem administrados adequadamente.

Apesar de não ter um destino muito diferente dos PPAs anteriores, este plano incorporou um avanço significativo em sua formulação. Representantes da sociedade e organizações civis participaram da elaboração do documento, em reuniões realizadas em todos os estados da federação. Ou seja, o processo de elaboração foi mais aprimorado do que as experiências anteriores, mas pecou ao não considerar a realidade na qual seria executado e as dificuldades de controle inerentes a um programa de 674 programas e 4.300 ações, mesmo reforçando as revisões periódicas das metas.

A criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) é uma das evidências que apontam para uma retomada mais consistente do intervencionismo estatal e, conseqüentemente, das ações de planejamento. Esta organização tem como finalidade desenvolver estudos e pesquisas

destinadas a auxiliar o planejamento do setor energético –petróleo, gás natural e derivados, energia elétrica, carvão mineral, fontes renováveis, etc.– nacional. Em conjunto com a Petrobras, um dos principais investidores em infraestrutura no Brasil, suas ações tiveram grande contribuição para a promoção de fontes alternativas de energia.

O compromisso com a inclusão social e a redução de desigualdades foi mantido por Lula no seu segundo mandato, iniciado em 2007. O PPA 2008-2011, além dos desafios constantes no plano plurianual anterior, incorporava ações relativas à integração nacional e a preservação ambiental. Provavelmente, devido ao aprendizado na construção no plano do mandato anterior, o número de programas foi reduzido para 306, o que não deixa de ser um número alto, ainda mais se considerarmos a dificuldade de estabelecer uma hierarquia de prioridade entre estes. O plano também avançou ao lançar mão de diagnósticos regionalizados e buscar criar as condições para que os entes federativos pudessem se articular em torno dos objetivos estabelecidos. Deste modo, o planejamento federal superava sua própria esfera, considerando a importância da cooperação federativa para a formulação e execução das políticas públicas (Rezende, 2011).

## **Conclusão**

No Brasil, a importância atribuída ao processo de planejamento variou de acordo com uma série de fatores, entre estes a postura dos governantes, a conjuntura econômica, a centralização de poder no Executivo, etc. E, como reflexo, as estruturas na Administração Pública incumbidas da formulação e condução dos planos governamentais também foram afetadas. Por vezes, as unidades organizacionais cresciam em tamanho, influência em outros órgãos, importância, etc. Por vezes essas estruturas foram desmanteladas e o planejamento pouco realizava, tendo um comportamento focado essencialmente no imediato, no curto prazo.

A vontade política se mostrou um fator determinante para o sucesso do planejamento governamental. A coordenação entre as diversas esferas, de modo a permitir a construção de um projeto nacional mais

orgânico, sem dúvida aumentaria a eficácia das políticas públicas ao direcionar as milhares de ações estatais.

Os Planos Plurianuais não devem se estender além de um ano do mandato subsequente de quem os elaborou. Isso é uma limitação do planejamento governamental, pois o limita a um prazo relativamente curto, ainda mais se considerarmos o processo de desenvolvimento econômico e social de um país com dimensões continentais como o Brasil.

Algumas práticas, que já provaram sua utilidade em momentos anteriores, devem ser resgatadas, como é o caso do uso de diagnósticos aprofundados. A utilização dos institutos de produção de informações e pesquisas –como o IBGE, IPEA e a EPE– na construção conjunta de avaliações mais abrangentes e completas sem dúvida contribuiria para aproximar cada vez mais o planejamento do factível e/ ou do necessário. Outro aspecto a ser resgatado é a devida compreensão do valor e dos requisitos de um bom planejamento governamental. Atualmente, este processo é concluído em questão de dias, o que, presumivelmente, não pode ter um produto qualitativamente adequado.

De fato, o orçamento atual não é aderente à racionalidade política, ao presidencialismo de coalisão, ao loteamento de cargos. Com isso, sua execução se atém principalmente no atendimento de formalidades. Os governos focam o processo de construção (como dispor os gastos) e não gastam maiores esforços para definir o conteúdo do plano, o que contribui para o desgaste e o descrédito do processo de planejamento. Além disso, a atenção ainda é direcionada ao curto prazo, setorializado e incremental. Como resultado, o planejamento pouco influencia na elaboração do orçamento.

O orçamento programa, formalmente tão defendido, ainda não cumpriu seus objetivos. Ainda hoje, os programas ainda não se firmaram como unidades de gestão das políticas públicas, servindo muitas vezes apenas como um classificador de despesas do que uma diretriz de ação.

## Referências bibliográficas

- Calmon, K.; Gusso, D. (2002). “A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do governo federal do Brasil”. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 25, jul./dez.
- Codato, Adriano Nervo (1996). “Sistema Decisório e Ditadura Militar: uma análise do Governo Geisel”. XX Encontro Anual da ANPOCS.
- Furtado, C. (1979). *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Cia Editora Nacional / Fundo de Cultura.
- Gobetti, S. W. (2010). “Estatais e ajuste fiscal: uma análise da contribuição das empresas federais para o equilíbrio macroeconômico”. *Economia e Sociedade* (UNICAMP. Impresso), v. 19, p. 29-58.
- Gudin, Eugênio. (1978). *O pensamento de Eugênio Gudín*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1978.
- Láfer, Betty Mindlin. (1987). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva.
- Lula. (2002). “Compromisso com a soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro”. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/compromissocomasoberania.pdf>> Acesso em 15/06/2012.
- Martone, Celso L. (1987). “Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964- 1966)”. In: Láfer, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva.
- Morais, Lécio; Saad Filho, A. (2011). “Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula”. *Revista de Economia Política* (Impresso), 124, 507-527.
- Rezende, Fernando. (2011). “Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução”. In: *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: IPEA.
- Saravia, H. (2004). *Estado e empresas estatais. Criação e crescimento. O papel das empresas estatais como instrumento de política pública*. Brasília, DF: MPOG.
- Souza, Antônio Ricardo de. (2004). “As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública”. *Revista do Serviço Público*. Ano 55, Número 4, Out-Dez.



Souza, Nelson Mello. (1984). "O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 25-71, out./dez.



# Reflexiones en torno a la integralidad de las intervenciones públicas en el territorio

*Di Virgilio, María Mercedes - Arqueros Mejica, María Soledad y Guevara, Tomás*

---

## **Introducción**

El proceso de reforma del Estado encarado desde fines de la década de 1980 implicó profundas transformaciones en su conformación y modos de intervención. Entre las principales, se encuentran la privatización de los servicios públicos y de importantes empresas estatales, reduciéndose drásticamente el tamaño de los activos en manos del Estado Nacional. Un reflejo de ello fue el hecho de que el empleo público de nivel nacional pasara de comprender a más de 850 mil personas en 1989 a menos de 300 mil en 2000 (Oszlak, 2003). Esta drástica disminución se explica por la reducción del aparato estatal nacional, mediante los programas de retiro voluntario y jubilación anticipada, privatizaciones de empresas públicas, tercerizaciones de las funciones de apoyo, etc. Pero, también, se explican por la transferencia de funciones a los niveles subnacionales, principalmente de los sistemas de educación y salud.

La crisis de 2001-2002 marcó un quiebre en términos del patrón de acumulación imperante y generó una profunda reformulación del mismo. El régimen de acumulación resultante dio mayor importancia a la demanda agregada interna, a la industrialización y especialmente a la exportación de commodities como fuente de divisas para mantener controlada la balanza comercial y romper con la histórica restricción externa. En este contexto, desde 2002, el empleo público, en todos los niveles, no ha parado de crecer, observándose un crecimiento varias veces por encima del empleo privado. Según estimaciones, actualmente uno de

cada cinco hogares depende de este sector.<sup>1</sup> Este crecimiento es solo una manifestación de la multiplicación de las modalidades de intervención del Estado en la regulación de la actividad económica y en la provisión de bienes y servicios diversos. De la misma manera, la inversión pública aumentó considerablemente, impulsando fuertes transformaciones territoriales, de manera directa o indirecta, a través de un aumento sostenido del gasto público social. Estas iniciativas ponen en evidencia una recuperación del rol del Estado como un actor social fundamental en la actividad socioeconómica, no solo como mero regulador, sino también como productor y proveedor de bienes y servicios.

En términos de Oszlak (2011), se puede postular que desde entonces se han reformulado los tres niveles de intervención del Estado. En el nivel macro, se reformuló lo que el autor denomina los “pactos fundacionales”: de dominación (vinculado a la distribución y ejercicio del poder), funcional (vinculado a la división social del trabajo) y distributivo (de la riqueza). Esta reformulación de los pactos fundacionales se expresó, a su vez, en un cambio en la orientación de las políticas públicas (nivel meso) que, en el nivel micro, el de la vida cotidiana, implicaron un aumento de la capilaridad social del Estado, un aumento de su presencia en el territorio en todos los órdenes.

Descentralización, reformulación del rol del Estado y crecimiento del empleo público mediante, las “marcas” en el territorio dejadas por la acción del Estado tendieron a multiplicarse. Lamentablemente, lo hicieron en un marco que puede ser caracterizado como de fragmentación y desarticulación, no solo entre sus diferentes niveles, sino también entre diferentes organismos de un mismo nivel. En este marco, en este trabajo proponemos algunas reflexiones sobre la integralidad de las intervenciones públicas en el territorio, haciendo hincapié en las políticas públicas urbanas, entendiéndolas como aquellas acciones, prácticas o discursivas, que llevan a cabo los distintos poderes del Estado en diferentes campos de la actividad económica, social, política, territorial, cultural, etcétera, que tienen efectos directos o indirectos, temporales o durables, sobre las estructuras y el funcionamiento de las ciudades” (Pradilla Cobos, 2007: 198).

---

1. *Clarín*, Suplemento Económico, 1 de abril de 2012.

## **Los nuevos espacios urbanos generados por las políticas neoliberales**

El proceso de urbanización del Área Metropolitana de Buenos Aires tuvo en los loteos económicos uno de sus principales mecanismos de acceso al suelo urbano para los sectores populares. Este mecanismo explica buena parte del crecimiento y desarrollo del conurbano<sup>2</sup> entre las décadas de 1940 y 1970. Desde entonces, razones de índole económica y política determinaron el agotamiento de los loteos. El endurecimiento de las condiciones de acceso al suelo y a la vivienda durante la última dictadura generaron entonces una enorme demanda habitacional insatisfecha que presionó sobre las condiciones de vida de los sectores populares (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2011). Desde principios de la década del ochenta, el deterioro del régimen militar debilitó su capacidad represiva y permitió un proceso de repoblamiento de las villas y las ocupaciones masivas de tierra en la periferia, dando origen a decenas de asentamientos informales. Densificación de las villas y la conformación de nuevos asentamientos a través de ocupaciones de tierras son, desde entonces, los principales mecanismos de producción del hábitat popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

En este marco, la reforma del Estado iniciada en 1989 también habilitó un importante proceso de transferencia de tierras fiscales, desde el Estado Nacional, a las provincias y municipios, e incluso directamente a sus ocupantes o personas jurídicas que los agrupen, como forma de regularizar la situación dominial de estos barrios. Así, el marco normativo de la Emergencia Económica sirvió también de encuadre para la implementación de políticas de regularización dominial. Esta política de regularización intentó dar respuesta a años de inacción por parte del Estado, que ante la falta de alternativas de políticas, no tuvo más remedio que “dejar hacer” a la población que buscó satisfacer como pudo

---

2. El conurbano de Buenos Aires está compuesto por 24 partidos de la Provincia de Buenos Aires que rodean a la Ciudad de Buenos Aires. Está conformado por la primera corona que incluye catorce partidos completamente urbanizados y la segunda corona que incluye diez partidos parcialmente urbanizados. Sumados a la Ciudad de Buenos Aires, conforman el denominado Gran Buenos Aires.

sus necesidades habitacionales. Pero la implementación de esta política de tierras estuvo signada por la fragmentación y la falta de planificación. Los diferentes casos avanzaron de forma irregular sin parámetros precisos, dependiendo estrechamente de su localización, la capacidad de articulación con los otros niveles de gobierno involucrados (municipal y provincial), la capacidad organizativa de la población involucrada, etc. El deterioro progresivo de la situación económica durante la década del noventa y las limitaciones de esta política de regularización, consolidaron una configuración territorial donde primó la precariedad en las condiciones de vida.

Asimismo, la sanción del Decreto Ley 8.912 en 1977 generó el marco normativo para lo que Torres (2001) denominó la suburbanización de las elites, que multiplicaron las urbanizaciones cerradas en la periferia, desplazando de sus localizaciones tradicionales a las urbanizaciones de los sectores populares. Esta tipología que implica un consumo masivo de suelo y la apropiación privada de rentas extraordinarias por parte de los desarrolladores, se desarrolló en el marco de un debilitamiento de las instancias de ordenamiento y planificación urbana. Los patrones de la urbanización neoliberal determinaron que urbanizaciones informales de sectores populares y urbanizaciones cerradas de sectores medios-altos y altos convivan desde entonces en los mismos territorios, aumentando la fragmentación territorial y la segregación socio-espacial de la región.

Desde 2003, de la mano del crecimiento económico y del sostenimiento por parte del Estado de la demanda agregada y de la capacidad de consumo de las mayorías, se produjo una renovada tendencia a la centralización de las políticas sociales, marcando cierta tensión con el proceso inconcluso de descentralización y reformulándolo parcialmente. Una buena parte de la descentralización de la década de 1990 respondió a la necesidad de aliviar la carga fiscal del Gobierno Nacional, por lo que la creación de instancias de articulación de las políticas descentralizadas orientadas a evitar la segmentación y la fragmentación que profundizaran desigualdades territoriales quedó pendiente. En este marco, las principales políticas sociales de la última etapa estuvieron marcadas por el rol protagónico del Estado Nacional. Rodríguez y Di Virgilio *et al.*, (2007) denominan “giro recentralizador” a este fenómeno en el campo de las políticas habitacionales, rasgo extensivo a las políticas sociales de

la etapa en curso. Entre las iniciativas de carácter universal se pueden mencionar la extensión de las jubilaciones a población que había hecho aportes parciales a través de un sistema de moratoria y la creación del sistema de asignaciones universales para los trabajadores no registrados en el sistema formal. También se multiplicaron las políticas sociales focalizadas, impulsadas desde organismos como la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (el Plan “Techo y Trabajo”, primero, y los sucesivos Planes Federales, después), el Ministerio de Trabajo (Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional) y el Ministerio de Desarrollo Social (como el Plan Argentina Trabaja), por solo nombrar algunos, que para su implementación territorial requieren de la articulación con los niveles provinciales y municipales de gobierno, dando lugar a una renovada y marcada presencia estatal en los barrios populares. Otro tanto puede señalarse en función de la relación entre los gobiernos provinciales y municipales, especialmente en aquellas provincias que mayor margen de maniobra tienen en función de su disponibilidad de recursos propios para generar políticas públicas.

No obstante, a diferencia de otros sectores, en lo atinente a los procesos de producción del hábitat la orientación pública siguió dejando librado a las peripecias del mercado el crecimiento urbano, en una clara continuidad con el período neoliberal. El accionar de los agentes privados en el territorio –desarrolladores urbanos, loteadores piratas, pequeños rentistas informales– al dar respuesta solo a una proporción limitada de la demanda dio origen a nuevas ocupaciones y conflictos por la apropiación del espacio urbano. Los conflictos en torno al acceso al suelo se extendieron en la última década, tanto en el ámbito rural por el *boom* del sector agroexportador, como en el ámbito urbano producto de la valorización inmobiliaria, las prácticas especulativas y la falta de regulación adecuada.

De esta manera, se configura un escenario en el que la acción pública, pese a su reciente revitalización, llega siempre *ex post*, de manera desarticulada y fragmentada, a tratar de consolidar lo que se genera informalmente en estos territorios producidos todavía hoy bajo el signo del neoliberalismo. No alcanza para revertir esta lógica “bajar” recursos desde el Estado en políticas sociales de carácter universal o focalizado, sino que es necesario cambiar las formas y mecanismos de producción

del espacio urbano. Por ello, los desafíos sobre la integralidad de la acción pública siguen pendientes, fundamentalmente a través de los objetivos de la coherencia y la coordinación en las políticas públicas, para cuestionar la lógica imperante en la producción del espacio urbano e impulsar modalidades alternativas y no meras intervenciones paliativas y/o remediales. En un contexto de reformulación del rol del Estado en la última década, se vuelve indispensable reflexionar sobre las características de la intervención pública y su capacidad de impulsar en el territorio las transformaciones largamente postergadas.

En las secciones que siguen abordaremos sintéticamente algunas de las principales marcas de la intervención estatal en el territorio a fin de mostrar los déficits persistentes en materia de coordinación e integralidad.

### **El impulso a las políticas de valorización y sus consecuencias**

A pesar de la multiplicación de iniciativas públicas en los últimos años, se abren interrogantes sobre su resultado en términos de producción del espacio urbano y acceso a la ciudad para los sectores medios y populares. Ello se debe, en parte, a problemas inherentes al proceso de implementación de las iniciativas, pero fundamentalmente a las tensiones que introduce la ausencia de una política de producción de suelo urbano y a la promoción por parte del Estado de procesos de valorización, tanto en áreas centrales como en algunas zonas de la periferia.

Esto es especialmente claro en la Ciudad de Buenos Aires, en donde desde la década del noventa, se impulsa la renovación de su área central y su expansión hacia el este y el sur, incorporando progresivamente a barrios como Puerto Madero, La Boca, San Telmo, etc. Lo mismo puede afirmarse para algunos barrios del oeste que están experimentando intensos procesos de renovación, como Villa Urquiza y Villa Crespo. Asimismo, como ya se mencionó, gran parte de la periferia fue objeto en los últimos años de un proceso de urbanización acelerado vinculado a la emergencia de las urbanizaciones cerradas y otras tipologías orientadas a sectores de ingresos medios y altos.



Estos procesos, si bien impulsados por actores y capitales privados, son facilitados por una activa intervención del Estado en materia de regulación urbana y de inversión en obra pública y equipamiento colectivo, para promover las inversiones. Si bien la política de extensión y consolidación del área central de la CABA puede ser rastreada en muchas instancias de planificación desde la recuperación democrática, lo cierto es que la intervención pública se caracterizó por su acción espasmódica, incorporando “parches” (modificaciones parciales) a la normativa, siguiendo las presiones o demandas del sector inmobiliario privado (Guevara, 2010). La urbanización periférica también siguió estos patrones y fue percibida por los gobiernos locales como uno de los pocos vectores capaz de generar actividad económica y empleo que puede ser controlados a nivel local, conformando verdaderas “máquinas de crecimiento” según la terminología acuñada por Molotch (1976). Existen casos realmente ilustrativos en este sentido, como es el Municipio de Tigre que ha promovido activamente la expansión de urbanizaciones cerradas en su territorio.

Siguiendo a Pérez (2004), se puede postular que las operaciones privadas se apropiaron de la planificación urbana y le imprimieron un sesgo fuertemente especulativo que apuntaba a maximizar los diferenciales de renta urbana antes que a satisfacer las demandas de la población. El desarrollo urbano resultante de estos procesos de urbanización especulativos difícilmente pudo ser compatibilizado con las necesidades y demandas de la población en general. Se limitó a generar espacios privilegiados dentro de la estructura urbana –con situaciones extremas de aislamiento y segregación como en el caso de Puerto Madero– que implicaron procesos de valorización inmobiliaria y de transferencia de renta urbana al sector privado (Guevara, 2012).

Los procesos de renovación urbana si no media una intervención estatal específica en sentido contrario, tienen consecuencias sociales y económicas desfavorables para la población de menores recursos, que puede verse desplazada por el aumento del costo de vida (Herzer, Di Virgilio, Guevara, Imori, Ramos y Vitale, 2011). En estos casos, la promoción de los procesos de renovación urbana por parte del Estado termina generando efectos no buscados, aumentando la presión demográfica sobre territorios degradados que presentan condiciones de vida ya de

por sí deficitarias. En algunos casos, el desplazamiento de la población fue un efecto explícito de la intervención estatal –como en los casos de las ciudades de Mar del Plata y Córdoba– relocalizando en la periferia barrios populares enteros y generando centralidades cada vez más excluyentes (Rodríguez y Di Virglio, 2011).

### **El Estado produciendo ciudad: los planes federales de vivienda**

Sin embargo, no todo fue urbanización especulativa en los últimos años. Desde 2002, también el Estado recuperó la iniciativa en términos de producción de viviendas sociales para sectores medios bajos y bajos. Como plantea Vio (2011), las políticas habitacionales contribuyen a la producción del valor de uso complejo que es la urbanización de dos maneras: por su capacidad de producir ciudad y por su aptitud para incidir en la configuración de un patrón de distribución de la población en el territorio, determinando en gran medida el acceso a dicho valor de uso complejo. Históricamente, el proceso de urbanización del AMBA planteó una configuración urbana extendida, de bajas densidades poblacionales y con escasa consolidación del espacio urbano. Los sectores populares se vieron confinados en gran medida a zonas periféricas y poco consolidadas, de acuerdo con los patrones de estructuración de las rentas del suelo urbano.

En este sentido, una de las principales iniciativas del Estado en los últimos años fue la formulación e implementación de los planes federales de vivienda. Después de la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) en 1972, los planes federales de vivienda constituyen sin dudas la principal iniciativa en términos habitacionales del país. Esta serie de programas se inicia en el año 2002, cuando en el contexto de una profunda crisis económica y social se lanzó el Programa de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo”, que apuntaba a la construcción a través de cooperativas de trabajo. Este programa, con una clara intención de reactivar la economía y generar puestos de trabajo, fue ejecutado de manera bastante dispar por dificultades y rigideces en su ejecución. Se destacan la Provincia de Buenos Aires y Jujuy como dos de las provincias que mayor cantidad de viviendas lograron construir, en gran medida por

la exitosa articulación con organizaciones territoriales de base como la Federación de Tierra y Vivienda y la Tupac Amaru.

El programa Techo y Trabajo fue solo el primero de una serie de programas habitacionales que fueron impulsados desde la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda a partir de entonces. El más importante es el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) que en sus etapas uno y dos implicaba la construcción de más de 250 mil soluciones habitacionales, de las cuáles al 2012 se concluyeron algo más de 177 mil. Le siguen en importancia el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), un programa que cuenta con financiamiento internacional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y que implica el mejoramiento de algo más de 120 mil soluciones habitacionales, de las que lleva ejecutada 92 mil; y el Programa Federal de Mejoramiento Habitacional (PFMV).

En total, en el marco de los planes federales están previstas más de 900 mil soluciones habitacionales, de las que a 2012, se ejecutaron algo más de 680 mil. Estas iniciativas implican una masiva intervención urbana por parte del Estado que no suele estar articulada con los planes de ordenamiento territorial de las diferentes localidades donde se insertan. Antes bien, parece que los planes “bajan” al territorio de manera desarticulada, lo que hace que muchas veces se localicen en lugares mal ubicados, con poca accesibilidad, incluso sin servicios. Esto es especialmente cierto porque los planes de construcción de viviendas nuevas no contemplan la provisión de suelo, que suele depender de la disponibilidad de los municipios o las provincias o de acuerdos con las empresas constructoras, que directamente reemplazan en la provisión de suelo a la función de planificación de la instancia estatal. Del Río y Duarte (2011) relevaron los diferentes mecanismos de adquisición y gestión del suelo urbano para viabilizar la implementación de estos planes: más del 52% fue provisto por empresas, al tiempo que 12% eran tierras fiscales ya ocupadas por los habitantes de manera informal. Esto implica que en más del 62% de las localizaciones el Estado tuvo escasa o nula injerencia en términos de su localización e inserción en la estructura urbana. En el 38% restante incluye compras directas, donaciones en pago, expropiaciones, etc., en proporciones diversas, pero no existen definiciones

claras en materia de planificación urbana sobre donde deben de localizarse las viviendas a construir.

El resultado de esto en términos de ordenamiento territorial y planificación urbana, es deficitario: en muchos casos el Estado construye viviendas allí donde el mercado no tiene ningún interés de actuar y refuerza los procesos de segregación socio-espacial (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). Asimismo, los planes federales se financian con fondos extrapresupuestarios, provenientes del superávit fiscal, lo que permite una mayor discrecionalidad por parte del Gobierno Nacional en el establecimiento de cupos por provincia y en su implementación, lo que les resta previsibilidad e introduce sesgos importantes, vinculados a la dinámica de acumulación política de cada una de las instancias estatales involucradas. Vio (2011) concluye que los planes federales no cuestionan el patrón de localización intrametropolitana de los sectores populares, ya que las viviendas se construyeron en localizaciones muy similares a las que ocupaban los mismos sectores sociales sin mediación de dicha política habitacional.

En 2012 se anunció el Programa de Créditos de Argentina (PROCREAR) que tiene como objetivo la financiación de la construcción de 400 mil viviendas en cuatro años, convirtiéndose en otro hito de la política habitacional de este período. Para llevarlo a cabo, se dispone la conformación de un fideicomiso entre el Banco Hipotecario Nacional (65% estatal pero de gestión privada), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Economía, y el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado. La novedad de este anuncio es que contempla una masiva provisión de tierras fiscales para urbanizar (1.700 hectáreas), salvando uno de los principales obstáculos de los planes federales (Ostuni, 2009). Si bien aún falta información sistemática sobre el emplazamiento de las intervenciones, el estado registral de las tierras, la factibilidad de su urbanización, etc., no deja de ser auspicioso que se incorpore la variable suelo como un elemento de la política pública del Gobierno Nacional. Asimismo, se prevé el financiamiento para la construcción de viviendas en terrenos que ya estén en manos de sus propietarios, incluso para la densificación en terrenos ya construidos, lo que implica una forma de movilizar suelo ya urbanizado,

lo que también es un criterio positivo y novedoso en materia de política pública. Recién están empezando a ejecutarse los primeros créditos –ya hay más de sesenta hogares que salieron beneficiados en los sorteos– y se están licitando las obras para los desarrollos en tierras fiscales. Este plan implica un gran desafío en términos de planificación y gestión por parte del Estado de los procesos de producción de espacio urbano, el cual debe contar con todos los bienes y servicios necesarios para su adecuada integración urbana, a diferencia de muchos de los emprendimientos generados en los últimos años. Esto implica atacar de raíz la lógica de producción del espacio urbano vigente que estuvo dirigida por la dinámica de la acumulación de capital, la valorización inmobiliaria especulativa y la apropiación de rentas extraordinarias.

### **Las políticas de regularización: el Estado llegando tarde y mal**

La inversión pública en materia de vivienda social muchas veces ve reducida su eficacia porque el Estado, en sus diferentes niveles, no logra dar respuesta a los problemas en plazos que se adecúen al dinamismo de los procesos de producción del hábitat (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2013). Esto es especialmente cierto para las políticas de regularización que, por definición, implican una acción pública remedial o paliativa, orientada a paliar una problemática constituida previamente.

Las políticas de regularización se comenzaron a desarrollar fuertemente en Argentina durante la década del ochenta, marcando una transición en el paradigma de las políticas habitacionales desde la erradicación a la radicación (Vitale, 2009). La Ley de Emergencia Económica N° 23.697 de 1989, que dio el marco para las privatizaciones masivas de empresas y servicios públicos, también proporcionó el marco para la desafectación y transferencia de inmuebles fiscales, previa declaración de su innecesariedad para los objetivos de gestión. Esta normativa afectaba a la administración central, a los organismos autárquicos y a las empresas estatales y se completa con las leyes 24.146 de 1992 y 24.768 de 1997 (Scattolini, s/f).

La reglamentación de esta política de transferencia de tierras se dio a partir de una serie de Decretos, como el 1.001 de 1990 que autoriza

la venta de tierras localizadas en la Ciudad de Buenos Aires (Villa 15, Villa 20, Villa 21-24, Villa 31 y Barrio Mitre) a sus ocupantes o a formas asociativas legalmente constituidas que los representen y el Decreto 2.441/90 que autorizó la venta de tierras localizadas en la Provincia de Buenos Aires.<sup>3</sup>

En este eje de políticas de regularización se inscriben también muchos de los planes federales reseñados anteriormente en el primer eje: el PROMEBA, el PFMV, el Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA), con 6.000 soluciones

---

3. En 1991, el Decreto 846 crea la Comisión de Tierras Fiscales-Programa Arraigo con la finalidad de relevar y transferir las tierras fiscales ocupadas por asentamientos irregulares, diseñar programas de reordenamiento urbano y de vivienda, promover la participación de las organizaciones sociales involucradas. También, los Decretos 407 y 809 de 1991 regulan la venta de tierras para otros fines distintos al hábitat social. Asimismo, el Decreto 2.137 de 1991 crea la Comisión de Venta de Inmuebles Estatales, encargada de dichas transferencias, reemplazando en dicha tarea a la Administración General de Inmuebles Fiscales. De la misma manera, la Ley N° 23.967 faculta al Poder Ejecutivo Nacional para la transferencia de tierras a Provincias y Municipios, reglamentado por el Decreto N° 591 de 1991, para su posterior venta a sus actuales ocupantes o incorporación a los planes provinciales de vivienda social, para familias de recursos insuficientes. En 1992, la Ley N° 24.146 también dispone la transferencia a título gratuito de tierras declaradas innecesarias a Provincias y Municipios para su posterior transferencia a sus ocupantes o incorporación a planes de vivienda social. En 2004, el Decreto 835 creó el Banco Social de Tierras en el ámbito de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales Nacionales-Programa Arraigo, que incorpora a los inmuebles de dominio privado del Estado Nacional que puedan ser afectados a fines sociales. Posteriormente, en 2006 el Decreto 158 creó la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social en la órbita de la Presidencia de la Nación, que absorbió a la Comisión Nacional de Tierras Fiscales-Programa Arraigo. En su ámbito se creó el Banco Social de Tierras En 2008, el Decreto 341 la transfirió al ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, modificándole su denominación por la de Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social "Padre Carlos Mugica". La Comisión se ocupa de intervenir en la regularización dominial y urbanística de urbanizaciones informales, donde actúa en coordinación con organizaciones de base y organismos de gobierno locales y provinciales. Solo para el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo se encuentra interviniendo en más de 44 barrios, donde habitan 35.000 hogares y alrededor de 123 habitantes. Información disponible en el sitio web [www.tierras.gob.ar](http://www.tierras.gob.ar). Asimismo, en la actualidad cuenta con un plan de producción de suelo urbano para el período 2012-16 para la producción de alrededor de 200 mil lotes de suelo urbano urbanizado para sectores populares, pero del que todavía no hay mayor información.

habitacionales terminadas; el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (PROMHIB), con 12.000 soluciones habitacionales previstas y 9.000 ejecutadas; el Programa Rosario Hábitat, que también cuenta con financiamiento del BID, con más de 4.000 soluciones habitacionales previstas y 3.700 ejecutadas; etc.

Como se puede observar, la política de regularización comenzó a generarse como un efecto colateral del proceso de reforma del Estado impulsado por los gobiernos neoliberales. Para esta época, sin embargo, los procesos masivos de ocupación de tierras ya llevaban más de una década en curso, por lo que la acción del Estado llegaba tarde y mal para remediar las falencias de los mecanismos de acceso al suelo y a la vivienda para sectores populares. De esta forma, de nuevo, no hacía más que sancionar y legitimar la lógica dominante de producción del espacio urbano. La mayor parte de los barrios resultantes presentaban condiciones muy deficitarias en términos de infraestructura y equipamiento, la cual se fue resolviendo parcialmente a lo largo de los años, con dispar suerte.

Muchos de los procesos de regularización iniciados se mantienen inconclusos en términos formales, porque no se finalizó la adjudicación de títulos de propiedad a las familias o a los colectivos involucrados. En aquellos casos en que llegaron a buen puerto, demoraron años –o décadas– en finalizarse, como puede ser el caso de San Jorge con más de veinte años de duración (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2011).

Sobre este complejo panorama se sobreimpusieron los planes federales de mejoramiento y regularización reseñados, haciendo difícil su incorporación a una lógica de planeamiento y ordenamiento territorial eficaz. También intervinieron las políticas sociales focalizadas que contribuyeron a profundizar la fragmentación socio-territorial, especialmente cuando los criterios de focalización fueron rígidos y arbitrarios, y no tuvieron en cuenta la dinámica social preexistente en dichos territorios (Rodríguez y Di Virgilio, 2011).

La acción pública intervino *ex post* tratando de remediar las condiciones deficitarias que imponía la lógica de producción del espacio urbano para las grandes mayorías. Asimismo, sin una adecuada política de producción de suelo urbano, las políticas de regularización pueden tener como efecto negativo la consolidación de un círculo vicioso de la informalidad y precariedad urbana, al favorecer los procesos de acumulación

de los loteadores piratas y pequeños rentistas del mercado informal (Smolka, 2003).

### **A modo de conclusión: reflexiones sobre la integralidad de la intervención pública en el territorio**

En este trabajo reseñamos brevemente algunas de las principales iniciativas públicas cuyas marcas se hacen evidentes en el territorio, coadyuvando en su estructuración e influyendo en el desarrollo de la vida cotidiana de las personas y hogares de sectores populares.

El heterogéneo espacio urbano en la actualidad es el resultante del despliegue de una lógica de producción del espacio que otorgó primacía al mercado como criterio de asignación de recursos, promoviendo los procesos de valorización y especulación inmobiliaria. La planificación urbana en este contexto fue privatizada y pasó a estar orientada básicamente por los criterios de maximización de las rentas extraordinarias. Esto vale tanto los procesos de renovación en áreas centrales como para la expansión de las nuevas urbanizaciones cerradas en la periferia de las ciudades.

Como contrapartida, ante el bloqueo de los mecanismos tradicionales de acceso al suelo y a la vivienda, se masificaron los procesos de ocupación y autoproducción de barrios populares, muchas veces en condiciones habitacionales deficitarias y precarias. Sobre estos territorios producidos bajo el signo neoliberal se fueron sucediendo diversas políticas públicas que impactaron fuertemente en el territorio, dejando sucesivas marcas en un contexto de renovada iniciativa estatal: políticas de transferencia de tierras a sus ocupantes, planes de construcción de viviendas nuevas, planes de mejoramiento habitacional e infraestructura básica, etc. Estas intervenciones, buenas en sí mismas, impulsadas en su mayoría por el Gobierno Nacional, se dieron desarticuladas de los planes de ordenamiento territorial, en cabeza de los gobiernos locales, generando un importante desfase entre disponibilidad de recursos y facultades legales de ordenamiento y planificación. Este desfase profundizó la determinación de las instancias de mediación política, aumentando la importancia de los alineamientos y la lógica de acumulación política entre



los diferentes niveles del Estado. La desarticulación de las intervenciones primó en uno u otro caso, fragmentando y segmentando el territorio.

En conclusión, sintética pero contundente, se puede postular que así como la investigación ha probado largamente que la década del noventa no implicó un “retiro del Estado”, sino una reformulación de sus formas de gestión y modalidades de intervención, subordinándose al capital privado y a la lógica del mercado; puede postularse que el proceso de recuperación del rol del Estado desde 2002 no necesariamente estuvo acompañado de las instancias de articulación y planificación necesarias para volver eficaz esta renovada intervención estatal en su aspecto de factor de estructuración del territorio. Por el contrario, la acción estatal parece ser más bien tardía y poco eficaz y generar efectos negativos al reforzar las fracturas territoriales preexistentes o crear nuevas.

De esta manera, sobre un proceso de producción del espacio urbano que está librado a la dinámica inmobiliaria de valorización y especulación, sobre el que el Estado tiene poca o nula injerencia y de cuyo valor generado se apropia poco o nada, se sobreimprimen un conjunto heterogéneo y desarticulado de intervenciones estatales que muchas veces refuerzan los patrones de segregación y fragmentación socio-territorial, restando eficacia al esfuerzo público en materia de normativa, políticas públicas y recursos destinados. Esta situación arroja serios interrogantes sobre la capacidad de esta acción pública para promover verdaderos procesos de integración social y urbana y generar las condiciones de acceso a la ciudad para todos los habitantes.

Así configurada, la intervención estatal *ex post*, en un contexto de restricción al acceso al suelo urbano para los sectores populares y de primacía de la lógica capitalista de producción del espacio urbano, configura un círculo vicioso donde la acción pública termina convalidando los procesos de producción informal del espacio urbano, la apropiación de renta por parte de especuladores, loteadores y desarrolladores informales y generando espacios urbanos que se integran de manera deficitaria en la estructura urbana.

Una década después de iniciado este proceso se ha vuelto notable el aumento de la capilaridad social del Estado en todos sus niveles. Se ha recuperado a las políticas públicas como herramientas de intervención y transformación de la realidad social. Esta realidad se vive y se observa

fuertemente en el territorio, especialmente en los barrios populares, donde el Estado llega a impactar en la vida cotidiana de las personas de múltiples formas, volviéndose una presencia constante. No obstante, se hace necesario profundizar la reflexión sobre las implicancias de la acción pública en términos de los procesos de producción del espacio urbano para promover una nueva forma de intervención pública que rompa con la lógica dominante, la cual todavía hoy está profundamente vinculada al paradigma neoliberal.

### Referencias bibliográficas

- Del Río, Juan Pablo y Juan Ignacio Duarte (2011), “Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el Conurbano Bonaerense (2003-2009)”, en *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Buenos Aires, Ediciones El café de las ciudades.
- Di Virgilio, María Mercedes, Soledad Arqueros y Tomás Guevara (2013), “Regularización de villas y asentamientos informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Ejes analíticos”, en *Superada la informalidad, nuevos desafíos: políticas para las colonias populares consolidadas. Memorias del Seminario Internacional*, Zapopan, Jalisco, Editorial Universitaria, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara.
- Di Virgilio, María Mercedes, Soledad Arqueros y Tomás Guevara (2011), “Veinte años no es nada. Procesos de regularización en villas y asentamientos informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en *Revista Ciudad y Territorio*, Vol. 167, pp. 109-129, Ministerio de Vivienda de España, Madrid.
- Guevara, Tomás (2010), *Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de La Boca*, Tesis de Maestría en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

- Guevara, Tomás (2012), “La valorización inmobiliaria como política pública en Buenos Aires” en *Rethinking Development and Inequality*, Vol. 1, <http://www.rdi.andir-south.org/>.
- Herzer, Hilda, María Mercedes Di Virgilio, Tomás Guevara, Julia Ramos y Pablo Vitale (2011), “Unos llegan y otros se van: cambios y permanencias en el barrio de La Boca”, en *Revista Población de Buenos Aires*, Año 8, número 14, octubre de 2011, Buenos Aires.
- Molotch, Harvey (1976), “The city as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place”, en *The American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 2, Sep. 1976, pp. 309-332.
- Ostuni, Fernando (2009), *Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires*, Tesis de Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (2003), “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”, en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 42, No. 168, enero-marzo 2003, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (2011), “El rol del Estado: micro, meso, macro”, Conferencia dictada en el *VI Congreso de Administración Pública* organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, 7 de julio de 2011, Resistencia.
- Pradilla Cobos, Emilio (2009). *Los territorios del neoliberalismo. Compilación de ensayos*, México DF, Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Rodríguez, María Carla y María Mercedes Di Virgilio (2011), “El caleidoscopio de las políticas urbanas. Un rompecabezas para armar”, en *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*, Buenos Aires, Prometeo.
- Scatolini, Juan Luciano (s/f), “Bienes inmuebles del Estado. Su fin social”. Disponible en [www.vivienda.mosp.gba.gov.ar](http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar). Consultado el 10/05/2012.
- Smolka, Martim (2003), “Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra”, en *Land Lines*, Vol. 15, No. 1, Lincoln Institute of Land Policy.

- Torres, Horacio (2001), “Cambios socioterritoriales recientes en Buenos Aires durante la década de 1990”, en *Revista EURE. Revista de Estudios Urbano y Regionales*, Vol. 2, N°. 8, Santiago de Chile.
- Vio, Marcela (2011), “Política habitacional y producción de la Ciudad Metropolitana. Análisis de las contribuciones del Programa Federal de Construcción de Vivienda al desarrollo urbano de los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires. Prometeo.
- Vitale, Pablo (2009), *Villas, Política y ley. Apuntes a partir del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios y sus antecedentes*, Trabajo de Integración Final para optar por el título de Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

# La sustentabilidad de los procesos de modernización estatal: creación de capacidades institucionales, problemas de coordinación y desafíos de planificación

*Gustavo Dufour y Mariana Ingelmo*

## **Introducción**

El principal objetivo de este trabajo es debatir acerca de la importancia que tiene la creación y el fortalecimiento de capacidades institucionales y de coordinación estatal que supone la elaboración de políticas de modernización en la gestión pública. En particular, este trabajo se orienta al caso argentino y la propuesta es plantear las particularidades y desafíos que supone reformar y/o mejorar los procesos de gestión pública en un Estado federal, de amplia extensión territorial y que hace apenas una década sufrió la crisis económica, política, social e institucional más grande de su historia.

Es así que este texto se articula de la siguiente manera: en primer lugar, se hará una breve reseña sobre las distintas formas en las que se llevaron a cabo las reformas del Estado (a nivel internacional y local) en las últimas tres décadas. Asimismo, se tratará de señalar las principales razones por las cuales estas no fueron exitosas. Adicionalmente, en esta sección se introducirán algunos conceptos que hacen referencia a cuál es la concepción actual que debería suponer la modernización estatal.

En segundo lugar, se intentará ilustrar sintéticamente la manera en la que el Proyecto de Modernización del Estado (PME), dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, implementa diversas herramientas y políticas que tienen como objetivo innovar en la gestión pública argentina. En este sentido, se destacan algunos de sus

principales logros en términos de las capacidades que dejó instaladas y también qué políticas específicas deberá afrontar en el corto y mediano plazo.

En tercer lugar, se hará mención respecto de los principales desafíos que está pendientes para los próximos años en materia de innovación de la gestión pública así como sobre el rol que creemos que la Jefatura de Gabinete, como ministerio coordinador, debería asumir en materia de fortalecimiento de las capacidades estatales para la modernización estatal. En este sentido, se mostrará que es clave tanto la coordinación y la planificación estratégica así como la generación de procesos que sean sustentables en el mediano y largo plazo.

Finalmente, la cuarta sección concluye con unas breves reflexiones finales.

### **Las diversas reformas estatales y su concepción sobre el rol del Estado**

La reforma del Estado se ha convertido en un tema central de la agenda política mundial desde hace ya varios años. El origen de este proceso tuvo lugar con la crisis de los Estados de Bienestar de los países desarrollados hacia fines de la década de 1970, momento en el que se observaba cierto desequilibrio entre la expansión de estas estructuras y agencias públicas junto a los beneficios y derechos sociales que otorgaban, por un lado, y la capacidad fiscal del Estado para financiar este crecimiento, por el otro. La crisis del petróleo, entre otros fenómenos de relevancia internacional, puso en jaque la capacidad de las economías más desarrolladas para seguir sosteniendo estos modelos de Estado generoso.

De esta forma, en un primer momento, la propuesta más aceptada durante estos años frente a la crisis del modelo social burocrático consistió en la generación e implantación de un modelo neoliberal-conservador cuyas premisas fueran el equilibrio fiscal y de la balanza de pagos de los países en crisis. En otras palabras, la respuesta que se estaba produciendo a nivel de los países más desarrollados consistía en la reducción del tamaño del Estado (en términos de sus estructuras, funciones y servicios públicos) y, como

contrapartida, la idea de que debía haber un predominio del mercado de todas aquellas relaciones que dejaran de estar reguladas por el Estado. La premisa era, básicamente, que las leyes de la oferta y la demanda del mercado lograrían por sí mismas alcanzar ese equilibrio buscado.

Sin embargo, este modelo probó no ser demasiado exitoso con el correr de los años. La regulación de las relaciones sociales, de por sí sumamente complejas, no puede estar meramente librada al mercado. Por ello, se comenzó a pensar que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino más bien en su reconstrucción. Es decir, para lograr un país socialmente más integrado y económicamente autosuficiente, es necesario que exista una autoridad legal que regule las relaciones entre mercado, Estado y sociedad de forma tal que pueda obtener un equilibrio entre el desarrollo económico y la justicia social. En este sentido, las únicas instituciones con capacidad de alcanzar estas metas son los propios estados nacionales. Por esta razón, el nuevo consenso en materia de reforma estatal apuntó a generar mayor gobernabilidad a partir de la creación y fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado.

América Latina no queda exenta ni de este debate ni de la evolución de las maneras de concebir la reforma del Estado. El debate acerca de qué tipo de Estado se desea construir fue, y también lo es actualmente, un gran tema para este continente. Pero más allá de las similitudes con los procesos anteriormente descritos, se presentan importantes peculiaridades que es necesario destacar.

En el caso de las similitudes, puede comenzar señalándose que en la década del 70 lo que América Latina atravesó fue la crisis del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) que, básicamente, estaba basado en tres pilares: una política industrial activa, barreras al libre comercio y política monetaria con tipo de cambio alto.

De esta forma, la primera generación de reformas que se eligió como respuesta a principios de la década del 80, priorizó la dimensión financiera de la crisis del Estado. En otras palabras, las premisas fueron la apertura comercial y el ajuste fiscal. En este sentido, la estabilización de la economía ante el peligro hiperinflacionario fue vista como el éxito más importante de esta primera ronda de reformas.

Asimismo, posteriormente se adicionó a esta nueva idea del rol del Estado una segunda generación de reformas que, independientemente de su límite temporal (generalmente ubicado durante la década del noventa), fueron consideradas como la continuación de sus antecesoras ya que básicamente seguían con la idea e intención de consolidar un modelo de organización social basado en el mercado. Así, el objetivo planteado consistía en disminuir el tamaño del Estado “bobo” a partir de una mirada “pro eficiencia”. Es decir: las metas de este nuevo modelo “*aggiornado*” procuraban alcanzar mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos invertidos en programas y políticas públicas más focalizadas, y pretendían hacerlo, con una mirada más compartimentada de las problemáticas sociales.

Para ello, esta nueva visión apuntaba a trabajar en el mejoramiento de las capacidades administrativas e institucionales del Estado, en paralelo a la puesta en práctica de las medidas adoptadas en las reformas de primera generación. En este sentido, siguiendo a Souza y Moreira (1999), estas nuevas reformas promovían básicamente cuatro pilares: la eficiencia de los servicios públicos; la efectividad de los mismos; la democratización en el sentido de un mayor involucramiento de la comunidad en las decisiones de políticas públicas; y la descentralización de las responsabilidades de servicios sociales e infraestructura a niveles inferiores de gobierno.

Sin embargo, también en Latinoamérica fue corroborado con el paso del tiempo que este ajuste estructural y estas reformas por sí solas estuvieron lejos de resolver varios problemas fundamentales. América Latina es un continente que históricamente tuvo mucha desigualdad social pero que en las últimas décadas esta se presentó como uno de los mayores desafíos a resolver. Es decir: el mundo globalizado actual incrementó la complejidad de las problemáticas a las que el Estado debió comenzar a hacer frente y, por tanto, puso en evidencia que estas recomendaciones acerca de la generación y planificación de políticas focalizadas, parciales y verticalistas quedaban obsoletas.

En gran parte, esta obsolescencia se debió a que los organismos y las distintas jurisdicciones mantenían una racionalidad y autonomía propias que se encontraban naturalmente en superposición, en contradicción, o incluso ausentes, revelando profundas tensiones entre



enfoques y competencias (Acuña, 2010). Por tanto, problemas tan básicos como la calidad de las instituciones, de su intervención y de la burocracia pública, responsables de la implementación de las políticas del Estado se vieron fuertemente afectadas.

En esta línea, la nueva visión planteada en el caso latinoamericano buscó una respuesta similar a la del mundo desarrollado. La propuesta no estuvo, pues, en el desmantelamiento del aparato burocrático-estatal ni en saber identificar las políticas correctas, sino en la reconstrucción del Estado, pero no de un Estado cualquiera sino de uno con una estructura institucional perdurable y eficaz (Evans, 1996), con capacidad para afrontar los problemas multicausales de la sociedad (enclavada en un marco histórico, geográfico, político, social, ideológico-cultural y económico específico) de una manera estratégica, flexible e integral.

En este sentido, una alternativa posible que se ha comenzado a discutir es aquella que propone un modelo de reforma pro-integralidad que incorpora esta dimensión multicausal, tanto en su aspecto metodológico como en su propuesta de acción, señalando la importancia de la coordinación de políticas y programas, a partir de un accionar coherente, integral y sostenido.

Sin embargo, llevar a la práctica esta propuesta teórica no es una tarea simple. La pluralidad de actores, la segmentación territorial, la interdependencia del contexto internacional son solo algunos de los factores que ponen en juego constantemente la capacidad de los organismos públicos de responder de una manera estratégica, coherente e integral y que, en muchos casos, revelan la falta de capacidades organizacionales e institucionales para hacer frente a estos desafíos. En esta línea, además, hay que destacar que a la hora de llevar adelante cualquier proceso de reforma, suele presentarse una clara tensión entre tradición e innovación, que requiere de intervenciones estratégicas que impacten en los valores y las prácticas en uso. Se trata de planificar el cambio de modelo de gestión con perspectivas que superen la sola recomendación técnica, para lograr instalar nuevas lógicas de pensar el Estado.

Es por esta razón que la modernización estatal, concebida como un proceso de reforma, no escapa a esta forma de analizar la realidad. La modernización del Estado es un proceso político-técnico cuyo principal

objetivo radica en fortalecer las capacidades institucionales de las organizaciones públicas.

En este sentido, la modernización estatal en un país como la Argentina, supone la consideración de una serie de factores adicionales. En primer lugar, es fundamental entender que en las últimas tres décadas se ha venido observando en este país un rol crecientemente activo de la ciudadanía en el involucramiento de la planificación de políticas públicas y la provisión de derechos sociales, que ha venido acompañando una mayor interdependencia entre actores de la sociedad civil y actores políticos. Es decir, se evidencia un progresivo aumento de la sociedad informada que interviene de diversas maneras en el ciclo de la política pública, ya sea desde la colocación del tema en la agenda, la participación en la toma de decisiones, la asistencia en la implementación o, incluso, en la evaluación de las acciones desarrolladas por el Estado. La complejidad de estas redes implica entonces que a la hora de repensar qué tipo de capacidades institucionales se necesitan, es fundamental considerar estas interacciones para una mayor efectividad y eficacia de las políticas de modernización del Estado.

Asimismo, la crisis que hizo eclosión a finales de 2001, entre otras cuestiones, dejó como lección que los problemas de políticas públicas son multicausales y por ello es necesario abordarlos con respuestas que impliquen pensar de manera integral. En este sentido, la modernización estatal es un fenómeno que debe enmarcarse en un contexto donde prima, especialmente luego de las transferencias realizadas en la década de los noventa, la corresponsabilidad en materia de varios servicios públicos así como la existencia de cierta superposición de funciones, entre niveles de diversas administraciones (local, provincial, nacional) que coexisten dentro de un régimen federal de gobierno. En este marco, entonces, el abordaje de ciertas temáticas públicas y, especialmente, aquellas caracterizadas por una fuerte multicausalidad, obliga a incorporar al tema de la coordinación como eje para la construcción de políticas.

Por ello, desde hace una década, la Argentina ha comenzado un proceso de reconstrucción institucional que se enfocara en la recuperación del rol del Estado en una sociedad más inclusiva, equitativa y democrática. Esto implicó impulsar políticas públicas basadas en consensos que permitieran garantizar una mejor calidad de los bienes y servicios

que este Estado fortalecido ofrecía, así como también una mayor transparencia de sus procesos y un canal de comunicación más fluido con los ciudadanos.

La Jefatura de Gabinete de Ministros ha venido cumpliendo un rol fundamental en este sentido. Fruto de la necesidad de dar respuestas a viejos y frecuentes problemas de la Administración Pública, como la falta de coordinación e integralidad en la aplicación de políticas y proyectos nacionales, este Ministerio fue creado con rango constitucional para poder hacer frente a estos desafíos.

Al concebir al Estado como una institución abierta, que requiere del trabajo articulado de los organismos que la integran para alcanzar un accionar coherente, sistemático y sustentable en el tiempo, se percibe la necesidad de contar con instituciones y mecanismos que regulen el accionar conjunto del mismo. A su vez, el accionar estatal requiere de coherencia, lo cual implica planificación estratégica. Es decir, el Estado debe trabajar sosteniendo objetivos compartidos y políticas cuya visión sea de largo plazo, con horizontes temporales amplios, aunque definidos. Se trata de proyectos cuya maduración sea lo suficientemente extensa en el tiempo como para lograr su correcta gestación y aplicación. Por lo tanto, es clave que los *stakeholders* de esas políticas generen consensos y sinergias que habiliten un accionar estatal coherente, integral y sostenido en el tiempo sobre los problemas estructurales que minan la equidad y el desarrollo en nuestra sociedad.

### **El proyecto de modernización estatal**

A partir del año 2003, con el inicio de la recuperación de la crisis y la llegada de un nuevo gobierno al poder, el país se sumergió en un cambio de paradigma político y cultural, que modificó la forma de pensar la relación Estado-sociedad-mercado. Precisamente, lo que se produjo es una redefinición y recuperación de la actuación del Estado, tanto en su tamaño como en su lógica de funcionamiento.

Bajo esta nueva coyuntura, la modernización estatal cobró una importancia central para la consolidación de un proceso nacional de fortalecimiento y recuperación de las funciones y capacidades estatales, cuya finalidad sea consolidar un Estado eficiente y participativo. Eficiente en

tanto se convierte en promotor de políticas que satisfagan las demandas sociales. Participativo porque busca activamente el acercamiento con la sociedad a través de sus políticas.

Asimismo, este proceso modernizador, que es político y técnico simultáneamente, tuvo (y tiene) como propósito la creación de un Estado, ágil, dinámico y transparente. Por ello, como toda tarea que supone innovar, busca superar las acumuladas deficiencias de la administración pública y trabajar por un cambio cultural y organizacional. De esta manera, se entendió que para lograr esta innovación también es necesario impulsar un aparato público-estatal que sea capaz de adaptarse a los cambios de contexto político, económico y social para proveer adecuadamente bienes y servicios públicos de calidad.

En este contexto, la creación del Proyecto de Modernización Estatal (PME) se concibió como un espacio para impulsar la modernización de la Administración Pública Nacional en general, y de la Jefatura de Gabinete en particular, a partir de la puesta en marcha de un conjunto de acciones que permitieran consensuar, planificar, coordinar y monitorear la pluralidad de aspectos que comprende una estrategia integral de modernización del sector público.

El proyecto adhiere al concepto de “gobernanza” entendida esta como el mecanismo de coordinación de redes entre actores públicos y privados, caracterizado principalmente por la existencia de relaciones de cooperación y confianza que definen una estructura plana de coordinación para la toma de decisiones en base a la persuasión y la negociación (Thompson, Leacic, Mitchell y Frances, 1991). Por eso, en su rol específico, el PME coordina y apoya la creación de espacios, herramientas y metodologías que permitan dar lugar a la planificación y a los acuerdos y consensos necesarios para la adecuada ejecución estrategias de innovación en las áreas de gestión pública de la Jefatura de Gabinete. Y, en esta línea, desde el 2003 el PME ha brindado apoyo, recursos e insumos a diversas áreas de gobierno para lograr sus objetivos organizacionales de innovación y proveer una mejor calidad de bienes y servicios públicos que la Jefatura ofrece a la ciudadanía.

En tal sentido, el proyecto trabaja en tres ejes claves que a su vez se integran de diversas líneas de trabajo, ofreciendo herramientas, metodologías y capacidades específicas a diferentes sectores de

la administración pública. El primero de estos ejes se ha denominado “Gestión Estratégica” ya que apunta a generar una mayor flexibilidad y adaptación organizacional con herramientas y prácticas de gestión edilicia, fortalecimiento institucional y gestión del cambio. Dentro de esta área, se encuentran tres líneas:

*Gestión de Activos Físicos:* fomenta el desarrollo y utilización de herramientas innovadoras en la gestión de activos edilicios y tecnológicos e impulsa la aplicación de estándares internacionales en el uso y gestión de los mismos.

*Fortalecimiento de la Estrategia de Modernización del Estado:* contribuye a la ampliación y consolidación de las capacidades estatales en los organismos de la Administración Pública Nacional (APN).

*Gestión del Cambio:* se orienta a optimizar procesos y resultados en el diseño, planificación y ejecución a mediano y largo plazo, de reformas en la estructura organizacional de organismos públicos.

Por su parte, el eje de “Mejora de Procesos y Gestión Responsable” apunta a optimizar la capacidad de toma de decisiones estratégicas en materia de servicios y procesos burocráticos del Estado así como de la comunicación con los ciudadanos-usuarios. Las líneas que lo integran son las siguientes:

*Sistemas de Información del Seguimiento y Evaluación de la Gestión y Tableros de Comando:* promueven la incorporación de mecanismos de coordinación, transparencia y eficiencia en el seguimiento y evaluación de la gestión de las políticas públicas, facilitando y otorgando mayor racionalidad al proceso de toma de decisiones estratégicas por parte de los responsables políticos.

*Programa Carta Compromiso con el Ciudadano:* colabora para que los organismos públicos se comprometan con estándares de calidad en la prestación de servicios y estimula iniciativas que mejoren las modalidades de participación ciudadana.

*Instrumentos y Mecanismos para Programas y Proyectos con Financiamiento Externo:* asiste técnicamente a organismos públicos para una gestión más eficaz y eficiente de las fuentes externas de financiamiento.

*Sistema de Gestión Integral de los Recursos Humanos:* contribuye a producir información sobre las características laborales del personal de la APN y a sistematizar la normativa que regula la gestión de Recursos Humanos, favoreciendo la toma de decisiones y la formulación de estrategias de capacitación.

*Gestión Basada en Resultados:* trabaja en el diseño de acciones abocadas a la reingeniería de procesos, que orientan la gestión hacia el cumplimiento de resultados y metas concretas de gestión.

Finalmente, un tercer eje de gestión ha sido denominado “Gobierno Electrónico y Administración Digital”. Mediante el mismo, se promueve el desarrollo y la aplicación de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) con el fin de alcanzar una gestión más eficaz y eficiente, por medio de la interacción con los ciudadanos a través de diferentes entornos y herramientas virtuales. Las líneas que integran esta área son variadas:

*Firma Digital:* contribuye a la despapelización de la Administración Pública y a mejorar la eficiencia en los procesos de gestión, garantizando autoría y validez legal de los documentos electrónicos e introduciendo estándares de seguridad en las transacciones digitales.

*Seguridad Informática:* desarrolla estrategias de acción para tratar incidentes informáticos y asistir a otros organismos en el logro de estándares de seguridad, con el fin de garantizar un adecuado tratamiento a la información y datos que el Estado produce y consume.

*Portal Argentina Compra:* brinda asistencia para la inscripción y capacitación de los proveedores del Estado.

*Portal Guía de Trámites:* produce y sistematiza información sobre toda la tramitación ante los organismos públicos promoviendo una ciudadanía más informada.

*Programas de Capacitación:* dado que los recursos humanos son uno de los elementos más valiosos para poder llevar adelante cualquier proceso que involucre la innovación y mejora de la gestión, se apoya la realización de cursos presenciales y a distancia, diseñados a partir de las necesidades de los organismos y agentes de la administración pública y destinados a fortalecer las herramientas transversales de gestión y potenciar el uso de las Nuevas Tecnologías de la Información.

Así, en vista de los logros obtenidos y las limitaciones analizadas, se vislumbra que la futura línea de trabajo del PME debería continuar enfocándose en dos grandes ejes:

- a) el uso de la tecnología para mejorar la gestión de la administración pública y los servicios que brinda el Estado al ciudadano, y
- b) el análisis estratégico de los procesos y contenidos de las políticas públicas a cargo de la Jefatura.

Específicamente, las principales líneas de trabajo que se proponen y de las cuales la JGM como ministerio coordinador debería seguir son las siguientes:

- 1) *Gobierno Electrónico*: continuar apoyando políticas de innovación tecnológica que involucren otras jurisdicciones dentro de la APN. Particularmente:
  - Reorientar las iniciativas de una Ventanilla Única, que involucre a dos o más agencias estatales y que permita iniciar, seguir o finalizar un trámite vía web.
  - Colaborar en la ampliación de las plataformas de interoperabilidad.
  - Propiciar la aplicación de *software* de uso público.
  - Promover el uso de tecnologías en áreas sociales de gobierno, por ejemplo, creando una Historia Clínica Única para todos los hospitales del país.
  
- 2) Dentro del área de *Gestión de RRHH*:
  - Culminar la interoperación de las diversas bases de datos que tiene el Estado para la conformación de la Base Única del Personal del Estado (BUPE).
  - Iniciar un proyecto que sienta las bases del Legajo Único del Personal Informatizado.
  - Definir una línea de trabajo en lo relacionado al personal que se encuentra registrado en el Registro Central del Personal Contratado.
  
- 3) *Gestión de la información*: continuar trabajando sobre la base de un esquema o espacio interjurisdiccional (nacional/local; interministerial) que permita responder a los interrogantes sobre *¿Qué información tiene el Estado? ¿En qué grado interoperan las bases de datos? ¿Qué información se encuentra sistematizada? ¿Cómo es el vínculo con la información en jurisdicciones subnacionales?*
  
- 4) *Seguimiento & Evaluación*: crear e institucionalizar un área de planeamiento, monitoreo y evaluación de políticas públicas



estratégicas, específicamente en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

- Incluir el análisis de las políticas públicas que se vinculan con jurisdicciones concurrentes (por ejemplo, transporte en áreas metropolitanas, medio ambiente, etc.).
  - Identificar solapamientos en misiones y funciones dentro del ministerio, para trabajar sobre estrategias que hagan más eficiente la Administración Pública.
- 5) Iniciativas relacionadas con *Gobierno Abierto / Transparencia Activa*: impulsar diversas acciones que den respuesta en materia de acceso a la información y fortalecimiento de la relación democrática con los ciudadanos.

Dada la interdependencia entre muchos de los procesos involucrados dentro de cada una de estas líneas y ejes, una instancia casi inevitable es la coordinación entre las distintas áreas de la Jefatura de Gabinete para su desarrollo así como la interacción con otros organismos de la APN a fin de implementar y, posteriormente, monitorear y evaluar, la aplicación de estas capacidades y mejoras de gestión. En la práctica, se trata de plantear horizontes de factibilidad e ir avanzando paulatinamente, pero de manera consensuada, en cada uno de los aspectos que hacen a la política. Solo si se consiguen dichos acuerdos comunes, estas líneas de política podrán “sobrevivir” a los diferentes cambios de gobiernos, autoridades ministeriales e, incluso, gestiones internas.

A una década de iniciado el Proyecto, y habiendo entendido la existencia de esta interdependencia, podemos establecer que uno de los principales factores que permitió avanzar en la concreción de estos acuerdos comunes fue la preeminencia de redes informadas basadas en liderazgos, confianza y reciprocidades entre actores con orientaciones o sentidos comunes.

## **Desafíos de una política de modernización estatal sustentable**

Si bien el gobierno argentino ha venido trabajando desde hace una década en el fortalecimiento institucional de las capacidades estatales, aún quedan por delante muchos desafíos que afrontar en una sociedad cada vez más compleja y dinámica.

En esta línea, el presente trabajo pretende examinar los desafíos que implica la creación y puesta en práctica de capacidades de coordinación (verticales y horizontales) en la Administración Pública para el desarrollo de políticas integrales de modernización, asumiendo la complejidad de las sociedades actuales y el rol de los distintos actores e incentivos institucionales.

Desde fines de los años 90, la literatura se ha abocado a tratar el tema alcanzando cierta injerencia de sus recomendaciones en las altas esferas de gobierno, logrando crear un amplio consenso acerca de la necesidad de coordinar el accionar público en pos de generar políticas más eficaces y eficientes. En este sentido, la creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros en 1994 y el otorgamiento de su rango constitucional, son prueba de la importancia que el gobierno argentino brinda a la coordinación de políticas públicas.

Asimismo, es relevante señalar que la coordinación no fue concebida como un fin en sí mismo, sino que se la considera como un medio para lograr que las políticas públicas lleguen a los ciudadanos. El Estado es quien debe garantizar que los esfuerzos de todas sus dependencias respondan la misma lógica, logrando un accionar conjunto y coherente. El fin último de la administración gubernamental, entonces y en palabras de Easton (1953), es procesar en forma eficiente las demandas de la ciudadanía (*inputs*) y transformarlas en los productos o políticas deseadas (*outputs*). Tal tarea resulta imposible sin la sinergia de la totalidad del entramado estatal.

En esta línea, en presencia de un contexto de permanente cambio, y en un país federal que cuenta con un enorme conjunto de *stakeholders* que se interesan por la gestión y la administración pública, la puesta en marcha de estrategias de coordinación supuso la realización de las siguientes preguntas: ¿qué es y qué supone coordinar en política pública?

¿cuáles serían los arreglos institucionales más convenientes (y factibles) para poder coordinar en Argentina? ¿qué mecanismos de coordinación existen actualmente en materia de políticas de modernización estatal en el gobierno nacional?

Para tratar de dar respuesta a algunas de estas cuestiones, en 2003 se crea el PME como un Programa que de coherencia a la política de modernización de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Su instauración evidencia la pretensión de construir un Estado ágil y dinámico, capaz de adaptarse a los cambios del contexto social para proveer adecuadamente bienes y servicios públicos de calidad a los ciudadanos. Y en su razón de ser, está la función de articulador entre una multiplicidad de procedimientos, herramientas y políticas que permiten cumplir con los objetivos organizacionales y prioridades de gestión de la Jefatura de Gabinete de Ministros, como promover la transparencia, el acceso a la información pública, la participación de la sociedad civil, la equidad y la rendición de cuentas en áreas del Estado que proveen bienes y servicios públicos. Desde ese entonces, el Proyecto ha transitado por diversas etapas que fueron marcando, delineando y redireccionando su rumbo, permitiéndole acomodarse a los tiempos y desafíos que corren, por medio de acciones planificadas estratégicamente.

La planificación es una forma de ordenar acciones en un contexto de conflicto. La ausencia de un plan de estas características abre camino a la improvisación, la incoherencia en la toma de decisiones, la inercia administrativa, y la falta de priorización de los objetivos. Por esto, la ejecución de un plan estratégico implica una guía de acciones según su importancia y la necesidad de su desarrollo en el mediano o largo plazo. Solamente de esta manera, pueden establecerse las pautas para un funcionamiento lógico e integral que sea sustentable en el tiempo. En otras palabras: la gestión pública tiene como tarea indelegable trabajar en la institucionalización de las capacidades de coordinación tanto en los niveles verticales como transversales de gobierno, porque solo de esa forma podrán llevarse a cabo políticas no solo coordinadas, sino también integrales y coherentes intertemporalmente. Y es por esta razón que el desarrollo de una estrategia de modernización estatal, debe generar cambios culturales y organizacionales que impacten en las administraciones públicas bajo la premisa de ser también autosustentables.

En palabras del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), un proceso de reforma estructural como el que involucra a la modernización estatal supone la modificación del paradigma organizacional característica del modelo weberiano, debido a que dicho modelo no es capaz de dar respuesta a los dilemas contemporáneos de la administración pública. Según el documento que esta entidad elabora, podría entonces resumirse que los cambios en la gestión pública deben ser orientados:

- a) por la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos;
- b) por el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores;
- c) por la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas” (CLAD, 1998: 12).

### **Indagando en las capacidades de coordinación de la administración pública nacional en argentina**

La pluralidad de actores, la segmentación territorial, la interdependencia del contexto internacional son solo algunos uno de los factores que ponen en juego constantemente la capacidad de los organismos públicos de responder de una manera estratégica y que, en muchos casos, revelan la falta de capacidades organizacionales e institucionales para hacer frente a estos desafíos.

Los progresivos procesos de descentralización profundizados a partir de la década de los 90, han afectado e incluso debilitado las estructuras institucionales para la coordinación, dificultando la ejecución de estrategias coherentes e integrales. Por integralidad, se entiende a un “agregado de distintas lógicas de pensamiento, organizacionales y de comportamiento que confluyen en un punto de llegada, posterior a su maduración como posturas, comprensiblemente, rígidas” (Acuña, 2010:10). En este sentido, muchos de los procesos de reconocimiento de competencias en los niveles subnacionales no han sido acompañados

de la generación de capacidades para constituir políticas coordinadas y transversales.

Es por ello que coincidimos con Repetto en que es necesario generar y aplicar una capacidad de coordinación de “pro-integralidad”, entendiéndola como:

“(un) proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (...) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar. El mencionado proceso generará realmente una coordinación pro-integralidad cuando derive en: a) la fijación de prioridades compartidas; b) la asignación acordada de responsabilidad al momento de diseñar las intervenciones; c) la decisión “sumapositiva” de qué hacer y cuántos recursos movilizar; y d) una implementación con acciones complementarias de múltiples actores, que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los diversos responsables de las políticas y programas sociales” (Repetto 2005:42-43).

La coordinación pro-integralidad implica, en primer lugar, entender la existencia de tableros múltiples de intervención de política pública. En otras palabras, se trata de descifrar cómo intervienen e inciden las distintas capacidades estatales (política, organizacional y económica) en el mayor o menor grado de coordinación. Estas capacidades, a su vez, son influidas constantemente por una multiplicidad de instituciones y actores que, de acuerdo a sus recursos, intereses e ideología, intervienen con un peso relativo en el gobierno y en la toma de decisiones. Es decir, que los actores e instituciones utilizarán sus capacidades para cooperar, negociar o ejercer su poder de veto ante las políticas surgidas en el seno de los ámbitos de coordinación existentes. Las dificultades que existen a la hora de diseñar una política aparecen desde el primer momento, dado que los factores involucrados en la toma de decisiones pueden responder

a lógicas e inercias particulares, a intereses corporativos o sectoriales, o a complejas redes de interdependencia.

Sin embargo, si logran superarse estas dificultades y si la sinergia producida durante estos procesos logra alcanzar una fijación de prioridades, entonces la coordinación puede construir un eje, un principio ordenador, que guíe el proceso de toma de decisiones, la elaboración y la implementación de las políticas. Y esto no implica que necesariamente todo el proceso de decisión deba ser conducido de acuerdo a criterios horizontales. Como señala Repetto, “las formas a través de las cuales se puede arribar a una positiva coordinación pueden expresar tanto rasgos de jerarquía vertical, como de prácticas horizontales” (Repetto, 2005:44).

En consonancia con lo que plantea Martínez Nogueira (2010), a una década de iniciado el proyecto, y habiendo entendido la existencia de una interdependencia entre actores e instituciones interesadas en la modernización estatal, se ha detectado que uno de los principales factores que permitió avanzar en la concreción de muchos de los acuerdos comunes que logró el PME fue la preeminencia de redes no institucionalizadas sustentadas en liderazgos y reciprocidades entre actores que comparten orientaciones o sentidos, soslayando los arreglos formales y las jerarquías de poder. En este sentido, entonces, uno de los principales desafíos con que se enfrenta el PME y la Jefatura de Gabinete es la construcción de espacios institucionales de coordinación así como la transición hacia una cultura organizacional que acompañe la delimitación de competencias y tenga una visión estratégica que permita el fortalecimiento de capacidades organizacionales y su supervivencia más allá de la vigencia de gobiernos y políticas.

### **Una visión superadora de la coordinación: la percepción del beneficiario**

Como se ha adelantado al inicio de este trabajo, la preocupación por la intersectorialidad en la literatura es reciente y surgió principalmente en reacción a una inquietud en materia de “racionalidad administrativa-fiscal”. Específicamente, este nuevo cuerpo teórico estuvo motivado a la luz de la emergencia y expansión de múltiples programas

focalizados producto de las políticas sociales neoliberales, que evidenciaron los asimétricos desarrollos socioeconómicos como los diversos escenarios político-institucionales.

Por ello, nuevas perspectivas analíticas han comenzado a avanzar hacia lo que en la sección anterior se ha denominado como análisis pro-integralidad. Se trata, a nuestro criterio, de una visión superadora del enfoque pro-eficiencia que incorpora el factor multicausal, tanto en su aspecto metodológico como en su propuesta de acción. Esto obliga a distanciarse de aquellas otras explicaciones monocausales dominantes que reproducen la ineficacia, simplificando problemáticas complejas. En suma, para esta perspectiva analítica, la lógica de la pro-integralidad necesita contar con una coordinación de políticas y programas que sea fruto de un accionar coherente, integral y sostenido.

Sin embargo, a pesar de las ventajas teóricas y prácticas de este enfoque, es fundamental tener en cuenta la dificultad que implica diseñar una política de coordinación que incorpore un complejo conjunto de intervenciones, puesto que el peso de los diversos actores e intereses requerirá contar con coaliciones sociopolíticas progresistas y aparatos técnicos burocráticos con capacidades para llevar a cabo prácticas flexibles de gestión pública (Repetto, 2010).

Siguiendo a Martínez Nogueira (2010) y Repetto (2010) y a partir de la experiencia de una década del PME, se está en condición de sostener que la coordinación integral de políticas y programas debe ser abordada con una noción procesal que abarque desde el punto mismo de la formación de la política (momento en el que se crea un problema como objeto de la acción pública y se establece el método de intervención con una mirada integral), debe extenderse a la etapa de toma de decisiones, a la implementación y, finalmente, cubre también su evaluación así como la reformulación estratégica.

Nuevamente: la modernización del Estado es un proceso político y técnico. Como tal, su estrategia debe estar fundada a partir de una elaboración rigurosa pero políticamente consensuada de programas, planes y proyectos, que supongan metas y acciones que sean factibles de ser monitoreadas y evaluadas de forma permanente. Esta forma de gestionar permitirá no solo que puedan elaborarse diagnósticos precisos sobre la marcha de los procesos y resultados de la política sino que, en caso de

ser necesario, habilitará la posibilidad de readaptación y actualización de la misma con un mayor grado de flexibilidad estratégica para que la ciudadanía, principal beneficiario de estas políticas, pueda disfrutar de un Estado que responde de mejor manera a sus demandas.

Por ello, incorporar al análisis la percepción del beneficiario implica generar información que facilite la toma de decisiones en la gestión, la cual a su vez, deberá tener en cuenta el grado y características de la participación de los ciudadanos en las políticas públicas, el alcance de los resultados y el impacto de las soluciones ofrecidas sobre los principales problemas, prioridades y demandas identificadas desde la percepción de esos beneficiarios. Es decir, la coordinación pro-integralidad que incorpora la mirada del beneficiario busca la adecuación entre las políticas públicas que se aplican y las necesidades de la ciudadanía.

### **El PME como coordinador de políticas de modernización: experiencias, aprendizajes y desafíos**

Como se ha señalado anteriormente, el proyecto ha venido trabajando en la instalación de capacidades institucionales y de una cultura de modernización entre los diferentes actores estatales y, con una menor incidencia, en la sociedad.

Luego de una década desde su creación, quisiera entonces señalarse un conjunto de aprendizajes que se fueron obteniendo a medida que distintas acciones e iniciativas se implementaban, monitoreaban y evaluaban. En primer lugar, una de las lecciones que se ha evidenciado con mayor fuerza en los últimos años, es que efectivamente el desarrollo e institucionalización de un área, espacio o mecanismo de coordinación en cualquier administración pública es un factor estratégico, y aún más en el nivel nacional de países federales, donde debe existir un claro equilibrio entre los roles y funciones de este área, por un lado, y sus competencias y capacidades reales, por otro. Fortalecer el espacio organizacional y la interacción entre sus diferentes integrantes, formar a los técnicos en conocimientos y habilidades específicos, y determinar estrategias conjuntas de abordaje respecto a las diferentes problemáticas, se vuelve una tarea trunca si tal organismo de coordinación no posee la autonomía necesaria para dialogar con los distintos actores involucrados –tanto en



niveles verticales como horizontales de gobierno— y para llevar a cabo de manera consensuada acuerdos y políticas concretas. En sentido contrario, tampoco es coherente ni deseable buscar crear un nuevo espacio de coordinación independiente de las lógicas en las que se verá inmerso y dentro de las cuales deberá funcionar institucional, política y técnicamente, ya que no podrá cumplir con los objetivos y líneas de acción buscados.

En otras palabras y como ya se ha adelantado, la creación de cualquier espacio o mecanismo de coordinación debe estar acompañado por objetivos que cuenten con horizontes de factibilidad y permitan ir avanzando paulatina y consensuada en cada uno de los aspectos que hacen a la política. La lección en este sentido es que solo arribando a una coordinación sinérgica pro-integralidad, una política tiene más probabilidades de perdurar en el tiempo. Y es por ello que la visión enfocada a incluir a los beneficiarios de estas políticas tiene la ventaja de fundamentar el accionar en el relevamiento de necesidades concretas.

No obstante, en esta instancia encontramos aquí una segunda lección a considerar. El acercamiento al ciudadano por parte del Estado argentino se ha revelado como una de las grandes deudas pendientes de la administración pública nacional de los noventa la cual, luego de una década de alejarse constantemente de este, comienza paulatinamente a saldarse. Sin embargo, esta vez el desafío es doble: por un lado, el Estado debe reconstruir sus capacidades institucionales y organizacionales de interacción y comunicación con el ciudadano, erosionadas durante la etapa neoliberal y, por otro, debe hacerlo en un contexto de permanente cambio y agilidad de los tiempos y procesos políticos, económicos, sociales y tecnológicos.

En tercer lugar, y en consonancia con el párrafo anterior, otro aprendizaje que se vislumbra como fundamental a partir de estas experiencias, es la necesidad de lograr la institucionalización de la coordinación entre Estado y ciudadanos, en todas las etapas de construcción de política pública. Esto es, institucionalizar los métodos de acceso de la problemática a la agenda pública, planeamiento y toma de decisiones, implementación, monitoreo, evaluación y reformulación y, en este sentido, las capacidades organizacionales vinculadas a la difusión de las iniciativas del Estado y a la consulta y relevamiento de datos entre los

posibles beneficiarios. Todos son aspectos claves a desarrollar. Por ello, si bien el establecimiento de canales de comunicación con la sociedad ha sido, desde el inicio, un objetivo del PME, a lo largo de los años se ha observado que esta comunicación no es automática sino que se trata de un complejo proceso de acercamiento paulatino que debe tomar nota de los intereses y prioridades que esta sociedad tiene y que demanda en términos de servicios y política pública.

El reconocimiento de la ciudadanía como un *stakeholder* en los procesos de planeamiento y ejecución de políticas de coordinación tiene varias implicancias. Primero, es clave contar técnicamente con mecanismos y herramientas que permitan facilitar una relación directa con los ciudadanos, permitiendo incorporar en la agenda gubernamental del organismo las necesidades, comentarios y propuestas efectuadas por los mismos. En segundo lugar, la rendición de cuentas es fundamental para conocer el nivel de satisfacción de la ciudadanía en relación a las políticas y servicios prestados. Para ello, se ha revelado como aprendizaje y desafío a resolver, alcanzar una mejor publicidad de las tareas realizadas, de los recursos invertidos, de los actores involucrados y de las investigaciones desarrolladas. En síntesis, se trata también de trabajar en la institucionalización de prácticas transparentes que incluyan tanto mecanismos de *accountability* sociales –apoyándose en el ciudadano y en las organizaciones de la sociedad civil–, como transversales y horizontales, dentro del propio Estado.

Finalmente, una cuarta pero no menos importante lección que puede extraerse a partir de la experiencia del PME en la gestión desde hace una década es la relevancia de considerar no solo a las personas y las instituciones, sino también al entorno físico en el cual dichas políticas se despliegan. El factor ambiental, muchas veces olvidado o ignorado nos recuerda, cada vez más, acerca de la importancia de entender que para que una política sea duradera y sostenible en el tiempo debe ser sustentable.

Esta mirada más integral adquiere sentido no solo a raíz de la relevancia que por sí misma tiene la cuestión ambiental sino porque toda política que protege el ambiente natural y social es una política que agrega valor público. Ello se debe a que el diseño e implementación a través

de la administración pública de políticas que promuevan la sustentabilidad tienden a:

*Reducir los costos:* generando ahorros importantes a la Administración.

*Mejorar la eficiencia en los procesos de contratación pública:* confiriendo a la Administración la oportunidad de adoptar mejores decisiones y encontrar soluciones innovadoras para las necesidades a cubrir.

*Mejorar la imagen pública:* ejerciendo un efecto demostración frente a la ciudadanía y estimula a los proveedores a innovar en nuevos productos y servicios aún más sustentables.

*Mejorar la calidad de vida de la ciudadanía:* produciendo un mayor impacto social y fortaleciendo y ampliando los derechos de la ciudadanía.

*Mejora el estado general del ambiente:* limitando o mitigando el impacto ambiental generado, a la vez que resguardando y sosteniendo a los recursos naturales y su ambiente en una mejor condición tanto para la generación actual, las generaciones futuras y ciertamente los ecosistemas de los cuales la sociedad se sirve.

## **Conclusiones**

Gran parte de los problemas estratégicos que enfrentan las políticas públicas se caracterizan por una fuerte multicausalidad. Es en este sentido que el foco en el diseño e implementación de políticas integrales resulta clave en aquellas líneas de acción pública que encaran cuestiones complejas y multidimensionales, puesto que de ello depende la eficiencia y calidad de las políticas públicas y la mejor administración y sustentabilidad de los recursos involucrados (humanos y materiales).

La multidimensionalidad frecuentemente remite a conjuntos de factores caracterizados por diversas propiedades y dinámicas, entre los que se destacan los cortes tradicionales: económicos, sociales, ambientales, políticos, ideológico-culturales, organizacionales, institucionales, etcétera.

En este escenario hemos argumentado que se torna clave reconocer y abordar la complejidad, evitando aproximaciones reduccionistas que limitan la eficiencia y eficacia de las acciones públicas, y generando marcos conceptuales multidisciplinarios capaces de dar cuenta de la variedad de dimensiones involucradas. Asimismo, el abordaje de estas cuestiones complejas requiere la intervención de instituciones que puedan desarrollar esta mirada integral. En el caso argentino, este es el lugar estratégico que ocupa la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, que tiene funciones de planificación y coordinación que resultan relevantes para promover el éxito de las políticas públicas.

Entre las cuestiones estratégicas que requieren miradas integrales se sitúa sin duda la cuestión de la modernización estatal. La modernización estatal involucra no solo el rediseño de procesos y estructuras organizacionales, la incorporación de nuevas tecnologías a la gestión interna y la producción de bienes y servicios públicos, la gestión eficiente de los recursos humanos y la promoción e incorporación de mecanismos que promuevan la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión. Adicionalmente, cualquier proceso de modernización estatal debe considerar la cuestión del vínculo y articulación entre estos elementos y su entorno ambiental y social. De esto último depende que las políticas orientadas a generar sendas de modernización sean no solo estables en el tiempo sino además, y principalmente, que sean sustentables.

### **Referencias bibliográficas**

Acuña, Carlos (2010) “Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina: Una introducción”, en 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, Buenos Aires.

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998) “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, documento preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD.
- Easton, David (1957) “An Approach to the Analysis of Political Systems”, en *World Politics* 9 (April. 1957).
- Evans, Peter (1996) “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, No. 140, 35 Aniversario (Enero - Marzo, 1996).
- Martínez Nogueira, Roberto (2010) “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias”, en *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, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián (2010) “Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas”, en *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, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián (2005) “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”, en Repetto, F. (ed): *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo en América Latina*, INDES – Guatemala, Magna Terra Editores, p. 39-98.
- Souza, Celina y Inaiá Moreira (1999) “Reforma del Estado, descentralización y desigualdades”, mimeo. Publicado originalmente en *Lua Nova*, n. 48, cedec, São Paulo, Brasil.
- Thompson, G., Leacic, R., Mitchell, J. y Frances, J. (1991). “Markets, Hierarchies and Networks: The coordination of Social Life”, publicado en asociación con The Open University, London.



# Retos y desafíos de la coordinación de la política social en México

*Héctor Rodríguez Ramírez*

## **Introducción**

La situación social de México, caracterizada por una marcada desigualdad, muy altos niveles de pobreza (en sus múltiples dimensiones) y crecientes grados de vulnerabilidad y exclusión, da cuenta de que los problemas que afectan la calidad de vida de los habitantes, lo que reclama intervenciones públicas integrales de alto beneficio social. Y es precisamente esa necesidad de políticas públicas sociales de carácter integral, lo que deriva en la necesidad de la coordinación de los esfuerzos de los diversos organismos ejecutores de programas y políticas con impactos en la calidad de vida de la población mexicana, aun cuando no se altere el marco de la clásica organización sectorial del Estado.

La coordinación se constituye así en un requisito del cómo diseñar e implementar la política social en este país, más allá de que no logre por sí misma responder a la sustancia del para qué de las intervenciones públicas ante los aspectos fundamentales de la nueva “cuestión social” mexicana. La coordinación, particularmente la que fomenta intervenciones integrales, no resuelve por sí misma los notables problemas de equidad que afectan a México, pero se constituye en un requerimiento necesario para mejorar las sociedades de los diversos países que la componen.

En este contexto de retos que enfrenta la política social en México, cobra singular importancia la coordinación efectiva de todos los esfuerzos que se realicen en la materia, esto con el fin de evitar la dispersión del gasto, posibles duplicidades y de aprovechar sinergias y complementariedades. Bajo estas consideraciones, el propósito del presente trabajo es

analizar las acciones que realiza el gobierno mexicano para fomentar la coordinación de la política social en el país, destacando sus limitaciones y retos.

Para lograr lo anterior, el trabajo se organiza en cuatro secciones y esta introducción. En la primera sección se realiza una reflexión conceptual de la importancia que tiene la coordinación de políticas públicas; el segundo apartado presenta de manera condensada la política social que lleva a cabo México; en la tercera sección se analiza los esfuerzos de coordinación de la política social que realiza el gobierno mexicano. Finalmente, en la cuarta sección se ofrece una serie de retos y recomendaciones que a este respecto enfrenta la política social en nuestro país.

### **Reflexiones en torno a la coordinación de política públicas**

#### a) ¿Qué se entiende por coordinación de políticas públicas?

La coordinación de políticas puede entenderse como un proceso político y técnico a la vez, de carácter tanto analítico como instrumental, orientado a lograr la coherencia y articulación de las políticas para favorecer el alcance de objetivos estratégicos. Una de las definiciones que está actualmente en boga es aquella que concibe la coordinación como un proceso que permite que las políticas y programas gubernamentales se caractericen por un mínimo de redundancia, incoherencia y vacíos (Repetto, 2005).

La coordinación es reconocida como un procedimiento que permite eliminar contradicciones o redundancias y a la vez desarrollar políticas integrales. Por esta razón, la coordinación permite alcanzar los siguientes objetivos: (i) evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; (ii) reducir las inconsistencias de las políticas; (iii) asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; (iv) atenuar el conflicto político y burocrático; (v) promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas (Peters, 1998a).

La coordinación apunta también a la creación de sinergias (asociación y colaboración) de distintos tipos para el logro de objetivos



específicos. Según Peters (1998b) se pueden distinguir cuatro tipos de sinergias:

- (i) Cognitivas, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes;
- (ii) De procesos y actividades, necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes;
- (iii) De recursos, para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel de presupuesto y de competencias en juego; y
- (iv) De autoridad, pues la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales.

Adicionalmente, la sinergia que la coordinación promueve es también de carácter cultural en la medida en que la acción concertada entre los diversos actores y sectores que participan en la política social se sintoniza más con las diversas culturas de las partes involucradas, promoviendo el intercambio de conocimientos entre los distintos miembros que participan. Indiscutiblemente, este proceso sinérgico no está exento de luchas de poder, resistencias al cambio en la cultura organizacional y renuencia a aceptar nuevas prácticas de acción intersectorial.

Ahora bien, la coordinación no es un fin en sí misma. Es un instrumento que sirve para lograr la consistencia e integralidad de las políticas en ámbitos de intervención intersectorial e intergubernamental, recurriendo a mecanismos tanto de “governance” como de cambio organizacional. Por ello, la coordinación ocurre a diferentes niveles (vertical y horizontal) y con diferentes grados de complejidad (interdependencia de objetivos, funciones y recursos entre diferentes entes).

La falta de coordinación entre departamentos y programas, uno de los problemas principales que enfrentan los gobiernos contemporáneos, es atribuida en buena parte a la desarticulación que existe entre el diseño

y la implementación de las políticas. En este contexto, la coordinación como concepto se refiere a “la necesidad de asegurar que las distintas organizaciones, públicas y privadas, responsables por la formación de las políticas públicas, trabajen juntas para no producir redundancia ni brechas en la entrega de los servicios” (Peters, 1998a).

Además de la acción intersectorial que requieren las políticas sociales, la coordinación también puede ser vista, en el contexto de la descentralización, como un instrumento que permite asegurar una mayor gobernabilidad democrática, por parte del gobierno central (Peters, 1998b). Para ello, la acción estatal se ejercerá con el liderazgo y visión necesarios para dirigir las políticas desde un conjunto de valores e ideas comunes. Pero también tendrá que recurrir a medios efectivos de coordinación que dejen de lado las formas de coordinación “negativa” (toda organización evita a las demás y no existen interacciones), para avanzar hacia una coordinación “positiva” en la cual se produzcan formas de trabajo conjunto para proveer mejores servicios. Peters (1998b) reconoce un tercer tipo de coordinación, que denomina “integración de políticas”. Esta va más allá de la mera coordinación en la entrega de servicios; llega hasta generar cooperación para hacer compatibles las misiones de las organizaciones y así superar las contradicciones. En este tercer tipo de coordinación, el papel del gobierno central es clave para alcanzar, a través de la autoridad, el desarrollo de la misión de la organización de una manera más integrada.

Peters (1998b) llama “estrategias de gobierno” al nivel máximo de coordinación, el cual supone el logro de acuerdos sustanciales no solo en torno a los objetivos de las organizaciones, sino también en relación con la visión (imaginario) que se debe tener sobre el futuro de las políticas y del gobierno. En este nivel, el proceso de formación de políticas se desplazará más hacia las soluciones holísticas de los problemas públicos y a la respuesta a demandas futuras de la población.

En su dimensión política está afectada por las relaciones de poder existentes entre los distintos actores participantes en la política social, lo mismo que por la institucionalidad formal e informal en la que opera dicha política (Repetto, 2005). Por institucionalidad social entendemos, de acuerdo con Repetto, la compleja serie de reglas de juego formales e

informales, así como las prácticas, normas y procedimientos que condicionan el contenido y la dinámica de la política social.

b) ¿Cómo enfrentar los problemas de coordinación de las políticas públicas?

Repetto (2000 y 2005) señala, que los problemas de coordinación en el ámbito de las políticas públicas requieren, para ser solucionados o al menos enfrentados con cierto éxito, algo más que exclusivamente la sinergia de voluntades, intereses y recursos de los actores involucrados; lo cual, constituye desde la perspectiva del autor, una condición necesaria. También se necesita una cierta armonía institucional formal e informal, en el sentido de que las reglas que deben estructurar el “juego de la coordinación” deben tener algún grado importante de confluencia a efectos de no generar incentivos totalmente incoherentes para los que deben generar, con sus decisiones y acciones y prácticas pro-coordinación.

Desde la perspectiva de Repetto (2004), reducir de modo significativo la brecha entre la regla formal y la regla informal se constituye así en uno de los requisitos más necesarios en cualquier proyecto de cambio institucional que tienda a favorecer la coordinación en el espacio público.

Al respecto Subirats y Gomá (1999) señalan que las instituciones estructuran el juego estratégico que se genera alrededor de las diversas problemáticas públicas, pero no son el juego mismo. De las múltiples aproximaciones al concepto de “institución”, cabe optar básicamente por la propuesta por North (1993), cuando este interpreta a las instituciones como las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, organizaciones y gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores.

Las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de ámbitos que buscan promover coordinación, sea para intercambiar información con el fin de identificar problemas y potenciales soluciones, sea para diseñar y gestionar una política pública donde participen una multiplicidad de actores y en la cual la interacción institucionalizada entre estos marque el tono y contenido del proceso: quiénes son aliados y

quiénes oponentes, cómo se articulan las coaliciones y cómo se modifican o se sostienen a lo largo del tiempo, qué tan creíbles y objeto de cumplimiento son los acuerdos a los cuales se arriba (Repetto, 2000).

La interacción entre los individuos y/o grupos interesados en una temática pública determinada se da dentro de un cierto marco de reglas de juego, razón por la cual remarcar el papel de las instituciones se vuelve central en tanto las mismas rigen y orientan la acción de los actores, ayudando a estos a crear recursos políticos.

Shepsle (2003) destaca cuatro atributos que serían comunes en cualquier acepción del término "institución": a) las instituciones son creaciones sociales, tienen por ende un origen social; b) las instituciones son propiedades colectivas, con lo cual se puede afirmar que las mismas tienen una extensión social; c) las instituciones se asocian a ideas de estabilidad, regularidad, persistencia, recurrencia, por lo cual cabe señalar la extensión temporal de las mismas; y d) las instituciones generan efectos sobre el comportamiento, la interacción, las expectativas y las percepciones, estableciendo en tanto función social restricciones y oportunidades.

A parte de la institucionalidad, Repetto (2005) y Peters (1998a, 1998b) señalan que hay aspectos sustantivos de la vida pública: lo político, lo económico, lo administrativo y lo ideológico, que permiten hacer frente al problema de la coordinación de políticas públicas. Para estos autores, se trata de recursos y capacidades con los cuales se debe contar para lograr participar activa y autónomamente en el proceso de formación de una política pública, incluyendo el propio proceso de coordinar actividades de gestión.

- Recursos políticos se refieren al apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés y de los mandantes políticos; autoridad formal; liderazgo y autoridad informal; movilización y acción colectiva.
- Recursos económicos representan al presupuesto y al dinero para incidir en la agenda gubernamental.
- Recursos administrativos incluyen el mandato legal; organización; información; experiencia, técnica; capacidad para descifrar el contexto.

- Recursos ideológicos agrupan a ideas; valores; prestigio moral; concepciones del mundo.

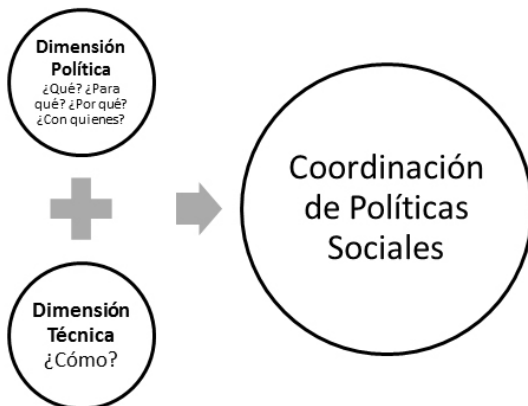
Para estos autores, estos cuatro recursos definen los espacios de coordinación y suelen operar como redes políticas muy complejas. Según el peso relativo de cada actor con base en la dotación con que cuenta de estos recursos de poder recién presentados, será la capacidad política acotada de un actor individual o colectivo, la cual será utilizada para negociar o para ejercer acciones de veto en dichos ámbitos de interacción.

### La coordinación de políticas sociales

Desde la perspectiva de Garnier (2000), la coordinación de políticas sociales puede entenderse como un proceso político y técnico, que se orienta a la coherencia y articulación, tanto horizontal como vertical, de las políticas para favorecer el logro de objetivos estratégicos.

De modo esquemático, la dimensión política se interesaría por las preguntas ¿para qué?, ¿qué?, ¿por qué?, ¿con quiénes?, mientras que la dimensión técnica se asocia más con el ¿cómo? y remite a los instrumentos operativos que aseguran su eficiencia y eficacia.

Figura 1  
Dimensiones Política y Técnica de la Coordinación



Fuente: Garnier (2000).

La coordinación de la política social en tanto proceso político, implica enfrentar las contradicciones, restricciones y resistencias, además de consultar, cooperar y negociar, tanto con los actores gubernamentales como con los no gubernamentales. Mientras que como proceso técnico puede ser entendido como un proceso de articulación operativo. Bajo esta óptica, lo fundamental es que las organizaciones cuenten con dispositivos y estructuras que las habiliten a implementar (en forma conjunta, eficiente y eficaz) las políticas, programas o proyectos que se traducen en servicios a los ciudadanos.

Siguiendo a Garnier (2000), la coordinación no se reduce a “hacer compatibles” unas acciones gubernamentales o programas con otros para evitar tanto las duplicidades e ineficiencias como los conflictos y choques que pueden ocurrir cuando se dan solapamientos no planificados, o cuando esa misma carencia de coordinación deja espacios vacíos en la acción pública. Aunque este sea un aspecto importante, desde una mirada más estratégica, coordinar políticas sociales supone también integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo.

El proceso mediante el cual se alcanza o define ese sentido estratégico es eminentemente político, porque supone, entre otros aspectos, establecer prioridades y tomar decisiones de dos tipos: a) Políticas y estratégicas, para asegurar la coherencia y articulación a través de acuerdos entre los distintos involucrados, y b) de gestión, para preservar la convergencia de las intervenciones de varias organizaciones, disciplinas o especialidades.

Cortázar (2006) brinda tres argumentos para reflexionar sobre cuán formales deben ser los mecanismos de coordinación:

Cuanto más intensas, multilaterales y previsibles sean las interdependencias, más apropiado será formalizar la coordinación y establecer sistemas centralizados.

Cuanto más cambiante y complejo sea el entorno en el que se producen las interdependencias (menos previsible), más apropiado será utilizar mecanismos informales de coordinación

que descentralicen las decisiones y generen mayor flexibilidad (adaptabilidad).

La coordinación está sujeta al criterio de contingencia. Se debe buscar, entonces, un balance adecuado entre mecanismos formales e informales. Ello implica:

- No promover un grado de coordinación mayor que el necesario (debe haber una adecuada especialización entre organizaciones).
- Evitar que los costos de la coordinación (apoyo político, reglamentación, esfuerzo, tiempo, dinero) superen a los de sus posibles beneficios.
- Promover la participación efectiva de los actores comprometidos, para que establezcan una colaboración efectiva (la percepción de la necesidad de la colaboración es importante).

En este sentido, enfatiza Cortázar (2006) que para participar activamente en la coordinación de políticas sociales, con protagonismo real y concreto, es necesario contar con dotaciones importantes de poder. Poseer ciertos medios puede significar que algunos actores materialicen sus intereses y concepciones del mundo en el plano concreto de las políticas y programas sociales. Señala que existen cuatro recursos sustantivos de la vida pública

- 1) Recursos políticos: apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés y de los gobernantes; autoridad formal; liderazgo y autoridad informal; movilización y acción colectiva; habilidad para negociar, argumentar y comunicar.
- 2) Recursos económicos: presupuesto; dinero para incidir en la agenda gubernamental.

- 3) Recursos administrativos y de gestión: mandato legal, organización, información, experiencia técnica y capacidad para descifrar el contexto.
- 4) Recursos ideológicos: ideas, valores, prestigio moral y concepciones del mundo.

A su vez, Cortázar (2006) argumenta que es sabido que el Estado no es monolítico, sino heterogéneo; sin embargo, hay dos factores que atentan contra una real comprensión de la dimensión política de la coordinación:

- Las organizaciones estatales son homogéneas en los criterios, mandatos y valores que poseen sus diversas gerencias, departamentos, divisiones y unidades.
- El ejercicio de la autoridad formal (la llegada de un nuevo ministro, secretario o director, por ejemplo) es condición suficiente para que esa organización redireccione su accionar hacia las nuevas prioridades fijadas por el líder político coyuntural.

En este sentido, existen aspectos políticos comunes entre los involucrados, incluso si quien encabeza el organismo que necesita coordinación tiene (o no) un fuerte liderazgo o si se trata de equipos de un mismo partido o coalición gubernamental interpartidaria. Todos ellos son relevantes:

- Es necesario reconocer los intereses particulares, de fracción o de partido que suele tener cada integrante de los equipos involucrados.
- Es importante atender a las diversas concepciones ideológicas que tienen esas personas y sus equipos, esto repercutirá en la forma de problematizar los temas sociales y en las soluciones que se propongan para enfrentarlos.



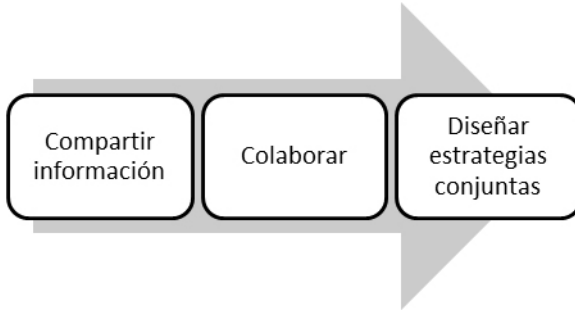
- Se deben tener en cuenta los efectos políticos de las simpatías o antipatías personales: son factores clave para fomentar confianza o generar compartimentos estancos.
- Es fundamental entender las asimetrías de poder entre los integrantes de esos equipos, aun bajo la apariencia de tener la misma responsabilidad por ocupar cargos similares. Por ejemplo, el líder de gobierno confía más en algunos miembros de su equipo que en otros; esas personas suelen manejar más presupuesto (o tienen mayores posibilidades para asignarlo) y, por lo general, cuentan con el respaldo de grupos de interés con un alto poder de veto.

### **Niveles de coordinación de la política social**

Diversos autores (North, 1993; Shepsle, 2003; Garnier, 2000 y Repetto, 2005, entre otros) proponen entender la coordinación de políticas sociales como un continuum que adopta diferentes niveles de profundidad y tipos de orientación. Como se muestra en la Figura 2, un proceso de coordinación de la política social puede comenzar por compartir información, por colaborar o, directamente, por el desarrollo conjunto de proyectos y programas. La complejidad técnica y política de las actividades identificadas a continuación fue ordenada de manera creciente.

Compartir información es una actividad básica que ayuda a identificar intereses comunes entre organizaciones. Pueden comunicarse objetivos, intereses, ventajas y limitaciones. También puntos de vista, roles, responsabilidades, recursos específicos, área geográfica de operación, necesidades prioritarias y aspectos relacionados con el contexto.

**Figura 2**  
**Dimensiones Política y Técnica de la Coordinación**



Fuente: Elaboración propia en base a North (1993); Shepsle (2003); Garnier (2000) y Repetto (2005).

La colaboración implica un paso más: evaluar en forma conjunta la situación, compartir ideas sobre cómo abordar el problema e iniciar intervenciones prácticas en forma conjunta. Puede significar concertar normas de apoyo, movilizar recursos o implementar planes de capacitación conjunta.

Diseño y elaboración estratégica conjunta, es un nivel más complejo de coordinación que implica desarrollar enfoques comunes, diseñar los objetivos en conjunto y compatibilizar metas interorganizacionales. Fortalece las posibilidades de obtener resultados que tiendan a la integralidad.

Los niveles de coordinación se relacionan con el tipo de interdependencia entre los actores, es decir con el hecho de que dos o más unidades organizacionales u organizaciones completas compartan un entorno de trabajo. Diferentes grados y niveles de interdependencia generarán, así, diferentes necesidades de coordinación (Echebarría, 2001). Al decir de Echebarría, “la necesidad de coordinación surge de la interdependencia, del hecho de que dos unidades de la misma o diferentes organizaciones compartan un entorno de trabajo. Esto ocurre por el hecho de actuar sobre la misma realidad externa (un sector de la población), porque intercambian recursos (coordinación con proveedores o clientes)

o porque comparten objetivos generales (de la organización o del sistema de organizaciones al que pertenecen” (2001).

## **La coordinación de la política social en México**

Para entender la coordinación de la política social en México y sobre todo evaluar sus retos y desafíos, es necesario analizar primero la evolución de los indicadores más importantes que afectan el bienestar y el acceso a los derechos sociales de los mexicanos, para después analizar los mecanismos de coordinación institucional con que cuenta México para este fin.

### *1. El bienestar social en México y las políticas públicas de atención a la población*

A partir del año 2010, el Gobierno mexicano emitió una serie de criterios para la definición, identificación y medición de las condiciones de vida de la población mexicana a partir de tres espacios: bienestar económico, derechos sociales y el contexto territorial.

El espacio del bienestar económico comprende las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso; la medición considera dos elementos: la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar.<sup>1</sup> El espacio de los derechos sociales se integra con base en las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social. Como lo establece la Ley General

---

1. La línea de bienestar hace posible identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). La línea de bienestar mínimo permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada” (CONEVAL, 2010:40). Al tomar como referencia el mes de agosto de 2010, la línea de bienestar fue calculada para el ámbito urbano en \$2,114.- por persona y en \$1,329.- para el rural. Por su parte, la línea de bienestar mínimo fue calculada para 2010 en \$978.- por persona para las zonas urbanas y en \$684.- por persona para las rurales.

de Desarrollo Social (LGDS), este espacio incluye los siguientes indicadores de carencia asociados a derechos: acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, acceso a los servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda, rezago educativo y acceso a la alimentación. El espacio del contexto territorial incorpora elementos que trascienden el ámbito individual (que pueden referirse a características geográficas, sociales y culturales, entre otras), como son los asociados a la cohesión social.

Los datos referidos a las condiciones de bienestar social en México revelan la siguiente situación:

- a) Hacia el año 2010, México registró un 46.2% de población en situación de pobreza, lo que representó 52 millones de personas.<sup>2</sup> Vale la pena destacar que entre 2007 y 2010, la economía mexicana resintió los efectos de la crisis mundial y el crecimiento de su Producto Interno Bruto evidenció estancamientos importantes. La pobreza no se expandió en la misma magnitud de la reducción del Producto Interno Bruto debido a que en este periodo (2008-2010) se incrementaron las coberturas básicas de educación, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, los servicios básicos en las viviendas y la seguridad social, especialmente la cobertura de adultos mayores, factores que son parte de la medición de la pobreza.
- b) Por lo que respecta a la dimensión de carencia social en México:
  - a. La asistencia escolar por grupos normativos de edad; es decir, de acuerdo con las edades en las que se supone que los niños y jóvenes deberían encontrarse en la escuela

---

2.. La población en situación de pobreza, que es aquella cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios requeridos para satisfacer sus necesidades y que, adicionalmente, presentan privación en al menos uno de los indicadores de carencia social (por carencia de acceso a los servicios de salud; por carencia de acceso a la seguridad social; por carencia de calidad y espacios de la vivienda; por carencia de acceso a los servicios básicos en la vivienda y por carencia de acceso a la alimentación.

refieren que hacia 2010, a nivel nacional, los menores niveles se encontraban entre quienes tenían 15 años de edad o más: 66% para los jóvenes entre 15 y 17 años y 28% para quienes tenían entre 18 y 25 años. El mayor nivel lo tenían los niños en las edades que debían acudir a la primaria: 98% entre los menores de seis a 11 años.

- b. Más de 31.8% de la población total del país presentaba carencia en el acceso a los servicios de salud en 2010, lo que equivale a casi 36 millones de personas. Esto es casi uno de cada tres mexicano no tenía ninguna cobertura de servicios de salud.
- c. El número de personas con carencia por acceso a la seguridad social en 2010 ascendió a 60.7% del total de la población del país, lo que equivale a 68.3 millones de personas. Si bien estrictamente la seguridad social se refiere a la derechohabiencia en instituciones formales tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), hay esfuerzos por parte del Estado para atender a la población mediante programas sociales de protección social. El porcentaje de hogares sin cobertura de programas sociales dirigidos a adultos mayores ni de seguridad social es otra forma de dar cuenta de la cobertura de seguridad social en el país; en 2010 este indicador fue del orden del 40%.
- d. Para este mismo año, el porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda, medido a través de viviendas con pisos de tierra, número de quienes residían en condiciones de hacinamiento, así como en viviendas con techos y muros de material endeble, fue del 15.2% del total de la población del país.
- e. En 2010, 16.5% de la población total carecía de acceso a los servicios básicos de la vivienda, lo que corresponde a 18.5 millones de personas.
- f. La incidencia de la población con carencia por acceso a la alimentación fue de 24.9% en 2010.

- g. Finalmente el porcentaje de personas con ingreso menor a la línea de bienestar fue de 19.4%, porcentaje que representa 21.4 millones de mexicano.<sup>3</sup>
- c) Finalmente en lo referente a la Cohesión Social es uno de los indicadores que la Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial en enero de 2004, establece para ser considerados en la definición, identificación y medición de las condiciones de bienestar del pueblo mexicano. Con esta Dimensión, se le da importancia a los factores contextuales y a la interacción social en la determinación de la calidad de vida de la población. No existe consenso sobre el concepto de cohesión social y, por ende, cómo medirla. No obstante, es posible conceptualarla como un elemento del contexto social que da cuenta del entorno en el cual ocurren los procesos sociales que comprenden u originan las desventajas sociales en México. Los indicadores que utiliza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social en México (CONEVAL) para hacer observable este concepto refieren la siguiente información para el año 2010:
- El coeficiente de Gini, como un aproximado de la desigualdad refleja un valor de 0.57.<sup>4</sup>

---

3. La línea de bienestar, la cual se determina como la suma de los costos de la canasta alimentaria y la no alimentaria; el segundo umbral es la línea de bienestar mínimo que equivale exclusivamente al costo de la canasta alimentaria. Estas líneas permiten distinguir el porcentaje de personas con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

4. El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad que se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, dentro de un país, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

- El grado de polarización social, medido por la razón entre el ingreso total del décimo y primer decil fue de 25.2 veces.
- La igualdad de oportunidades, vista como el porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados y de Senadores fue 27.2% y 22%, respectivamente.
- La discriminación, evaluada a través del porcentaje de discriminación en contra de mujeres, homosexuales, indígenas, discapacitados, minorías religiosas y adultos mayores fue del 30%

## *2. Coordinación de la política social*

En México, de acuerdo con el Artículo 51° de la Ley General de Desarrollo Social, el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social es la *Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS)*. La CIDS se confirma como la entidad responsable de discutir y recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con la política de desarrollo social, así como revisar los términos de los convenios de coordinación entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios en materia de desarrollo social.

La CIDS está integrada por las Secretarías de Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Salud; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo y Desarrollo Social. A la CIDS también se suman representantes de los gobiernos estatales y municipales.

La Comisión Intersecretarial tiene las siguientes funciones:

- I. Recomendar a las dependencias y entidades competentes mecanismos para coordinar las acciones del Gobierno Federal en materia de desarrollo social;
- II. Proponer a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal las medidas que contribuyan a garantizar la congruencia, transversalidad y sinergia entre los programas de desarrollo social;
- III. Recibir las propuestas que, en su caso, le hagan llegar la Comisión Nacional de Desarrollo Social, el Consejo Consultivo de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, a fin de tomarlas en consideración en el desarrollo de sus funciones.
- IV. Proponer las partidas y montos del gasto social que se deban integrar en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- V. Acordar y dar seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, de los Programas Nacional de Desarrollo Social, sectoriales, regionales, institucionales y especiales.
- VI. Recomendar mecanismos para garantizar la correspondencia entre la Política Nacional de Desarrollo Social, con la de los estados y municipios.

De manera operativa, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS), impulsa la celebración de acuerdos y convenios intersectoriales y entre los tres órdenes de gobierno que existen en México (federal, estatal y municipal), tendientes a mejorar la coordinación de acciones, estrategias y programas tanto al interior del Gobierno Federal, como entre este y las entidades federativas y los municipios.

Para tener una idea de los procesos de coordinación que se establecen dentro de la CIDS, tomamos datos del Informe Anual sobre Integralidad, Coordinación y Corresponsabilidad para el Desarrollo Social (2012) que generó la CIDS y la Secretaría de Desarrollo Social de México en el primer trimestre de este 2013. En este informe se establece que:



- Entre 2007 y 2012, las Dependencias Federales que integran la CIDS establecieron poco más de 2,000 acuerdos de colaboración los Estados y Municipios de México en materia de salud, educación, vivienda, infraestructura, recursos naturales entre otros.
- En este mismo periodo, los integrantes de la CIDS reportaron la firma de 31 acuerdos intersectoriales.
- Para este mismo lapso de tiempo, además de las acciones de coordinación con gobiernos estatales y municipales y de los acuerdos intersecretariales o con otras dependencias de gobierno, las dependencias que integran las CIDS celebraron diversos acuerdos de trabajo y cooperación con organismos, instituciones y asociaciones y centros educativos de los sectores civiles, educativos y privados.

El Gobierno mexicano ha impulsado una serie de respuestas de política pública que se han implementado para hacer frente a los retos del desarrollo social descrito. De manera particular el Gobierno ha desarrollado seis grupos de programas públicos que integran la política de desarrollo social en México.

En primer lugar, destacan los programas de bienestar económico y generación de ingresos. Aquí se han implementado dos tipos de estrategias: programas que enfatizan la generación de ingresos, como los dirigidos a la capacitación para el trabajo o de formación de emprendedores, y los que se enfocan a la transferencia directa de ingresos, como los de transferencias monetarias condicionadas. Para diciembre de 2012, el Gobierno mexicano contaba 63 Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingreso; estos representan el 23% de 273 acciones públicas que tiene el gobierno como sustento de su política social.

En segundo término, se encuentran aquellos programas que se dirigen al fortalecimiento de las capacidades educativas de los mexicanos. Aquí se operan 95 Programas y Acciones relacionados con servicios educativos, cifra que representa el 35% del universo de programas de desarrollo social.

En tercer lugar, se registra la presencia de un conjunto de 40 Programas y Acciones relacionados con la atención, acceso y mejoramiento de los servicios de salud. Estos programas representan el 15 % del universo de 273 programas de desarrollo social que operan en México hacia finales del año 2012.

En cuarto sitio destaca la existencia de cinco programas relacionados directamente con la alimentación.

En quinto lugar, se registra la presencia de diez Programas y Acciones relacionados con el financiamiento, infraestructura y servicios a la vivienda. Estos programas representan 4% del universo de 273 programas de desarrollo social federales que operan en México.

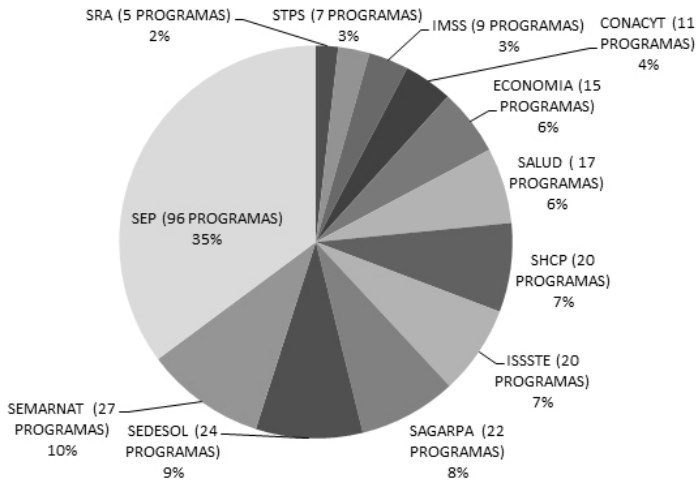
Finalmente en la sexta posición se cuenta solo con un programa de atención a la seguridad social de los adultos mayores.

### *3. Retos y desafíos de la coordinación de la política social en México*

A pesar de los esfuerzos que realiza la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS) para promover un mejor uso de los recursos públicos en materia de desarrollo social, las acciones que este organismo ha realizado no se ven reflejadas de coordinación y eficiencia en el uso de los recursos.

En general es adecuado que haya diversos Programas y Acciones presupuestarios para enfrentar los múltiples retos del desarrollo social, pero no siempre es claro que tener muchos programas se traduzca en mejor política pública. En el caso particular de México, el reto que tienen el Gobierno para atender más y mejor el bienestar económico y social de la población estriba en buena medida en el proceso de coordinación que de existir entre las diferentes dependencias que operan los 273 programas ligados con el desarrollo social.

**Figura 3**  
**Porcentajes de Programas y Acciones Federales de**  
**Desarrollo Social por Institución, 2010**



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, México 2012.

La Figura 3 evidencia la gran cantidad de programas y dependencias involucradas en el reto del desarrollo social en México. Como se observa, de los 273 Programas o Acciones federales de desarrollo social vigentes en 2012, 34.4% está vinculado de manera directa con el Derecho a la Educación, 56 a la Dimensión de Bienestar Económico, mientras que los relacionados con el Derecho a la Salud representan 20.5% y 14.7%, respectivamente. Las instituciones son aquellas dependencias y entidades que operan los programas y las acciones federales; la institución con un mayor número de Programas y Acciones es la Secretaría de Educación Pública (SEP) que opera 96, seguida por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con 27 y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que cuenta con 24.

La mayoría de los programas o acciones otorgan algún tipo de apoyo vinculado al Derecho a la Educación (124); de estos 19 proporcionan capacitación (15.3%), 18 brindan servicios educativos (14.5%) y 16 otorgan libros o material didáctico (12.9%).

Con relación a los Programas y Acciones vinculados a la Dimensión de Bienestar Económico (80), en 13 se proporciona capacitación (16.3

%) y en nueve se dan asesorías técnicas (11.3%). Por otro lado, de los 62 programas que atienden a la Salud, 26 de ellos brindan servicios de salud (41.9%), mientras que nueve programas (14.5%) realizan campañas o promociones.

Si bien no es posible determinar en este trabajo si los programas sociales federales tienen claras duplicidades entre sí, de esta breve revisión sobre la concentración y de los programas de desarrollo social federales puede concluirse que hay un gran número de programas dirigidos a atender carencias similares y por ello se tiene una gran dispersión de programas.

Lo anterior también implica un reto de coordinación importante, que tiene que atender la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, pues la cantidad de programas en diversas instituciones que atienden problemáticas similares, hace que estas instancias tengan limitaciones. Al respecto un dato es revelador: Según datos de CONEVAL (2012), del año 2004 al año 2012 el número de Programas Federales de atención al desarrollo social se multiplicó tres veces al pasar de 89 programas en el primer año a 273 en 2012. Desde luego que este crecimiento estuvo acompañado por un crecimiento más que proporcional de lo que crecieron el número de programas: entre 2004 y 2012 el presupuesto de Programas Federales de atención al desarrollo social creció nueve veces.

No siempre queda clara la razón por la que se crean programas de desarrollo social año a año. Unos son creados por el ejecutivo, otros por el legislativo y otros por las entidades federativas, a través del legislativo, con el fin de que se ejerza más presupuesto en los gobiernos locales. Quizá varios de ellos son creados para resolver problemas concretos de la población, pero debido a que no siempre se cuenta con resultados de estos programas, la sospecha de un uso político es inevitable.

Como ya se decía anteriormente, a esta problemática es necesario añadir lo que pareciera una multiplicidad de Programas y Acciones de los gobiernos locales; no es posible conocer su totalidad porque no hay información clara al respecto, lo cual atenta contra la coordinación de la política de desarrollo social a nivel nacional.

Es importante destacar que en lo que respecta a la coordinación entre órdenes de gobierno, el avance en su formalización e incluso en su definición, es todavía muy limitada. A diferencia de la coordinación

entre Secretarías de Estado, prácticamente son escasos los mecanismos de coordinación formales entre el Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y los Gobiernos Municipales para ejecutar la política social con reglas claras. Este es uno de los grandes vacíos en la institucionalidad de la política social de México.

### **A manera de conclusión**

El panorama social que hoy en día caracteriza a México, pese a los avances experimentados en muchas de bienestar social, sigue marcado por niveles importantes de pobreza, marginación y exclusión, lo cual torna la agenda social en una prioridad fundamental para el futuro. Enfrentar problemas tan complejos como los vinculados con el bienestar y sus vasos comunicantes con la pobreza en sus múltiples dimensiones y la desigualdad y exclusión social, deja en claro la necesidad de intervenciones públicas integrales.

Es precisamente ese requerimiento de acciones públicas estatales integrales lo que coloca en primer plano el tema de la coordinación entre los diversos organismos ejecutores de programas y políticas con impactos en la calidad de vida de la población. Esto es particularmente difícil en un país como México, con un fuerte y complejo sistema federal.

Si bien se ha fortalecido el trabajo de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, la coordinación de la política social promovida por esta institución, en tanto medio para promover intervenciones integrales, no ha resuelto por sí misma los notables problemas de bienestar social que afectan a México, pero sí es un requerimiento necesario para abordar con perspectiva de alto impacto algunas de las asignaturas pendientes más notorias en materia social.

Dado que los principales problemas sociales requieren de acciones coherentemente articuladas, es necesario buscar una visión estratégica que establezca prioridades y sirva de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones sociales y a la elaboración y aplicación de las políticas públicas en esta materia.

A partir de estas prioridades, es preciso establecer las responsabilidades correspondientes –políticas, financieras y operativas– de manera

que se distribuyan y asignen correctamente las tareas y los recursos, y se pueda exigir la consecuente y necesaria rendición de cuentas.

Es importante destacar que estos esfuerzos de coordinación deben darse dentro de los grandes campos de las políticas públicas y entre estos: la política económica, la política social y la política ambiental, entre otras. Esta integración entre los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo a partir de la formulación misma de las políticas y programas de gobierno, plantea nuevos retos institucionales y políticos y abre nuevas posibilidades para el desarrollo sostenible de México.

Desde la perspectiva de este trabajo, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social debe fortalecer sus capacidades institucionales como órgano regulador y coordinador de la política social: 1°) enfatizando su efectividad para mejorar los acuerdos entre los distintos órdenes de gobierno, en especial con los gobiernos locales; 2°) impulsando acuerdos intersectoriales que maximicen el uso de recursos humanos y financieros destinados al bienestar económico y social de la población y, 3°) fortaleciendo la colaboración con la sociedad civil y otras instituciones y asociaciones.

Para estos fines es necesario tomar en consideración las diez condiciones que Licha y Molina (2006) esbozan para lograr una mejor coordinación de políticas públicas de atención al bienestar social. En este sentido, se propone que la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social de México:

1. Fortalezca su voluntad y cohesión política, para desplegar el ejercicio de la coordinación al más alto nivel político.
2. Defina objetivos estratégicos y prioritarios que comparten los distintos entes, niveles de gobierno y actores sociales, con el fin de orientar y decidir las acciones prioritarias, asegurando la coherencia y pertinencia de las políticas. Para la articulación e integración de los objetivos también se requieren estructuras que vinculen el diseño con la ejecución de las políticas y sistemas de información que retroalimenten el proceso de formación de las políticas.

3. Establezca mecanismos y estructuras dotados de legitimidad, apoyo político y capacidad técnica, que aseguran la coherencia y pertinencia de las estrategias.
4. Incentive la participación de actores claves, como un criterio básico de la coordinación que permite articular y sistematizar los aportes de los distintos entes y actores de la administración federal, estatal y municipal y de los dirigentes de las Organizaciones de la Sociedad Civil involucrados en las políticas, programas y proyectos, haciendo más estratégico y concertado el proceso de formación de políticas en todas sus fases.<sup>5</sup>
5. Otorgue vida institucional al marco formal en el que se inscribe el funcionamiento de las acciones de coordinación de la CDIS. Ello implica un tipo de ejercicio democrático de gobierno, coherente con el interés público, que genera reglas, instancias, conductas, decisiones y prácticas legítimas y eficaces, consensuadas mediante procesos participativos incluyentes y fundamentados en los valores democráticos.<sup>6</sup>
6. Desarrolle capacidades políticas y técnicas que se requieren para ejercer la coordinación. Son capacidades de gestión que aseguran legitimidad, aprendizaje, efectividad, cohesión, negociación, participación, resolución de problemas, creación y difusión de conocimiento, articulación e implementación.

---

5. El enfoque participativo y concertado de la coordinación surge como un factor de éxito del proceso, a condición de que la participación se abra genuinamente a los actores relevantes de cada sector y apunte a establecer acuerdos fundamentales entre ellos que se expresen en políticas concretas. Es importante que la participación sea amplia e incluyente para que logre llevar la deliberación sobre las mejores opciones de políticas más allá de los círculos tecnocráticos, que son los que tradicionalmente participan en el proceso de definición de las políticas.

6. Desde la perspectiva de Licha y Molina (2006), este elemento está estrechamente relacionado con la necesidad de que el gobierno federal ejerza liderazgo y desarrolle una visión para dirigir las políticas desde un conjunto de valores e ideas comunes, de manera no autoritaria ni jerárquica. También para avanzar en una transformación progresiva del Estado “estratégico”, para lo cual es necesario recurrir tanto a capacidades para desarrollar y difundir ideas, como a enfoques compartidos de gobernabilidad, con la intervención de los actores claves.

7. Promueva el diálogo social como parte de la institucionalidad a crear para enmarcar y legitimar las acciones de coordinación y conduzca a la “integración de políticas”, que consiste en generar cooperación para lograr armonizar las distintas misiones organizacionales entre sí, para desarrollarlas sin contradicciones y de manera más integrada.
8. Impulse sinergias de colaboración entre agencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales para desarrollar acciones de desarrollo social, con visiones de largo plazo y esquemas compartidos y complementarios de un conjunto de recursos técnicos y financieros.<sup>7</sup>
9. Fortalezca el desarrollo de valores y comportamientos proclives a la acción conjunta de las organizaciones y estructuras involucradas en los procesos de coordinación. La voluntad de trabajo conjunto y una cultura que estimula las prácticas y comportamientos cooperativos están en la base de un desempeño satisfactorio. La acción de colaboración genera un conjunto de intangibles, tales como confianza, respeto, reconocimiento, aprendizaje y relaciones sinérgicas.
10. Y finalmente, cuente con un mejor sistema de Monitoreo y Evaluación, junto con una estrategia de información y comunicación, con el fin de poder informar, sensibilizar, asegurar

---

7. Estos esquemas de cooperación son de alcance macro (centrados en conceptos, apelan a un enfoque holístico de las políticas para superar su fragmentación) y micro (centrados en proyectos que tienen asignados tiempos y recursos limitados) y funcionan con sinergias, esto es, con interacciones virtuosas cuyos efectos combinados permiten alcanzar mejores resultados que los que se pueden lograr sin cooperación. La articulación y coordinación de las políticas sociales requieren una visión estratégica compartida y una estrecha colaboración operativa entre diferentes entes y sectores interministeriales. También requieren una articulación y coordinación intergubernamentales. Las sinergias cognitivas y de recursos (experiencia y habilidad e información), las de actividades (operativas), las de autoridad (mandatos organizacionales) y las sinergias culturales buscan asegurar esquemas de cooperación para desarrollar políticas complejas y de gran escala, reducir costos y desarrollar el capital social (Licha y Molina, 2006).



equidad en el acceso a la información y favorecer el diálogo entre los actores claves para mejorar la pertinencia de las políticas.

La articulación y coordinación de las políticas sociales requieren una estrecha colaboración operativa entre diferentes entes y sectores interministeriales. También requieren articulación y coordinación intergubernamentales, para lo cual los sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación constituyen un instrumento fundamental. La coordinación necesita marcos novedosos de gobernabilidad para pautar los esquemas de cooperación y que dichos marcos deben incluir: liderazgo claro, papeles y responsabilidades bien definidos, procesos concertados para el trabajo conjunto y claridad de resultados y expectativas. Para todo esto, la disponibilidad de sistemas de monitoreo y evaluación es clave.

### **Bibliografía**

- Agranoff, Robert y Lindsay, Valerie. (1983). "Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services Problem Solving at the Local Level", in *Public Administration Review*, may/june.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012). "Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011". México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010a). "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México". México: CONEVAL.
- Echebarria, K. (2001). "Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.
- Garnier, L. (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*. Serie Gestión Pública N°1. Santiago de Chile: CEPAL.

- Licha Isabel y Carlos Gerardo Molina (2006): *Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar*, Serie Documentos de Trabajo I-58, INDES, marzo 2006, pp. 13-16
- North, Douglass. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Peters, G. (1998<sup>a</sup>). "Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination". Research paper N° 21. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- Peters, G. (1998<sup>b</sup>). "The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to Center?". Disponible en: [www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters\\_f.pdf](http://www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf).
- Repetto, F. (2004). "Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina", en Documento de trabajo I-52, BID-INDES, julio, Washington D.C.
- Repetto, F. (2000). "Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los 90". *Desarrollo económico*, Vol. 39, N° 156, Buenos Aires, enero-marzo.
- Repetto, F. (2005). "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina", en Repetto, F. (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala: Programa INDES-Guatemala.
- Shepsle, Kenneth (2003). "Acuerdos políticos en los marcos institucionales", en Goodin, Robert (ed.) *Teoría del diseño institucional*, GEDISA, Barcelona.
- Subirats, Joan y Goma, Ricard (1999). "Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis", en Goma, Ricard y Subirats, Joan (coords.) *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona.

# Modernización del Sistema de Elección de Directivos del Estado en Chile: Un proceso inconcluso

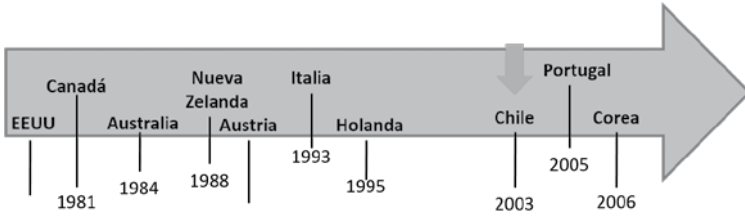
*José Julián Inostroza Lara, Marjorie Morales Casetti y  
Javier Eduardo Fuenzalida Aguirre*

## **Introducción**

Países de la OECD, desde la década de 1980 en adelante, han venido implementando sistemas de servicio civil bajo enfoques de mérito y flexibilidad (Echebarría, 2006). Estos cambios se enmarcan en reformas de gestión pública mayores que dejaron atrás los postulados de la llamada burocracia weberiana, caracterizaba por una rigurosa jerarquía administrativa en la que funcionarios con las competencias necesarias desempeñaban su cargo en virtud de un contrato, eran recompensados con salarios fijos teniendo la posibilidad de ascender en su carrera laboral –principalmente por antigüedad– y estaban sujetos a una fuerte vigilancia y disciplina (Weber, 1974).

Así, en la búsqueda de profesionalizar y hacer más eficiente al Estado, el predominio de estructuras organizacionales hiperjerarquizadas y de instituciones formales, fue generándose un proceso de deburocratización (Olsen, 2008). Países como EE.UU., Canadá, Australia y Nueva Zelanda, han sido los pioneros en la implantación de Sistemas de Alta Dirección Pública (SADP). Pese a que no existen reglas claras ni simples en la formas en cómo se institucionalizan estos sistemas, con implementaciones variadas, la pregunta que se ha constituido como principal es saber la justa medida de conveniencia política y económica hasta la cual se deben designar funcionarios de confianza de los gobiernos y, por otra parte, hasta dónde debe llegar el Servicio Civil de carrera (Martínez, 2008).

**Figura 1**  
**Modelos, Países y Línea de tiempo de Sistemas de Alta Dirección Pública**



Fuente: Lafuente (2011).

Diversos países han optado por distintas configuraciones de su Servicio Civil. Algunos son completamente profesionales como el caso británico, en donde casi no existe el concepto de confianza política por la existencia de una total separación entre los directivos públicos y las autoridades; otros, como el estadounidense, podrían considerarse como completamente de confianza del gobierno de turno, en este caso los cinco primeros niveles son nombrados de ese modo. Un sistema mixto ha sido implementado en algunos países europeos, donde un Consejo asesora en la contratación, promoción, despidos y evaluación de desempeño a los distintos funcionarios. El modelo chileno sería similar a este último (Aninat, 2010; Ketelaar, Manning y Turkisch, 2007).

**Cuadro 1. Modo de asignación de directivos públicos según país**

País	Cinco primeros niveles jerárquicos				
	I	II	III	IV	V
Estados Unidos	Político	Político	Político	Político/mixto	Político/mixto
Suecia	Político	Político	Político	Político	Profesional
México	Político	Político	Profesional	Profesional	Profesional
Francia	Político	Mixto	Mixto	Mixto	Profesional
Bélgica	Mixto	Mixto	Mixto	Mixto	Mixto
Polonia	Político	Mixto	Profesional	Profesional	Profesional
Chile	Mixto	Mixto	Profesional	Profesional	Profesional

Nueva Zelanda	Mixto	Profesional	Profesional	Profesional	Profesional
Reino Unido	Profesional	Profesional	Profesional	Profesional	Profesional

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ketelaar *et al.* (2007).<sup>1</sup>

Los primeros indicios de una Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en Chile se encuentran durante el gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) por medio del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. No fue sino hasta el año 2003 en donde su creación se vio catalizada por una crisis de orden político-institucional generada por un estallido de casos de corrupción cuya máxima expresión fue el denominado “MOP-GATE”.<sup>2</sup> De esta forma, el sistema político llegó a la convicción de la urgencia de crear un sistema que contribuyera a una mayor profesionalización en el Estado y a la reducción de la discrecionalidad en la selección de directivos públicos. Así se creó el SADP de Chile (Ley 19.882 del Nuevo Trato Laboral), cuyo diseño se inspiró especialmente en las experiencias de Nueva Zelanda y en estudios previos elaborados por el Centro de Estudios Públicos<sup>3</sup> (Valdés, 2001).

¿Qué ventajas se derivan de la implementación de un Sistema como el mencionado? Según Lafuente (2011), permitió el aseguramiento de las personas correctas en posiciones estratégicas en base al mérito, no a la política. Adicionalmente, Williamson (2011) destaca el impacto positivo que ha tenido el SADP en los índices internacionales de modernización y transparencia pública, permitiéndole al país escalar posiciones en *rankings* de dicha índole. Entre otras cualidades, el mismo autor destaca que el SADP ha provisto a los directivos de las competencias que necesitan, como también ha mejorado la retención de personas que llegan al

1. Para todos los países, excepto Chile.

2. Caso en el cual, por medio de la vinculación comercial entre la empresa Gestión Ambiental y Territorial S.A. (GATE) y el Ministerio de Obras Públicas (MOP), se descubrió el financiamiento de campañas políticas. Una pericia contable concluyó que el perjuicio total de fraude alcanzó los \$1.253.352.295 (CLP, casi u\$s3 MM). Para mayor información revisar el portal del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile (en línea) <http://www.transparenciadch.uchile.cl/>

3. Para mayor información visitar [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

Estado. En la misma línea, Huerta (2011) destaca al ADP como un buen interfaz entre los gabinetes políticos y la administración pública.

Actualmente, el SADP ofrece a los organismos adscritos el servicio de reclutamiento para directivos públicos competentes, el soporte en la misma gestión directiva y además la asesoría en materias de selección, formación y evaluación de directivos de alto nivel a autoridades, ministros de Estado, subsecretarios y jefes de servicios.

Tras ocho años de vida desde su creación, existe suficiente consenso sobre el avance que debe dar el sistema hacia un siguiente estadio de desarrollo y así ser un socio estratégico de organizaciones públicas con desafíos mayores en número y cada vez más complejos (Acuña, Avendaño, Inostroza, Lagos y Waissbluth, 2012; Beyer, 2010; Lambertini y Silva 2009; Williamson, 2011), ¿pero en qué y cómo avanzar?, ¿qué cambios sustanciales y factibles permiten materializar este avance? Previo a dar respuesta a estas preguntas, es necesario solucionar otras interrogantes, como (i) cuáles fueron los objetivos del SADP y cuál es el grado de cumplimiento actual en función de dichos objetivos, y —en el supuesto de estarlos cumpliendo al menos parcialmente— (ii) saber si se están logrando con la calidad suficiente, es decir, si se está atrayendo una buena cantidad de postulantes con competencias gerenciales adecuadas para la dirección pública y si su tiempo de permanencia está permitiendo generar los impactos necesarios en la organización respectiva.

Todos los análisis descritos, con miras a generar recomendaciones de mejora estratégica, organizacional y operacional del sistema chileno. En este proceso de revisión, es probable que se puedan generar aprendizajes extrapolables a otros países del continente. Así, la importancia de este estudio puede resumirse en dos ejes analíticos fundamentales, uno de orden metodológico-conceptual y otro de un tenor más prescriptivo-normativo.

Mintzberg (2010:7) concibe la gerencia —desde quien ocupa un rol directivo— como una integración virtuosa entre ciencia, arte y oficio. La primera dimensión, responde al análisis y la evidencia sistemática; la segunda, a la intuición del tomador de decisiones; y la última, a la experiencia y el aprendizaje práctico. En esta comprensión, se hace evidente la importancia del contexto cultural en donde se gestiona, por lo tanto, sabiendo que el SADP fue extrapolado desde la experiencia

neozelandesa/anglosajona, conocer su desempeño sirve no solo en su propósito evaluativo, sino que también permite analizar la pertinencia de esta reforma al contexto en donde fue insertada.

Por otra parte, ha sido reconocida la relevancia, impacto y en muchos casos el carácter primordial de generar políticas públicas que provisionen de mejores directivos públicos si se quieren modernizar y elevar los estándares de gestión organizacional dentro del Estado. Acuña *et al.* (2012) plantean, en base a un estudio de 28 organizaciones públicas chilenas, que el liderazgo directivo es uno de los ejes fundamentales para un buen desempeño en el sector público particularmente por su incidencia en el clima organizacional. Por su parte Waissbluth (2005), analizando los procesos de reforma del Estado desde el año 1990 al 2005 en Chile, señala: "... las reformas más exitosas, las instituciones que más avanzaron, estuvieron ligadas a liderazgos gerenciales de alta calidad. Por el contrario, donde esto no ocurrió, el avance fue casi nulo".

En línea con aproximar el impacto de contar con directivos públicos de calidad, Valdés (2001:353) cita a Evans & Rauch (1999) para señalar que la calidad de directivos públicos incide de manera importante en el crecimiento económico de un país. De hecho, el mismo autor señala que si Chile hubiera tenido de calidad similar al de los de Hong Kong durante el período 1970-1990, el crecimiento económico nacional hubiese sido superior en 1,5 puntos porcentuales del PIB cada año. Si se efectúa la misma comparación con Singapur, el crecimiento hubiese sido superior en 2,1 puntos porcentuales del PIB anuales, es decir, aproximadamente entre u\$s3.000 y u\$s4.000 millones al año.

Collins (2008) establece una diferenciación entre los ámbitos donde un directivo público tiene incidencia directa respecto de otros en que la injerencia es más difusa. De este modo, señala que el éxito de las organizaciones se debe más a actitudes y enfoques de sus líderes que a macro-factores ajenos a sus espacios de intervención. Deming (2009) explica esto asociando los efectos positivos que se generan, cuando el directivo es competente, en la gestión de los procesos de transformación.

En una perspectiva distinta a los autores anteriormente citados, Seddon (2010), sin menospreciar el rol directivo dentro de una institución, no atribuye una categoría superior al rol directivo, argumentando que en un sistema productivo en el cual sus funcionarios desempeñan

adecuadamente su trabajo, la tarea de motivación, articulación y control que desarrollan los líderes de una organización es menos crítica.

### **Diagnóstico para Chile**

Con miras a precisar el análisis, vale la pena describir ciertos principios de diseño sobre los cuales fue concebido el SADP y que actualmente lo caracterizan. Entre los aspectos más relevantes, Williamson (2011) destaca:

- La Alta Dirección Pública es uno de los avances más relevantes en el proceso chileno de modernización y reforma del Estado.
- Mediante concursos públicos y en base al mérito, su objetivo es incorporar a los servicios del Estado a directivos idóneos con capacidad de gestión para implementar con calidad y eficiencia las políticas públicas del programa de Gobierno.
- Fue concebida como una política de Estado, como queda de manifiesto en la conformación plural y autónoma del Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) y por su regulación legal.
- Se trabaja en una alianza público-privada, ya que parte importante del proceso de búsqueda y selección lo llevan adelante empresas especializadas en reclutamiento y selección.

Considerando los elementos mencionados, a continuación se presenta un estudio sobre el diseño y funcionamiento del SADP en Chile con foco en tres aspectos: cobertura, calidad del proceso y directivos seleccionados. Posteriormente –y a la luz de los resultados– se propondrán algunas explicaciones causales de las fallas identificadas.



## ¿Cómo ha funcionado el SADP?

### 1. Cobertura

A partir de la Ley 19.882 del año 2004 se establece que el SADP contemplaría 98<sup>4</sup> servicios públicos cuya función no sea el diseño de políticas sino más bien su ejecución. “Si bien no existe una declaración explícita (...) se da una lógica (...) consistente en incluir aquellos (servicios) que tienen un rol prioritariamente ejecutivo, y excluir a aquellos que cumplen un rol de definición de políticas” (Lambertini & Silva, 2009:319).

El 2004 debían ingresar 48 servicios al Sistema y a partir de 2006, diez más por año, finalizando el proceso el 2010. Los cargos serían llenados a medida que se produjesen vacantes (por renunciaciones o petición del cargo). Sin embargo, y como consecuencia de algunos casos de corrupción, la presidenta de la época, Michelle Bachelet adelantó la incorporación de los servicios al sistema e incluyó otros, de manera que para el año 2007 ya eran 101 los organismos públicos que habían ingresado al SADP.

A diciembre de 2011 existían 111 servicios adscritos legalmente al SADP y 45 servicios que no estando adscritos, también lo utilizaban. Esto corresponde en total a la selección de 185 cargos de primer nivel y 839 de segundo nivel jerárquico. Los servicios no adscritos son organismos públicos que utilizan voluntariamente el SADP como mecanismo de selección y provisión pese a no estar incluidos en el sistema por ley y cuyos cargos no están sujetos a las condiciones de desempeño que tienen los altos directivos públicos (confianza, tres años de duración en el cargo, dedicación exclusiva, entre otras).

Considerando todos los servicios (adscritos y no adscritos legalmente), el avance del Sistema en cobertura es de un 85% de los servicios

---

4. Si bien es difícil calcular cuántos servicios públicos existen en Chile, podemos aproximarlos de la siguiente manera: 186 servicios comprometen metas en el Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), 16 establecen Metas de Eficiencia Institucional (MEI), y además, 255 servicios de salud están adscritos a la Ley Médica; lo que otorga un estimado de 457 servicios públicos en el país. Por tanto, en un comienzo el SADP cubría un 21% del total de servicios.

o públicos(as), habiéndose concursado 874 de los 1024 cargos incluidos en el Sistema. No obstante, estas cifras de avance se reducen al considerar los cargos concursados que han terminado efectivamente en un nombramiento: 741 directivos, lo que equivale a un 72%.

Otro punto importante en relación a la cobertura es el avance por ministerio (secretarías de Estado). A diciembre de 2011, se han provisto todos los cargos ministeriales contemplados en el Sistema para el Ministerio Secretaría General de Gobierno y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (quince y veinte cargos respectivamente). Le siguen los Ministerios de Agricultura, Minería y Economía, con un avance superior al 90%. Lo que habría que preguntarse en este punto y que tiene que ver con el diseño del sistema es cuánto es lo adecuado, esto es, es posible que algunos organismos requieran de más o menos cargos asignados vía SADP y es posible que su cobertura esté explicada por esta consideración.

En un contexto comparado respecto de otros SADP, Chile al 2003 contaba con 250 cargos de confianza política por cada millón de habitantes, cifra muy superior a los treinta de EE.UU. y aún más al 1,3 de Gran Bretaña (Costa, 2010).<sup>5</sup> Pese a la importante distancia respecto de los países enunciados, se debe ser cuidadoso en el análisis pues el diseño del sistema determina en gran medida este ratio. Mientras en el modelo ADP estadounidense existe una dependencia política de los primeros cinco niveles del SC pero con mecanismos de control de la incidencia política y en el británico el SC se encuentra absolutamente desvinculado de la política, en Chile el modelo es mixto e integra consideraciones técnicas y políticas (Aninat, 2010).

## 2. Calidad del Proceso

Centrándose en la *calidad del proceso*, interesa saber cuántos concursos son declarados desiertos, la duración del proceso de selección, el

---

5. Se debe ser cuidadoso con esta comparación pues podría generar sesgos relevantes por el tamaño del Estado en los países mencionados (el Estado chileno es bastante más pequeño en presupuesto y funcionarios que el de EE.UU. y de Gran Bretaña). Idealmente estas cifras deberían controlarse también en relación con la cantidad de personal de cada Estado.

costo de los concursos, la cantidad de postulantes y las características de los directivos seleccionados, entre otros indicadores.

El proceso de selección de directivos consta de los siguientes hitos:

1. Ocurrencia de vacancia
2. Solicitud de inicio de concurso
3. Aprobación del perfil de cargo
4. Publicación
5. Envío de nómina a la autoridad facultada para el nombramiento
6. Nombramiento

La Figura 2 detalla el proceso que existe desde la publicación del llamado a concurso hasta el nombramiento.

**Figura 2**  
**Proceso de reclutamiento y Selección de Altos Directivos Públicos**

1. Servicio Civil	2. Empresas especializadas en búsqueda y selección	3. Consejo de Alta Dirección Pública o Comité de Selección determinan los candidatos que avanzan a la etapa final	4. Autoridad Facultada
Inicio del Proceso	Evaluación General	Entrevistas Finales	Nombramiento
<b>Convocatoria Pública</b> A través de medios de comunicación masivos, prensa escrita y web del Servicio Civil ( <a href="http://www.servi.ciocivil.cl">www.servi.ciocivil.cl</a> )	<b>Primera Fase</b> Análisis curricular	Consejo de Alta Dirección Pública o Comité de Selección definen los candidatos que avanzan a la fase de entrevistas finales a partir de los resultados de las evaluaciones realizadas por empresas especializadas	<b>Nombramiento por autoridad facultada</b> Presidente de la República: 1er. Nivel jerárquico Jefe/a del Servicio: 2do nivel jerárquico
<b>Reclutamiento:</b> a través del sistema de postulación en línea (SPEL) y de empresas especializadas en reclutamiento y selección	De acuerdo a los resultados del análisis curricular entregados por empresa especializada, el Consejo de Alta Dirección Pública y el Comité de Selección eligen los candidatos que pasan a la segunda fase.	<b>Entrevistas Finales</b> Realizadas por: Consejo de Alta Dirección Pública: primer nivel jerárquico Comité de Selección: segundo nivel jerárquico.	
<b>Análisis de Admisibilidad de la Postulación:</b> Cumplimiento de requisitos legales de los candidatos	<b>Segunda Fase</b> Evaluación gerencial	<b>Definición de Nómina</b> Definida por: Consejo de Alta Dirección Pública: primer nivel jerárquico Comité de Selección: segundo nivel jerárquico.	
	De acuerdo a los resultados de la evaluación gerencial la empresa elige los candidatos que avanzan a la tercera fase.		
	<b>Tercera Fase</b> Evaluación psicolaboral y referencias laborales		
El proceso de selección tiene una duración aproximada de tres meses			

Fuente: [www.serviciocivil.gob.cl](http://www.serviciocivil.gob.cl)

De los 263 concursos de primer nivel jerárquico finalizados a diciembre de 2011, han sido declarados desiertos por el CADP un 5% de los concursos y por la autoridad facultada, un 9%. Cabe señalar que según el proceso de selección, el CADP selecciona una nómina que posteriormente es presentada a la autoridad facultada para realizar el nombramiento, por tanto, solo si el Consejo determina la existencia de una nómina válida, es posible que la autoridad decida sobre el concurso (efectuando el nombramiento o declarándolo desierto). En el segundo nivel el CADP ha declarado desierto un 20% de los concursos y la autoridad, un 11%. Lo anterior sugiere que en el primer nivel jerárquico la autoridad es más estricta en su selección que el Consejo pese a contar con postulantes idóneos, o bien la calidad de los candidatos que llegan a la instancia final no es la más adecuada desde una perspectiva técnico-política. Sea cual fuere el escenario, el hecho es que la autoridad no confía en la nómina final y no asigna el cargo.

Por otro lado, la duración media desde que se publica un concurso hasta que se realiza el nombramiento es de 135 días en el primer nivel jerárquico, y de 131 en el segundo (Servicio Civil, 2011), generándose los mayores tiempos entre la publicación y el envío de la nómina a la autoridad, y anteriormente entre que se produce la vacancia hasta que se solicita el inicio del concurso. Evidentemente, en este punto es posible realizar ajustes para mejorar la eficiencia del proceso de selección: se puede disminuir significativamente el tiempo que transcurre desde la vacancia hasta la solicitud de inicio del concurso.

El siguiente gráfico muestra el costo medio de los concursos de primer y segundo nivel jerárquico y su evolución entre los años 2006 y 2010, así como el costo promedio total (sin diferenciar por nivel), el cual es de \$8.800.000.- (CLP)<sup>6</sup> en el año 2010 (Servicio Civil, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010). Se observa que un concurso de primer nivel jerárquico tiene un costo muy superior a uno de segundo nivel, dos a tres veces superior.

---

6. Aproximadamente, u\$s18.600.- al 2013.

**Gráfico 1**  
**Costo promedio por concurso (en US\$)**

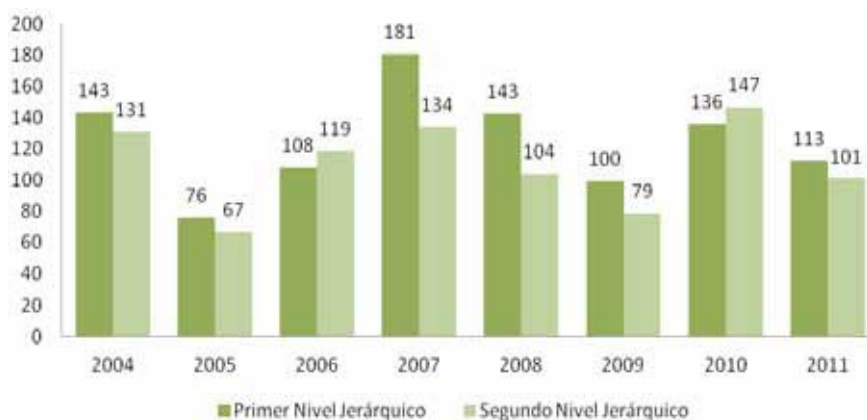


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio Civil (2012).

Desde que partió el sistema, el 5 de julio de 2004 y hasta diciembre de 2011 se han recibido 35.651 postulaciones para cargos de primer nivel<sup>7</sup> y 147.712 para el segundo nivel (Servicio Civil, 2012). El gráfico muestra el promedio de postulaciones por concurso según nivel jerárquico entre los años 2004 y hasta diciembre de 2011. Durante el 2011, el promedio de postulaciones en cargos del primer nivel es 113 y 101 en el segundo, habiendo disminuido notoriamente en relación al año 2010 y siendo inferiores al promedio de todos los años. Esto podría indicar que el sistema en lugar de estar aumentando su atractivo, ha disminuido en el último tiempo. Otra hipótesis plausible es que los cargos que se han ido incorporando a este sistema tengan un menor atractivo relativo y por ende disminuyan el promedio general de postulaciones.

7. Un 21% de estas son realizadas por mujeres.

**Gráfico 2**  
**Promedio de postulaciones por concurso**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio Civil (2012).

A pesar de la alta participación en los concursos de personas provenientes del sector privado (59% de las postulaciones), se reconoce que uno de los problemas a los que se enfrenta la incorporación de gerentes altamente capacitados al gobierno es que los salarios a los que pueden acceder los profesionales son en general mucho más bajos de lo que podrían ganar en el sector privado<sup>8</sup> (Waissbluth, 2006:8-9). Lamentablemente, no es tan simple aumentar los salarios de los directivos, ya que esto puede generar brechas al interior del servicio público, con los consecuentes efectos políticos si es que antes no se mejoran las remuneraciones de los cargos inferiores. Actualmente, y como una forma de mejorar los salarios, los altos directivos tienen una asignación correspondiente a las responsabilidades de su cargo que puede alcanzar hasta el 100% del monto bruto de la remuneración fija y, además, acceden a un incentivo por desempeño que no puede exceder el 10% de la

8. A nivel de directivos la diferencia salarial entre sector público y privado son de entre 200% y 500% (Waissbluth, 2006). Recordemos que esto fue lo que provocó la crisis de sobresueldos del MOP.

remuneración total (Lambertini & Silva, 2009). En países como Noruega el porcentaje de remuneración asociado a desempeño es de hasta el 30%.

### *3. Características de directivos seleccionados*

Por último, resulta interesante desde el punto de vista de la calidad del proceso saber qué características tienen los directivos nombrados a través del SADP. En esta línea, es importante resaltar dos aspectos: equidad de género y sector laboral de procedencia. En relación a las actuales tendencias de equidad de género en el sector público, cabe señalar que, en el año 2005 la participación femenina en cargos directivos en Reino Unido era de casi un 30%, en Estados Unidos un 28%, en Noruega alrededor del 23% y en Chile el 41% considerando los estamentos autoridades, directivos profesionales y directivos no profesionales (DIPRES, 2005). Hasta diciembre de 2011, de los cargos nombrados por el SADP un 26% ha sido ocupado por mujeres en el primer nivel jerárquico y un 31% en el segundo nivel, manteniéndose una tasa de selección de mujeres en estos cargos similar a la existente en países desarrollados. En este punto también es importante notar que en Chile, en el sector privado la participación femenina en la alta gerencia es alrededor del 15%.

Por otro lado, el 18% de los cargos provistos han sido asignados a personas provenientes del sector privado dando cuenta de la relativamente baja renovación en la alta gerencia pública (Servicio Civil, 2012). Lo anterior puede tener consecuencias positivas y negativas. Por un lado, es posible que estos profesionales que provienen del sector privado tengan dominio de metodologías de gestión más modernas, sean más innovadores y flexibles, y que por tanto contribuyan a la resolución de problemas técnicamente sofisticados. Por otra parte, si estos profesionales no poseen un conocimiento o una formación adecuada en temas de políticas públicas, decisiones de gobierno, problemas sociales, gestión política, entre otros, les será difícil adaptarse a la complejidad inherente de la gestión pública, caracterizada por una cantidad relativamente superior (al sector privado) de actores clave e intereses para considerar en el desarrollo de cualquier actividad y por restricciones administrativo-presupuestarias propias del Estado (Waissbluth, 2008a).

De manera similar debemos apuntar que, de los directivos nombrados hasta diciembre de 2011, un 55% no desempeñaban el cargo al

ser nombrados, demostrándose el poder renovador de los cuadros directivos por medio del Sistema. Esta alentadora cifra –no obstante– debe de ser analizada cuidadosamente pues no necesariamente la generación de nuevos candidatos y directivos públicos es beneficiosa.

La duración de los cargos se fija en un plazo de tres años<sup>9</sup> pudiendo existir renovación de acuerdo al desempeño del directivo. Considerando el insuficiente tiempo que representan tres años para implementar cambios reales en la gestión de una institución, y el tiempo que toma el periodo de inserción de una nueva autoridad, la ratificación de una misma autoridad competente por otros tres años constituye una solución, si bien no definitiva, adecuada. De los 62 cargos totales nombrados en diciembre de 2008, el porcentaje de directivos renovados para un segundo periodo de mando fue de 26%, es decir, casi uno de cada tres directivos permanecía en su cargo por tres años más (Servicio Civil, 2012).

Adicionalmente, es importante señalar que como resultado del cambio de coalición gobernante, hasta diciembre de 2010 se desvinculó (por solicitud o renuncia) el 75% de los directivos de primer nivel jerárquico seleccionados por el SADP y el 43% de los de segundo nivel (Egaña, 2011). Ahora bien, considerando los nombramientos hechos antes del 11 de marzo de 2010,<sup>10</sup> este mismo indicador alcanza un 52% para los cargos de primer nivel y un 41% para los de segundo. Esto ha provocado una práctica, criticada por algunos especialistas, por parte de la autoridades de las agencias o secretarías ministeriales respectivas, al nombrar de manera provisional o transitoria a personas de su confianza política poniendo en tela de juicio la validez del sistema.

Como una forma de evitar el mal uso del sistema en cuanto al nombramiento de estos directivos transitorios –lo cual está previsto en la ley de 2004– el CADP preparó una propuesta de instructivo que restringe las libertades del gobierno en esta materia, a partir del cual se redactó un proyecto de ley que fue enviado desde el Ejecutivo al Congreso, ingresando el día 1 de marzo de 2011.

---

9. Aunque en rigor siempre se les puede pedir, sin expresión de causa, el cargo simplemente por pérdida de confianza con la autoridad.

10. El Presidente Sebastián Piñera asumió el 12 de marzo de 2010.



#### 4. Síntesis

Luego de esta breve revisión de datos es importante señalar cuáles son, en resumen, las fortalezas y debilidades del sistema. Partamos por las primeras:

- El SADP cuenta con un Consejo autónomo y políticamente equilibrado<sup>11</sup> que trasciende ciclos presidenciales. Adicionalmente, los consejeros han tenido un buen perfil político-técnico y han dado muestras de su compromiso con la selección de mejores candidatos.
- La idea de coproducir el proceso de reclutamiento y selección en una alianza público privada (mediante la contratación de servicios) permite la intervención de entidades especializadas, lo que aporta con más imparcialidad y profesionalización en el sistema.
- El sistema ha permitido una renovación en los cuadros directivos de la administración pública, abriendo al mercado privado un espacio anteriormente circunscrito –casi exclusivamente– a la arbitrariedad y al flujo de información de ofertas laborales. Además ha contribuido a la equidad de género.

Respecto de las debilidades podemos señalar:

- El sistema se ha mostrado frágil frente a las decisiones arbitrarias de los gobiernos de turno, particularmente al enfrentar el primer cambio en la coalición de gobierno el 2010, dado el alto número de remociones de cargos y falta de renovaciones. Esto

---

11. Algunos críticos a esta composición señalan que los consejeros representan solo a las dos grandes coaliciones favorecidas por el sistema electoral binominal del país, la Concertación de Partidos por la Democracia y la Alianza por Chile.

representa una señal absolutamente negativa que daña gravemente la confianza respecto de su carácter meritocrático (en integración con la afinidad política). Mientras menos confiable sea el sistema, menos buenos candidatos tendrá y su objetivo de asignar idoneidad en cargos directivos se verá amenazado. Esto puede empeorar y la recuperación de la confianza perdida puede ser un proceso con costos significativos.<sup>12</sup>

- Los costos de los concursos han ido en ascenso, lo cual podría traer consecuencias negativas si tal aumento no está asociado con una mejora en la calidad de los candidatos que el sistema proporciona. Esta hipótesis es la más razonable si se observan y analizan los costos por concurso a los largo del tiempo en función de los promedios de postulaciones por concurso. En efecto, no es posible determinar el alza de los costos del proceso debido a un mayor volumen de perfiles en proceso, por ejemplo, analizando los cargos de primer nivel jerárquico del año 2008 al 2009, un alza de casi el 60% en el costo promedio por concurso se contrapone a una reducción del 30% del promedio de postulantes por concurso.
- Si bien se recibe una cantidad alta de postulaciones del sector privado, la baja cantidad de nombramientos de personas procedentes de este sector, es signo de que los postulantes del sector privado que el sistema está captando no tiene las competencias

---

12. Se suele estudiar el número de postulantes como una señal del nivel de confianza en el sistema. Este modo de medir confianza es pobre porque existen muchas facilidades para postular vía Internet, lo cual abre la puerta a postulaciones muy masivas (con bajo costos de transacción para postulantes con baja probabilidad de ser seleccionados incluso en una primera etapa). Además, Chile tiene altas y crecientes tasas de penetración de Internet. Lo importante sería medir vía encuestas la confianza general del país en el sistema y muy especialmente de los potenciales buenos postulantes que el Estado requiere. Habría que estudiar otras medidas, en base a registro de postulantes, que aproximen una medición fiable de “buena calidad de postulantes”. El Servicio Civil debiera generar un indicador que mida este aspecto, y transparentar esa cifra como modo de *accountability* mínimo.

o no se ajustan adecuadamente a los perfiles que la alta dirección pública requiere.

- Los salarios de los directivos siguen siendo uno de los obstáculos para atraer a los mejores profesionales.

A continuación reflexionaremos en torno a las posibles causas de las fallas o debilidades detectadas en el sistema.

### **Análisis exploratorio de mecanismos causales**

Siendo este un estudio de caso y teniendo un carácter exploratorio, en este apartado se pretende una aproximación a la identificación de los mecanismos causales del panorama descrito con anterioridad. Dichos mecanismos, bajo la definición de Yacuzzi (2005:4) los entendemos como “factores estables e independientes que, bajo ciertas condiciones, vinculan causas con efectos”. De esta forma, se buscará proveer un mecanismo causal y reducir el riesgo de que la relación encontrada sea espuria.

*La fragilidad política.* Algo un tanto inevitable puesto que pese a tener un componente técnico, el nombramiento finalmente sigue estando determinado por la confianza que tenga el Ejecutivo en la persona que sea designada para el cargo. El mecanismo causal en este caso, viene dado por esa característica inherente del sistema, si el directivo seleccionado es de la confianza del gobierno A, muy probablemente cuando estemos en un gobierno dirigido por B, ese directivo no pueda seguir ejerciendo el cargo. Por tanto, siempre que exista un cambio de gobierno y más aún un cambio en la coalición gobernante, el sistema estará expuesto a desvinculaciones masivas. Para suavizar este fenómeno se deben aumentar los costos asociados a esa solicitud de renuncia, esto es en parte lo que busca hacer la “ley corta”.<sup>13</sup> que para el Presidente o Ministro de turno sea costoso remover a un alto directivo por razones de confianza política. Todo esto, considerando el tiempo y los recursos económicos que insumen un nuevo concurso, además de la indemnización

---

13. Proyecto de ley actualmente disponible en el parlamento.

al directivo que es removido antes de concluir su periodo. Incluso algunos autores como Waissbluth (2012) han acusado y calificado la materialización efectiva de despidos injustificados –independiente de la coalición política gobernante– como una verdadera destrucción del SADP.

*Altos costos.* El mecanismo que causa estos elevados costos es el propio diseño del sistema que a su vez se considera una de sus fortalezas: la colaboración público-privada. Así, por ejemplo, en la elaboración de perfiles y selección de nóminas de candidatos, participan *head hunters*, empresas especializadas en la búsqueda y selección de altos ejecutivos. Esta parte del proceso es la más cara, correspondiendo al 70% del costo total del proceso. Claramente una oportunidad de mejora que debe ser analizada y que puede ayudar a aumentar el costo/efectividad del SADP es determinar si las empresas están cobrando un precio adecuado y si los márgenes de ganancia que obtienen son demasiado altos. También surge la inquietud si el Estado está acumulando suficiente conocimiento de estos procesos o, si por el contrario, la externalización resta esta posibilidad. Sería recomendable usar mecanismo mixto, eventualmente equipos integrados de profesionales del sector público y privado, u otro mecanismo. La otra pregunta que se podría hacer es si las empresas contratadas tienen suficiente comprensión del mundo público para generar búsquedas especializadas que efectivamente agreguen valor o si solo están replicando conocimiento del mundo privado para la selección de directivos públicos.

*Poca competencia, poco atractivo y bajos salarios.* Lamentablemente, al realizar este análisis no se cuenta con información detallada acerca de quiénes son los postulantes, por ejemplo, sería importante saber: cuál es su formación profesional, qué grado académico poseen, en qué universidad estudiaron, cuál es su ciudad/región de procedencia, qué edad tienen, entre otros. Por ahora solo se conoce el género y sector laboral de procedencia, tanto de los postulantes como de quienes son nombrados. A partir de esa información se podría estudiar a quienes postulan y provienen del sector privado y si tienen o no el perfil adecuado. Este sería un indicador de la baja competencia que existe para acceder a los cargos. El solo hecho de que exista un bajo nivel de información del postulante sugiere que el sistema –tras sus ocho años de existencia– no está pensando en mecanismos de aprendizaje. En general, el SADP

ha invertido poco en investigación. Se ha montado un sistema muy relevante para el país, muy regulado, con altos costos, pero con poco análisis que sustente sus políticas. Esto es una falla grave.

¿Qué se necesita para postular al SADP? Los requisitos básicos para postular a un cargo de este tipo son: ser ciudadano; poseer título profesional de una carrera de a lo menos ocho semestres de duración otorgado por una Universidad o Instituto Profesional del Estado o reconocido por este o aquellos validados en Chile de acuerdo con la legislación vigente y acreditar una experiencia profesional no inferior a cinco años en el sector público o privado.

¿Qué ofrece el SADP? En cuanto al desarrollo profesional, trabajar en un sector de gran relevancia para el desarrollo social y económico del país, aportar con conocimiento y experiencia al logro de los objetivos de la administración pública. En términos de estabilidad laboral, un contrato de tres años, posible de ser renovado dependiendo del desempeño; pero también se advierte al postulante que este es un cargo de confianza y que probablemente ante un cambio en las autoridades políticas, su continuidad sea puesta a disposición de estas. En suma, no permite al postulante tener certeza de su seguridad laboral ni siquiera por los tres años que debe durar el nombramiento. Si unimos las dos partes analizadas (desarrollo profesional y tiempo de permanencia), los tres años tampoco permiten a un gerente planificar, ni menos materializar cambios de largo plazo en la organización que dirige, pues está sujeto a evaluación y debe entregar resultados concretos antes de finalizar su periodo. Lo anterior afecta el desarrollo de los planes estratégicos de los servicios públicos y dificulta la realización de mejoras importantes en los sistemas de gestión existentes.

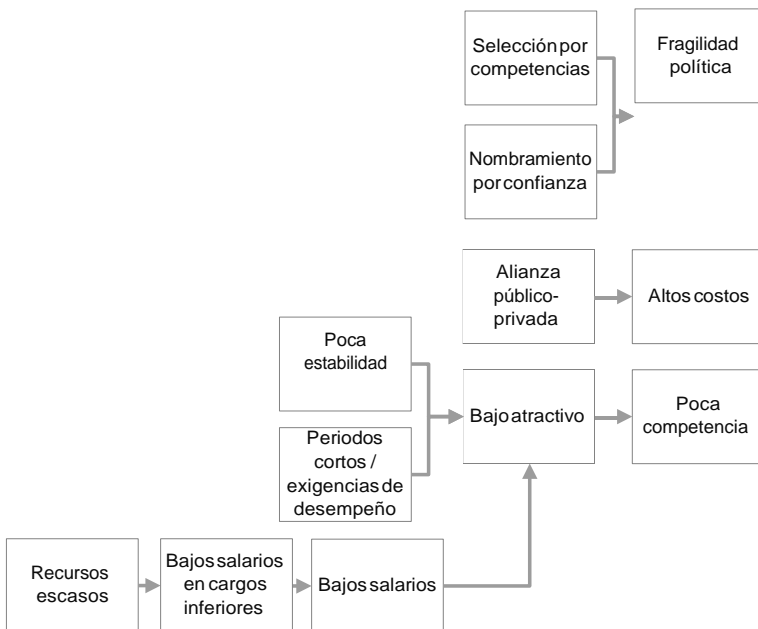
Es preciso ahondar en los actuales mecanismos de evaluación de los directivos públicos asociados al SADP. Con un plazo máximo de cinco días posterior al nombramiento del directivo, su autoridad jerárquicamente superior debe presentar una propuesta convenio de desempeño, instrumento que fija los objetivos, metas e indicadores asociados al rendimiento directivo. Como herramienta de evaluación estos instrumentos no han estado exentos de críticas. Por ejemplo, la insuficiente consideración de un entorno burocrático-administrativo ya demandante debido a un número no menor de instancias de medición y control del desempeño

en el Estado de Chile producto de un exhaustivo enfoque de comando y control; además, un restrictivo sesgo cuantitativo en el diseño de los medios de verificación del rendimiento, intentándose expresar mediante indicadores el cumplimiento de propósitos de compleja cuantificación. Como resultado de esto último, las métricas que se consiguen en algunos casos no expresan efectivamente el desempeño directivo y resultan en casos extremos incluso triviales (Costa y Waissbluth, 2007; Lambertini y Silva, 2009; Larraín y Waissbluth, 2009).

Por último, en términos económicos los salarios ofrecidos por el SADP si bien han ido mejorando, todavía son inferiores a los que ofrece el mercado, particularmente en el área de salud, en donde el atractivo del SADP es más bien bajo y se produce una alta tasa de concursos desiertos.

Las posibles causas se resumen en la Figura 3, donde adicionalmente se han incorporado otras que también pueden influir.

**Figura 3**  
**Posibles causas de las debilidades del SADP**



Fuente: Elaboración propia (2012).

## Propuestas de mejora

Considerando los análisis anteriores y especialmente la necesidad de fortalecer al sistema en el largo plazo, parece razonable que el sistema adopte los siguientes enfoques y recomendaciones puntuales.

### *1. Objetivos estratégicos que debiera asumir el sistema:*

- I. Mejorar la pertinencia/calidad de las nóminas de candidatos. En este caso pertinencia, se entiende, en un sentido muy amplio, como la selección de candidatos que se puedan desempeñar como directivos de un modo eficiente y duren el tiempo adecuado para la implementación de las políticas públicas, contribuyendo significativamente al impacto de las políticas públicas y a la modernización de las organizaciones. Nótese que explícitamente se recomienda maximizar –y no solo “filtrar”– calidad con criterios mínimos. Diversos autores han señalado que el sistema, en la práctica, más que maximizar la pertinencia de directivos, está diseñado y gestionado para una pretensión mucho más modesta: asegurar que los malos candidatos no pasen el proceso de selección. Llegó el momento de ponerse objetivos más altos.
- II. Para lograr el objetivo anterior, un factor clave es maximizar confianza en los buenos postulantes respecto del profesionalismo y transparencia del proceso completo. No se trata de una confianza generalizada de todos los actores relevantes, sino de un grupo que representa el *target* deseable de buenos candidatos. Si esa confianza no estuviere dada, necesariamente la calidad (entendida como presencia relevante de atributos deseables en los postulantes) debiera ser insuficiente e incluso –en promedio– podría empeorar.
- III. Por último, el sistema debiera maximizar la legitimidad en los actores clave (*stakeholders*) para efectos de contribuir a su sustentabilidad política y financiera y profundización en sus atributos deseables. Estos actores clave son: partidos políticos,

Congreso, Poder Ejecutivo, prensa, Asociación de Funcionarios Públicos, autoridades financieras (Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda). Al aumentar esta legitimidad, habrá mayor protección ante críticas políticas y el sistema contará crecientemente con los recursos necesarios para su mejoría, y especialmente mejores remuneraciones.

*2) Desde un punto de vista más organizacional y operacional, se recomiendan las siguientes líneas de acción:*

- I. Generar mediciones en torno a los tres objetivos descritos. Lo que no se mide no se mejora. Por ejemplo, en cuanto a pertinencia se deberían medir cuestiones como tiempo de duración en el cargo, los concursos declarados desiertos por la autoridad, la relación entre indicadores de desempeño de las organizaciones dirigidas por los directivos del SADP, y otros tantos que deberían diseñarse y que directamente –o de un modo aproximado– den cuenta de la calidad en la selección de los candidatos. En relación a la confianza de los postulantes deseables: deberían construirse indicadores en base a la percepción de muestras potenciales de postulantes, tratando de captar su percepción en relación al posicionamiento, transparencia de la selección y calidad del proceso; asimismo, debiera medirse el número promedio de postulantes y participación de profesionales del sector. En esta misma línea, respecto de la legitimidad de los actores clave debieran ser monitoreados permanentemente con encuestas especialmente dirigidas a ellos.
- II. En otra línea de mejoría, en referencia al actual proyecto de “ley corta” que se está discutiendo en el Congreso y con la finalidad de maximizar la confianza de postulante se recomienda: (a) prohibir absolutamente la figura del provisional-transitorio, con las subrogancias normales del Estado basta como regla general, salvo situaciones muy excepcionales que debieran justificarse ante el Consejo de Alta Dirección Pública que debiera autorizar dicha posibilidad; (b) blindar al sistema de solicitudes de renuncias trivializantes para adelantarse a los



riesgos de descabezamiento masivo frente a cambios de gobierno, exigiendo a la autoridad la expresión confidencial de motivos y registro en el Consejo de Alta Dirección Pública (sin que este pueda pronunciarse); (c) aumentar indemnización por renuncia anticipada a seis meses de remuneración, con lo cual se estaría dando una señal fuerte de la anomalía en la solicitud de renuncias anticipadas, sin por ello impedir de modo absoluto el cambio en el cargo si el gobierno lo estima necesario.

- III. Desde una perspectiva de más largo plazo, se sugiere: (a) aumentar autonomía del Consejo de Alta Dirección Pública, permitiendo que sea este quien elija a su presidente avanzado hacia una gobernabilidad similar a la del Consejo para La Transparencia de Chile. En forma preliminar, esto mismo no debiera afectar o ser aplicable para el caso subdirección de las personas por ser una función de una naturaleza mucho más extendida en cuanto al ámbito de aplicación; (b) perfeccionar el sistema de remuneraciones en dos sentidos: subiendo aquellas que evidentemente implican un impedimento para la atracción de una masa de postulantes interesantes y en el sentido de corregir las inconsistencias en la escala global del Estado, especialmente en aquellos casos de directivos que tienen funciones y responsabilidades que exigen competencias relativamente escasas.
- IV. En cuanto al ámbito de aplicabilidad, se recomienda la expansión del Sistema hacia los Municipios y Gobiernos regionales. Ciertamente, para el caso de los Municipios se deberá considerar fuertemente el hecho que estos son constitucionalmente autónomos y, por tanto, las fórmulas institucionales deben adaptarse para preservar dicha autonomía. En primer lugar, quien efectúe el nombramiento debiera ser el Alcalde y tal vez en instancias de selección anteriores a esta etapa, debieran participar representantes de esta máxima autoridad local. De no pensarse medidas de este tipo, existe el riesgo que el sistema sea mucho más resistido en la práctica y constitucionalmente.
- V. Por último, el Consejo debiera adquirir funciones más estratégicas y no vinculadas con la selección de ternas, tales como:

diseño y gestión en materia de medición del desempeño de los directivos, desarrollo de carrera, retención y apoyo para el perfeccionamiento de las competencias gerenciales.

### **Reflexiones al cierre**

Las recomendaciones anteriormente esbozadas, si bien responden específicamente a la realidad en Chile, son perfectamente útiles para el caso latinoamericano en la medida en que sean pertinentemente consideradas. No cabe duda que la agenda de modernización y las ideas de la nueva gestión pública han tocado la puerta de muchos países de la región. De hecho, el Banco Interamericano de Desarrollo [BID], al orientar las estrategias de modernización y con ello su intervención, definió cuatro pilares fundamentales de acción: los sistemas democráticos, el Estado de derecho y reformas judiciales, la vinculación Estado, mercado y sociedad, y finalmente la gestión pública, dentro de la que se destaca el fortalecimiento y/o desarrollo de sistemas de servicio civil meritocráticos y flexibles (2004:20).

Esta declaración de propósitos de nivel regional tiene un duro contraste en la realidad si se considera que desde el año 2000 en América Latina, muchos países ya tenían base legal para la introducción de reformas al servicio civil y son solo algunos países como Chile, Brasil y Costa Rica los que seleccionan parte importante de sus funcionarios del Estado a través de sistemas, al menos, semi-profesionales. En los otros casos, se han generado mecanismos resilientes de defensa para contrarrestar estas reformas, tales como la simple negación por parte de agencias o servicios públicos de adoptar los cambios, la reducción presupuestaria para los concursos públicos y bajas en la cobertura del sistema, entre otros (Grindle, 2010).

Entonces –y considerando el caso chileno– ¿qué elementos, recomendaciones y condiciones base serían aplicables a países de la región? En primer lugar, (i) la generación de consensos políticos básicos que blinden al sistema; (ii) la generación de estructuras organizacionales robustas y de alto nivel técnico y (iii) el sustento en la investigación académica y medidas de *accountability*.

Chile ha implantado en estos últimos veinte años una serie de reformas estatales bien orientadas y el SADP está en esa línea, pues se ha blindado razonablemente al Estado de la incorporación de funcionarios de bajo nivel técnico con contactos político-partidistas por medio de un buen filtro de estándares mínimos de calidad. Otro mérito del Sistema es que ha logrado instalarse e implementarse no solo desde un punto de vista formal, también se debe destacar la creciente valoración del sistema político.

Por otra parte, el SADP tiene desafíos y riesgos importantes. En primer lugar, no es claro que el nivel de confianza que este genera en los buenos postulantes sea hoy suficiente. Es más, es probable que esta confianza esté empeorando dado el alto nivel de desvinculaciones con marcado carácter político. Esto podría generar un escenario paradójico donde el país, aun contando con un sistema formal –y de alto costo– para la selección de sus directivos, no tenga los impactos esperados y estos sean más bien mediocres. De no tomarse medidas adecuadas, dicha mediocridad mermaría el posicionamiento del Sistema y por tanto aumentarían las resistencias explícitas o implícitas al mismo.

El objetivo esencial del Sistema es lograr contratar buenos directivos, que duren en sus cargos el tiempo necesario para generar impactos relevantes. Por tanto, se requiere mejorar el nivel de conocimiento sobre el cual el SADP sustenta sus políticas y acciones. Asimismo, debe transformarse su estructura corporativa para generar más confianza, aumentando el rol del CADP por sobre el del funcionario designado por el gobierno de turno. En esta misma línea, la medición de la confianza como una medida de *accountability*, es clave.

## Bibliografía

Acuña, E., Avendaño, C. Inostroza, J., Lagos, R. & Waissbluth, M. (2012). *Análisis organizacional de entidades públicas en Chile: Lecciones para la gestión y el diseño de políticas* (Serie Sistemas Públicos N° 6). Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile.

- Aninat, C. (2010). SADP: Experiencia internacional y posibles mejoras. Centro ComunityDemocracia. Extraído el 24 de mayo de 2012 desde <http://www.cdc.cl/columna/sadp-experiencia-internacional-y-posibles-mejoras>.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2003). *Modernización del Estado: Documento de estrategia* (306.02/M282-dc). Washington: Autor.
- Beyer, H. (2010, mayo). *Sobre la Alta Dirección Pública*. El Mercurio. Extraído el 29 de mayo de 2012 desde [http://www.cepchile.cl/1\\_4581/doc/sobre\\_la\\_alta\\_direccion\\_publica.html#.UYhoVrWQXzw](http://www.cepchile.cl/1_4581/doc/sobre_la_alta_direccion_publica.html#.UYhoVrWQXzw)
- Collins, J. (2005). *Good to Great and the Social Sectors: A Monograph to Accompany Good to Great*. Unanbridge Edition.
- Costa, R. (2007). *Alta Dirección Pública y Modernización del Estado*. Ponencia presentada en el Seminario Transparencia y Corrupción: Más allá de la agenda de probidad. Santiago, Chile.
- Costa, R. & Waissbluth, M. (2007). *Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y perspectivas*. (Serie de Gestión N° 94). Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Deming, W.E. (2000). *The New Economics: For industry, government, education* (2° edition). Cambridge, Massachusetts, USA: The MIT Press.
- Dirección de Presupuestos [DIPRES], Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. (2005). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1995-2004*. Extraído el 2 de diciembre de 2009 desde [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-21745\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-21745_doc_pdf.pdf)
- Echebarría, K. (2006). Introducción. En Echebarría (Ed.) *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo [BID].
- Egaña, R. (2011). *Tapados en la alta dirección pública*. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Extraído el 10 de abril de 2011 desde <http://www.inap.uchile.cl/columna-de-opinion/769-itapados-en-la-alta-direccion-publica.html>.
- Grindle, M. (2010). *Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America* (Faculty Research Working Paper Series, RWP10-025). Cambridge: Harvard Kennedy School of Government.
- Huerta, O. (2011, noviembre). *Alta Dirección Pública en los Países de la OCDE: Retos y lecciones*. Ponencia Presentada en el Seminario Internacional de Alta Dirección Pública, Santiago, Chile.

- Ketelaar, A., Manning, N. & Turkisch, E. (2007). *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Countries Experiences*. OECD Working Papers on Public Governance, N° 2007/5.
- Lafuente, M. (2011, noviembre). *Experiencias Comparadas en Alta Dirección Pública: Modelos, Gestión del Desempeño e Incentivos*. Ponencia Presentada en el Seminario Internacional de Alta Dirección Pública, Santiago, Chile.
- Lago, I. (2009). *Causalidad, estadística y mecanismos causales*. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra. Extraído el 17 de noviembre de 2011 desde [http://www.upf.edu/grcp/\\_pdf/documents/2009/metodologia-espaxol.pdf](http://www.upf.edu/grcp/_pdf/documents/2009/metodologia-espaxol.pdf).
- Lambertini, G., & Silva, E. (2009). Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública. En C. García, E. Pérez & V. Tomicic (Eds.), *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma* (pp. 315-351). Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Larraín, F. & Waissbluth, M. (2009). Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. En C. García, E. Pérez & V. Tomicic (Eds.), *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma* (pp. 541-559). Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Martínez, R. (2008). Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera en México. *Convergencia*, 48(15), 203-221.
- Mintzberg, H. (2010). *Managing*. Bogotá: Norma.
- Olsen, J. (2008). The Ups and Downs of Bureaucratic Organization. *Annual Review of Political Science*, 11, 13-37.
- Seddon, J. 2008. *Systems Thinking in the Public Sector*. Triarchy Press, UK.
- Servicio Civil, Ministerio de hacienda (2011). *Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública (serie consultada: 2006-2011)*. Recuperado 31 de mayo de 2012 desde <http://www.serviciocivil.gob.cl/reporte-estadistico-mensual-de-alta-direccion-publica>.
- Valdés, S. (2001). Contratos y Remuneraciones de Altos Directivos Públicos. En Valdés, S. (Ed.), *Reforma de Estado. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas* (pp. 349-479). Santiago: Editor. Centro de Estudios Públicos.

- Waissbluth, M. (2005). *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: De la Confrontación al Consenso*. (Serie de Gestión N° 76). Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Waissbluth, M. (2006). Gerencia Pública en Chile. *Revista Trend Management*. Extraído el 12 de noviembre de 2011 desde [http://www.mariowaissbluth.com/descargas/gerencia\\_publica\\_en\\_chile.pdf](http://www.mariowaissbluth.com/descargas/gerencia_publica_en_chile.pdf)
- Waissbluth, M. (2008). *Sistemas complejos y gestión pública* (Serie Gestión N° 99). Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Waissbluth, M. (2008). *Gestión del cambio en el sector público* (Serie de Gestión N° 109). Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Waissbluth, M. (2012, septiembre). *Alta Dirección Pública: Pronóstico reservado*. Diario La Tercera. Extraído el 29 de mayo de 2013 desde [http://blog.latercera.com/blog/mwaissbluth/entry/alta\\_direcci%C3%B3n\\_p%C3%BAblica\\_pron%C3%B3stico\\_reservado](http://blog.latercera.com/blog/mwaissbluth/entry/alta_direcci%C3%B3n_p%C3%BAblica_pron%C3%B3stico_reservado).
- Weber, M. (1974). *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, C. (2011, noviembre). *Apertura en el Seminario Internacional de Alta Dirección Pública*, Santiago, Chile.
- Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación*. Buenos Aires: Universidad de CEMA. Extraído el 17 de noviembre de 2011 desde [http://www.automark.com.mx/MYRNA\\_estudiosdecaso.pdf](http://www.automark.com.mx/MYRNA_estudiosdecaso.pdf).

# ¿Falsos dilemas de la descentralización? Pensamiento estratégico distribuido territorialmente. El caso de Chile<sup>1</sup>

*José Inostroza Lara y Javier Fuenzalida Aguirre*

---

## **Introducción**

Deben existir pocos casos donde un mismo asunto se puede observar desde tantas perspectivas. Las disputas sobre descentralización tienen esta característica. Es un lugar común señalar que Chile es uno de los países más centralizados de América Latina y del mundo. Se ha argumentado largamente sobre las desventajas, desde el punto de vista de la gobernabilidad democrática y de la eficiencia económica, del exceso de centralización.

Para Chile también se ha discutido altamente sobre las causas históricas y políticas que explican su actual situación. El país ha hecho un esfuerzo singular por “estirar al máximo la cuerda” con el fin de mantener un régimen unitario respecto a las orientaciones estratégicas nacionales, estándares técnicos, financiamiento y –al mismo tiempo– dar un rol creciente a los Municipios y Gobiernos Regionales en la implementación de las políticas públicas. Falta investigación empírica y reflexión para saber si esta senda de mejorar procesos, coordinaciones y sistemas de gestión, se está agotando, o si bien se debiera avanzar hacia reformas más estructurales.

En base a la revisión de literatura reciente y a la experiencia de un proyecto de investigación en progreso, este artículo reflexiona sobre

---

1. Este trabajo se basa en una investigación mayor financiada por CONICYT, programa Anillo, proyecto SOC-08 sobre Implementación de Políticas Públicas a nivel subnacional.

las limitaciones y desafíos del enfoque de implementación *top-down* en materia de políticas y gobiernos subnacionales. Asimismo, analiza las posibilidades y conveniencias de cambios más estructurales en su institucionalidad con el fin de aprovechar las ventajas de una “acción estratégica territorialmente distribuida y coordinada”.

Se proponen criterios de diseño para una nueva institucionalidad nación-región con consideraciones muy prácticas. El aparente dilema que se pretende resolver es contar con un sistema institucional que balancee (a) un mayor espacio y capacidad de decisión estratégica en regiones, sin perder lo ganado con los (b) estándares unitarios del país.

El mayor desafío es lograr un diseño fino y bien calibrado que permita desarrollar competencias en los territorios/regiones en materias estratégicas, impulsando una gestión de largo plazo con perspectiva global.

La revisión de la literatura, el diagnóstico para Chile y los razonamientos que sustentan las propuestas, no así las propuestas que son muy *ad hoc* al caso chileno, pueden ser útiles para varios países latinoamericanos. No todos los “avances descentralizadores” de Latinoamérica han sido todo lo sustentable que se quisiera y algunas de las reflexiones de este texto podrían contribuir a un diálogo en torno a diseños más equilibrados.

### **Conceptos generales sobre Descentralización**

Un modo sintético para definir descentralización es la: transferencia de responsabilidades para planificar la gestión, el levantamiento de recursos y la asignación de ellos desde el gobierno central hacia agencias de un nivel más bajo de gobierno (Work 2002:5). Este concepto, como lo señala Boisier (2004), se puede ligar rápidamente al de “subsidiaridad”<sup>2</sup>, en el sentido de que la regla de conveniencia para el buen gobierno sería: los niveles más bajos de organización socio-estatal deben hacerse cargo de todo lo que sus capacidades puedan, debiéndose escalar (en la estructura institucional) progresivamente las funciones que no puedan desarrollarse.

---

2. Tal cual lo desarrolla la Doctrina Social de la Iglesia Católica.



¿Por qué los gobiernos están empujando tan fuertemente procesos de descentralización en estos últimos treinta años? Ebel (2012:2) dice que las motivaciones son diversas y dependen de los tipos de país. Los países industriales de occidente buscarían (i) mejorar la relación costo-efectividad de sus programas públicos. Los ex de la URSS verían en este proceso un paso natural hacia una (ii) mayor democratización y (iii) liberalización de los mercados. En América Latina, casi como una esperanza, varios países ven en la descentralización una aproximación que les permitiría aumentar la (iv) gobernabilidad democrática.

Uno de los problemas básicos de la descentralización es la dificultad para definir con precisión el fenómeno de un modo operacional, es decir, responder a preguntas como qué variables específicas determinan el grado de descentralización de un país. De este modo se podrán hacer cruces con otras variables de desarrollo e intentar buscar correlaciones o causalidades. Esto ha sido una tarea complicada (Ezcurra, 2013; Yvanyna, 2012). Esta es la principal dificultad para los investigadores cuantitativos del tema.

Por otra parte, en donde sí hay bastante consenso –al menos conceptual– es en la taxonomía de la descentralización. En términos generales, se suele decir que hay tres ámbitos donde la descentralización puede ocurrir: político, administrativo y en el fiscal (Finot, 2005; Irrarázabal & Pérez, 2009; Work, 2002). El primero se refiere la elección de autoridades por parte de la ciudadanía, en este caso, existe autonomía en las funciones entre los niveles inferiores y superiores territorialmente. El segundo ámbito, dice relación con delegación de funciones entre un nivel y otro, sin que el nivel superior pierda el control jerárquico. En el ámbito fiscal, se refiere a la distribuciones de facultades en materia tributaria-presupuestaria, siendo el caso de mayor descentralización la autonomía tributaria (nivel de tasa, creación de impuestos) y libre manejo presupuestario (Letelier, 2009). Desde otra perspectiva, se puede discutir el tema desde una “óptica operacional” (gestión administrativa del Estado), a una más estructural como una “reforma del Estado”. También se puede analizar desde una perspectiva mucho más omnicompreensiva, “socio-cultural”, que implica las anteriores, pero que profundiza cuestiones sistémicas más complejas propias de una sociedad (Boisier, 2004).

Desde el punto de vista de la eficiencia económica, se ha argumentado en favor de las supuestas ventajas de las reformas descentralizadoras. Sin embargo, la evidencia no es concluyente. Pareciera ser que no existe una receta clara. La eficacia de dichas reformas estaría inextricablemente atada al modo específico como se resuelve el tema de las responsabilidades entre diferentes niveles del gobierno, es decir, la definición de competencias y los mecanismos de coordinación. Dichas adecuaciones deberían hacerse en función del contexto socio-histórico-económico de cada país (Ebel, 2012:42). En esta misma línea, se ha planteado la inquietud sobre la relación óptima entre tamaño de población y descentralización (Work 2002:4), sin que existan relaciones observables y heterogeneidad de casos. En cuanto a la relación entre nivel de descentralización y nivel de ingresos *per capita*, aparentemente tampoco existiría una mayor relación. Ezcurra (2012) no encuentra relaciones estadísticas entre descentralización y crecimiento para la evidencia levantada en Europa y sucede lo mismo para el caso latinoamericano según Camelo (2012). En cambio, un extenso estudio del Banco Mundial (Yvanyna, 2012), encuentra relación positiva entre el nivel general de descentralización, (i) el PIB *per capita*, y (ii) un “mejor entorno” para hacer negocios.

Desde un punto de vista teórico se ha supuesto que la concentración de la economía territorial, en principio, favorecería la eficiencia económica producto de las economías de escala y ventajas de la aglomeración (*clusters*). Esta condición inicial evolucionaría típicamente, de un modo inverso, hacia deseconomías de escala y de aglomeración, que, junto a la reducción de los costos de transporte interno, incentivarían con el tiempo mayores desarrollos subnacionales desconcentrados económicamente (Atienza *et al.*, 2012). A dicha teoría, que cuenta con variada evidencia empírica, se le ha denominado “Hipótesis de Williamson”.<sup>3</sup> Por otra parte, un motivo que se suele argüir contra los procesos descentralizadores es el supuesto aumento de corrupción asociado a ellos. El mayor empoderamiento de líderes locales en sociedades débiles podría generar este riesgo. Lecuna (2012) ha encontrado cierta evidencia en favor de esta hipótesis. Por el contrario, Yvanyna (2012) ha encontrado

---

3. El punto de inflexión estaría entre los u\$s8.000.- y u\$s10.000.- *per capita*.

relaciones positivas entre mayores grados de descentralización y baja corrupción.

Una descentralización en exceso puede generar en ciertos países una concentración del poder económico con sesgo territorial, es decir, solo regiones o localidades con mayores recursos naturales tendrían ventajas significativas por sobre los demás. De no mediar un ente centralizador en la extracción de rentas territoriales que las redistribuya territorialmente, se podría generar un debilitamiento de la cohesión nacional. Además, podrían generarse divergencias en los desarrollos y, a la larga, pérdidas de eficiencias nacionales.

¿Cuál es la relación entre descentralización y estabilidad macroeconómica? Camelo (2012) encuentra algo de evidencia favorable, para una muestra de países latinoamericanos. Los países federales tenderían a una mayor volatilidad macroeconómica, especialmente en materia de inflación.<sup>4</sup>

Otro punto interesante de aclarar es que no existe una relación directa entre federalismo y mayor descentralización, según lo señalan investigaciones empíricas (Work, 2002). Los casos de Argentina y México podrían ser un buen ejemplo.

En resumen, la literatura revisada muestra que son debatibles las supuestas ventajas de la descentralización en materia económica. Así, pareciera que queda bastante abierto el camino para que se diseñen estructuras institucionales de un modo cauteloso y pensando muy enfocadamente en las particularidades histórico-institucionales de cada país. No existen recetas. Más que aprender “modelos acabados”, se debe aprender desde los razonamientos y criterios subyacentes para cada caso. Estos criterios, deberán ser reponderados finamente para cada realidad. Esta declaración es particularmente relevante para enfrentar la discusión pública sobre descentralización, normalmente basada en posiciones apriorísticas, no por ello ilegítimas, pero que pueden contribuir a un “debate simplificado”.

---

4. El autor acota que Argentina y Venezuela sesgan mucho la muestra.

## **Características generales de la estructura y desempeño del Estado chileno**

Chile es un país constitucionalmente declarado unitario. Tiene solo dos genuinos niveles de gobierno: (a) Gobierno Central o Nacional y (b) Gobierno Local. Existe un nivel regional,<sup>5</sup> definido también en la constitución, que tiene una denominación formal de “Gobierno Regional” (GORE). Entre especialistas, es comúnmente aceptada la idea de que en la práctica el GORE es una extensión del Gobierno Central en regiones y no propiamente un “Gobierno” (Horst, 2009). Este Gobierno Regional cuenta con un “Intendente” que es el representante del Presidente de la República en el territorio, designado y removido a su arbitrio. El Intendente es el responsable por la seguridad interior en la región y es también el jefe de la administración ejecutiva del GORE cuya principal función es el financiamiento de proyectos de inversión pública. Chile es de los pocos países en América Latina que no elige directamente a la autoridad máxima de la región/departamento, hecho que en sí mismo lo constituye en uno de los países más centralizados en cuanto a la dimensión política.

Este Gobierno Regional cuenta con un “Consejo Regional” que actualmente se compone con consejeros elegidos por los “concejales de los gobiernos locales”.<sup>6</sup> Es decir, el Consejo Regional no es elegido de modo directo por la ciudadanía.<sup>7</sup> Dicho Consejo Regional tiene como función esencial aprobar la Estrategia Regional y el financiamiento regional a iniciativas de inversión. La estrategia regional normalmente es un instrumento genérico, solo indicativo y poco discriminador de iniciativas. Los recursos para financiar las iniciativas de inversión, provienen casi íntegramente desde el gobierno central, aprobado por presupuesto de la nación cada año, mediante un instrumento denominado Fondo Nacional

---

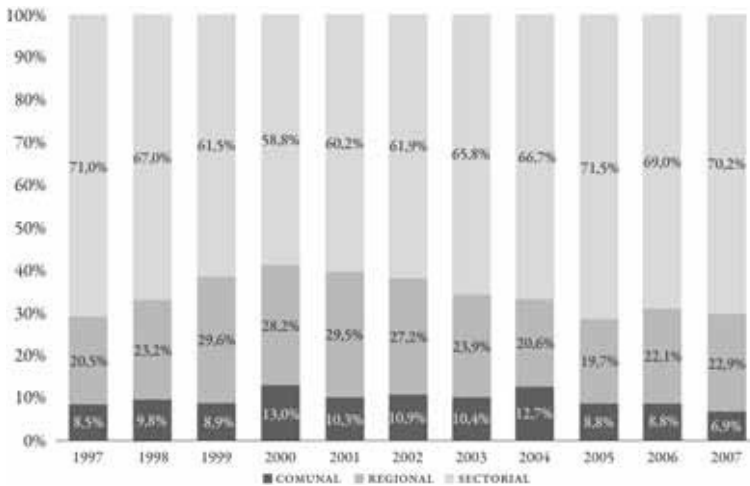
5. Equivalente a los “departamentos” o “provincias” de otros países latinoamericano

6. Estos Concejales son electos por los ciudadanos a nivel local y cumplen la función de contrapeso al Alcalde: aprueban planes, presupuestos y normas comunales. Fiscalizan la labor del municipio.

7. Actualmente hay un proyecto en el Parlamento que define que los Consejeros regionales serán electos directamente por la ciudadanía.

de Desarrollo Regional (FNDR). La inversión pública regional de decisión regional está en el orden del 15 al 20%, es decir, la mayor parte (en torno del 80 al 85%) de la inversión pública en la región es decidida a nivel nacional (Atienza, 2012; Horst, 2009; Waissbluth *et al.*, 2007), (ver Figura 1).

Figura 1



Fuente: Atienza (2012).

El Estado de Chile, con un gasto público en torno al 20% del PIB, y con una baja deuda pública, tendría un desempeño general relativamente muy bueno. Un estudio reciente del BID (Afónso, 2013), coloca a Chile, junto con Perú, como el país con el sector público más eficiente en Latinoamérica.

### ¿Cuán descentralizado es Chile?

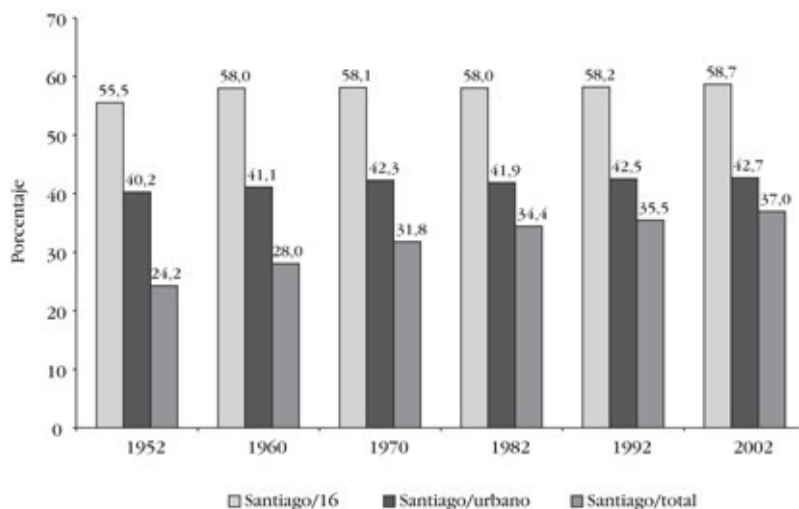
Esto depende de qué es lo que se observe. En el reciente índice general<sup>8</sup> de descentralización (Yvanyna, 2012) Chile figura en el 25%

8. El índice considera 158 países, y considera variables como: (a) importancia relativa del gasto de los gobiernos locales, (b) seguridad de la existencia del gobierno local, (c) nivel de descentralización política, fiscal y administrativa.

superior,<sup>9</sup> como Brasil, Finlandia, Colombia y la mayor parte de Europa. Esa posición coloca al país, por sobre Argentina, Perú, México en el “nivel de descentralización”. Como se dijo, este dato refuerza la idea de Work (2002) de que no necesariamente ser un país federal significa ser más descentralizado (Argentina y México son federales).

Desde otra perspectiva, si se considera la primacía/hegemonía económica-poblacional de la ciudad más grande (Santiago, capital), según Atienza (2009) Chile es uno de los países económicamente más centralizados del mundo. En la figura 2, se puede observar que en población, participación del empleo y en producto, Santiago tiene una participación en torno o sobre el 50% del total país.

Figura 2



Fuente: Atienza (2012).

A diferencia de Atienza (2009), Galetovic (2006) suaviza ese juicio señalando que Santiago se ha estabilizado en torno al 40% en relación a la población urbana nacional desde los años 50 y que si se hace la

9. Este dato es sorprendente. En el debate nacional casi hay consenso absoluto que Chile es uno de los países más centralizados del mundo.

comparación en relación al total de la población de las 16 ciudades más grandes de Chile, la participación de Santiago se ha estabilizado en torno al 58% también de los años 50, (ver Figura 3).

Figura 3



Fuente: Galetovic (2006).

Por otra parte, si atendemos a los datos fiscales, según Letelier (2009), también Chile es uno de los países más centralizados del mundo. Si se observa la figura 4 se destaca que solo el 7,8% de la recaudación tributaria del Gobierno General va en beneficio de los niveles descentralizados.<sup>10</sup> Esta cifra es –similar al contexto asiático– está muy por debajo de los países industrializados y Europa del Este y levemente por debajo del promedio latinoamericano. Algo muy parecido ocurre con el 8,5% del gasto del gobierno general que ejecutan los niveles descentralizados del gobierno, muy por debajo del 15% de los países latinoamericanos y el 27% de los industrializados.

En la misma línea que Letelier (2009), Inostroza y Bernstein (2009) estiman del orden del 6% la participación de los gobiernos locales

10. Para el caso de Chile esta cifra solo considera el nivel local.

de manera autónoma respecto del total de ingresos del gobierno. Esta cifra, al igual que para el caso regional, es muy inferior respecto del 30% de países como Finlandia, Suecia y Singapur y países de la región como Colombia y Costa Rica, los cuales alcanzan el 15%.

**Figura 4**

	Países Unitarios					
	RR	EE	EDUC	SALUD	VIV	SS&B
Industrializados	18,1	27,6	41,2	32,9	69,5	18,2
Latinoamericanos	9,1	15,1	25,8	27,2	30,4	5,1
Europa del Este	19,8	24,5	54,9	35,6	78,1	6,4
Asiáticos	6,8	11,6	12,3	9,6	14,8	4,1
Africanos	6,3	14,8	16,3	14,8	36,3	ND
Chile	7,8	8,5	18,9	2,3	ND	ND

Letelier (2009).<sup>11</sup>

### ¿Hay algún problema que resolver?

Chile ha tenido un progreso en materia social y económica notable. Muestra de ello es su incorporación reciente a la OCDE, su nivel de ingreso *per capita* cercano a los u\$s20.000.- (PPP) –en torno al valor de Portugal– y su continua alza en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (2013: puesto 40), hoy el más alto de Latinoamérica. Desde un punto de vista de estándares unitarios, en infraestructura, control presupuestario y ejecución de políticas educativas y de salud, entre otros ámbitos, Chile es un caso notable de presencia estatal relativamente

11. RR: porcentaje de la recaudación tributaria del Gobierno General de beneficios de los niveles descentralizados; EE: porcentaje del gasto del gobierno general, ejecutados por los niveles descentralizados del gobierno; EDUC: porcentaje del gasto en educación del gobierno general, ejecutado por los niveles descentralizado del gobierno.; SALUD: pocentaje del gasto en salud del gobierno general, ejecutados por los niveles descentralizados del gobierno; VIV: porcentaje del gasto en vivienda del gobierno general, ejecutado por los niveles descentralizado del gobierno; SS&B: porcentaje del gasto en servicios sociales y bienestar, ejecutado por los niveles descentralizados del gobierno.



homogénea considerando su extraordinaria extensión territorial (aproximadamente 4.200 kilómetros). Los estándares de una escuela pública, un hospital, una carretera, un sistema de comunicaciones, desde un extremo a otro de Chile, son similares. En esto, el uso de un modelo institucional centralizado a través de sistemas administrativos y la evaluación técnica *ex ante*, el control y la evaluación *ex post* de inversiones y programas públicos regionales, tiene mucho que explicar. En pocas palabras, Chile es un país que ha reducido la heterogeneidad desde el punto de vista de infraestructura y condiciones generales del desempeño público. Sin embargo, esto no quiere decir que Chile sea un país que avance hacia un desarrollo territorial más homogéneo o equitativo. La concentración económica y población en su capital son preocupantes (Atienza, 2012).

Para el caso de Chile, podemos reconocer tres grandes periodos históricos claves en su proceso de descentralización. En los años ochenta, en plena dictadura militar, el proceso se encauzó como un “ordenamiento territorial-estratégico” para mejorar el control en el territorio, aumentando también la “efectividad administrativa”. En los noventa, de regreso a la democracia, la descentralización se manifestó progresivamente por medio de la instauración de mecanismos formales de democracia (elección de alcaldes y concejales) y para mejorar la pertinencia de las inversiones públicas en regiones (Gobiernos Regionales). En estos últimos años, ha aumentado la presión por una mayor descentralización, derechamente como una iniciativa que intenta reducir la primacía de la capital (Santiago) y para promover la participación ciudadana. En estos momentos existe un proyecto de ley, con amplio consenso y alta probabilidad de ser aprobado, que instala la elección directa de consejeros regionales y la elección de un Presidente del Consejo, distinta a la figura del Intendente como es en la actualidad. Asimismo, varios candidatos a la presidencia han propuesto la elección directa de los Intendentes (hoy electos por el Presidente de la República).

¿El país ha aumentado su tendencia centralizadora? Existe evidencia mixta respecto de si el diseño de políticas está revirtiendo lo alcanzado por medio de los procesos descritos anteriormente. Por ejemplo, el estudio territorial OCDE (2009:113) señala que la estrategia de *clusters* elaborada por el Consejo Nacional de la Innovación para la Competitividad no está pensada en oportunidades regionales. En el

mismo sentido, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y su creciente proporción de “provisiones”, es decir, financiamiento especificado por el nivel central,<sup>12</sup> muestran sesgos recentralizadores. Desde el punto de vista del mercado, por otra parte, el éxito minero del norte chileno ha tenido menor efecto en las remuneraciones promedio de las localidades dado el volumen de trabajadores “flotantes” que proviene de Santiago o del sur. Curiosamente, las mejorías de conexión, que supuestamente favorecían el comercio interno y, por ende, la desconcentración espacial, en este caso han favorecido la “importación de trabajadores flotantes” (Atienza, 2012).

### *Paradoja aparente*

El planteamiento esencial de este trabajo, desde el punto de vista de un diagnóstico, es la existencia de una “paradoja aparente” que si no se comprende bien puede inhibir nuevos bríos para el desarrollo:

La misma institucionalidad subnacional que llevó a Chile a los resultados positivos en materia socio-económica, puede frenar un desarrollo más profundo social, económico y político. Las viejas formas institucionales del pasado que fueron muy útiles, ya no lo son tanto para lo que viene. En síntesis, la misma estandarización y control central, que generaron orden fiscal y formaron rutinas administrativas, hoy pueden frenar el desarrollo estratégico de largo plazo en los territorios. Lo que debería venir es una evolución institucional.

El punto problemático es que “dar el siguiente paso” conlleva riesgos, si es que las condiciones formales y competencias sustantivas de las instituciones regionales/locales no están a la par de la envergadura del desafío. La actitud tendencial ante estos riesgos ha sido una aproximación conservadora, incrementalista y cauta, especialmente desde el Ministerio de Hacienda. En general, en Chile se avanza lento y con precaución en las reformas institucionales, salvo que ocurran situaciones

---

12. Por ejemplo, para la educación, el transporte, la innovación y la cultura.

disruptivas mayores, que hasta hace poco no han ocurrido suficientemente<sup>13</sup> (Waissbluth *et al.*, 2006). No obstante la creciente demanda social por mayor descentralización y la evidencia del estancamiento en el desempeño regional y local, muchos actores tecno-políticos vinculan causalmente el buen desempeño relativo del país a sus características centralistas... aunque no se atrevan a decirlo o escribirlo. En otras palabras, muchos lo piensan, pero no lo dicen: es bueno que Chile continúe como país centralizado y no conviene cambiarlo. Esta actitud algo solapada, se observa típicamente cuando se generan iniciativas que surgen como descentralizadoras y terminan enervadas con pequeñas y sutiles regulaciones desde el nivel central.

Hoy, en plena campaña presidencial, varios actores están aventurando posturas sobre la materia. Para encauzar un buen debate al respecto, al menos, se debiera tratar de contestar estas preguntas:

- ¿Cuál es la forma institucional para que Chile pueda avanzar de aquí al futuro hacia mejores estadios de desarrollo desde la perspectiva regional/local?
- ¿Cómo construir dicha institucionalidad también de un modo eficaz minimizando los riesgos del cambio?

### *¿Riesgos del regionalismo?*

Cabe explicar que en la “memoria colectiva” de los técnicos diseñadores de políticas públicas chilenas, existen dos hechos determinantes que definen una postura frente a este desafío. En primer lugar, el país ha sido reconocido como un país con fortalezas en su gestión macroeconómica fiscal, activo muypreciado especialmente con la actual crisis mundial. La actual estructura fiscal sin duda tiene que ver con esto (Letelier, 2009).

---

13. Tal vez, esto ha variado algo estos últimos tres años, con movimientos regionales, en demanda de intereses específicos. Estos movimientos generaron un escenario raras veces visto en el país, de violencia y movilización de un territorio (Magallanes, Aysen).

Un mayor regionalismo puede ser visto como un riesgo de “descontrol del gasto”, con la consecuente pérdida en productividad del mismo, y como una complicación para la gestión integral. Estos motivos de precaución son legítimos.

Por otra parte, Chile ha enfrentado recientemente uno de sus mayores traumas de diseño e implementación de políticas públicas con la instalación del nuevo sistema de transporte público metropolitano, denominado “Transantiago”. Este, a juicio de muchos analistas, por haber sido implementado como un *big bang* (alejándose de la tradición incrementalista del país) habría generado un desastre social y económico para el país. En otras palabras, los diseñadores de políticas públicas –tecnócratas fiscales– hoy en día, son más conservadores de lo habitual en estas materias. Este temor técnico, como se dijo, convive con una mayor presión política. Por estos motivos, pensar en mecanismos de diseño equilibrados que viabilicen el cambio y los sostengan en el futuro, podría ser uno de los mayores aportes al éxito de un proceso descentralizador.

### *Falsos dilemas*

Las soluciones que se diseñen, deben apartarse de la parálisis provocada por los aparentes *trade off* entre: (a) más región o más nación, o (b) más región o más desarrollo local. Probablemente, se deberán fortalecer las competencias, recursos, y capacidades regionales, lo que no necesariamente debe implicar una “disminución” equivalente de las funciones del nivel nacional. Es el sistema región-nación el que debe diseñarse. Por ejemplo, el nivel nacional debiera fortalecer, o mejor dicho, mutar, sus actuales funciones hacia el incremento de su capacidad para generar mejores estándares técnicos (más pertinentes y flexibles), sistemas de evaluación *ex post* y de brindar apoyo regional. Por otra parte, más región no significa menos desarrollo local, todo lo contrario. Es argumentable que buena parte del desarrollo local se viabilizará más si es que se cuenta con el apoyo regional necesario, que, por motivos de escala, tendrá la capacidad para aportar con desarrollos asociativos municipales, inversiones y servicios compartidos, entre otras contribuciones.

Aunque cueste reconocerlo, el nivel de demanda ciudadana por una mayor descentralización, si bien es cierto ha aumentado en el país,

no ha tenido ni tiene los niveles propios de países más heterogéneos que presentan realidades identitarias culturales mucho más intensas. Chile, por el momento, no tiene una demanda de descentralización suficientemente fuerte como para contrarrestar los incentivos políticos centralizadores del actual sistema. El cambio vendrá probablemente, como suele ocurrir en Chile, desde el diseño del nivel central. Una causa de este centralismo político es la fortaleza extraordinaria de la élite social, técnica y política ubicada en Santiago, ganada desde muy temprano en el desarrollo de la República.

Waissbluth *et al.*, (2007) han proporcionado una explicación sistémica que analiza la interacción de varios factores que obstaculizan un desarrollo descentralizador. En síntesis, se señala que el país (i) carece de un modelo institucional consensuado hacia dónde avanzar, (ii) existe desconfianza en las capacidades institucionales en regiones y a nivel local por lo tanto se (iii) minimizan los recursos y (iv) maximizan los controles, lo que a su vez genera (v) desincentivos para el desarrollo institucional en esos niveles (ver Figura 5).

Figura 5



Fuente: Waissbluth *et al.* (2007) *Capacidades Institucionales de Regiones*.

Las actuales capacidades de los gobiernos regionales y municipales, salvo honrosas excepciones, distan mucho de un estándar adecuado

para abordar suficientemente los nuevos desafíos. Poco se ha hecho para mejorar esta situación, salvo programas de apoyos insuficientemente diseñados, muchos sistemas tipo “comando y control”, de “transparencia pasiva y activa” y programas específicos con financiamiento dirigido. Se ha avanzado muy poco, por ejemplo, en el aumento de personal estable de alto nivel técnico. Los gobiernos regionales mantienen reducidos grupos profesionales con escasa capacidad de visualización estratégica y de formulación de proyectos, menos si se les compara con la enorme capacidad del gobierno central de formar planes, programas y proyectos, normalmente estandarizados.

En términos más generales, se puede resaltar tres grandes problemas a nivel regional:

- Inexistencia de procesos democráticos que promuevan la participación social e inteligencia regional.
- Mala calidad de las estrategias regionales que apunten al desarrollo económico y social.
- Dificultades en la calidad de la implementación de políticas públicas nacionales a nivel subnacional.

### *Insuficiente democracia*

Para el primer caso, evidentemente la institucionalidad actual, en la cual el Intendente es elegido por el Presidente de la República y donde los Consejos Regionales tienen mecanismos de elección indirecta,<sup>14</sup> es una institucionalidad diseñada intencionadamente para minimizar la participación regional y mantener el control central. Hoy en día, es tan baja la adhesión ciudadana a los Gobiernos Regionales que difícilmente un ciudadano medio podría asegurar la existencia del GORE e identificar sus funciones. Sin esta adhesión y conocimiento básico, el *accountability* social es casi nulo. Esta falta de adhesión-participación naturalmente explica debates pobres respecto de las perspectivas estratégicas de la región.

---

14. Concejeros Municipales eligen a los Concejeros Regionales.

### *Mala calidad de las estrategias regionales*

Esto se explica al menos por dos causas. La primera tiene que ver con la institucionalidad existente: si no hay un liderazgo regional que rinda cuenta a sus electores regionales y que persista en el tiempo, evidentemente no existirá suficiente orientación ni esfuerzo por mejorar la función estratégica. En palabras simples, Intendentes que duran poco en sus cargos<sup>15</sup> y que responden a las orientaciones centrales, salvo excepciones, no tienen incentivos fuertes para desplegar capacidades institucionales-regionales relevantes.

Pero además de esta razón “político institucional” hay una razón técnica y poco evidente desde un análisis meramente generalista. Los gobiernos regionales, en su mayoría, no tienen suficientes competencias profesionales que los habiliten para ser contrapartes a los niveles centrales. Por cada cien funcionarios públicos centrales hay uno del gobierno regional (Waissbluth y Arredondo, 2011). Cabe mencionar también que Chile cuenta con un sistema muy exigente de evaluación de inversión pública, que normalmente lleva controles y esfuerzos de planificación de larga data. En este contexto suele ocurrir que los “proyectos del nivel central” normalmente están más habilitados técnicamente para ser “aprobados y ejecutados” –criterio primordial en un sistema que realiza la efectividad ejecución presupuestaria– desplazando a las preferencias regionales típicamente poco desarrolladas técnicamente.<sup>16</sup> En general, los Gobiernos Regionales no diseñan iniciativas de inversión, solo las evalúan. El sistema está pensado para que sean los municipios (con baja complejidad) y la administración nacional con presencia regional los que formulen y postulen proyectos a financiar. Los GOREs actúan como administradores de procesos de financiamiento.

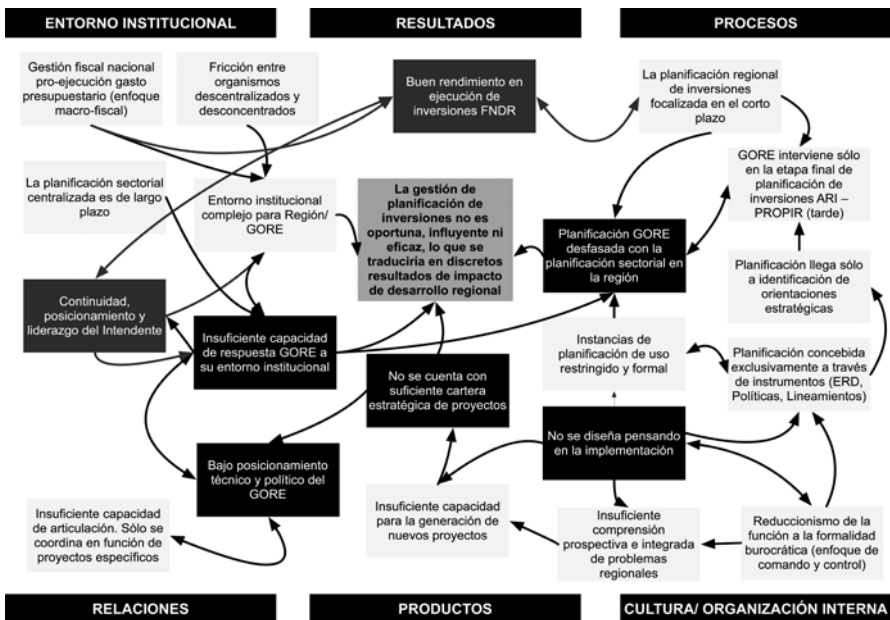
A continuación se muestra un diagrama sistémico que representa el caso de un gobierno regional estudiado por el Centro de Sistemas Públicos pero que bien podría ser el caso de varios otros (ver Figura 6). En resumen, los sistemas centrales gobiernan los ritmos de trabajo a nivel regional, los equipos internos de los GOREs no tienen los recursos

15. En promedio, entre uno y dos años

16. La suma total es de aproximadamente u\$s1.400 millones anuales.

ni competencias para liderar una articulación con los organismos nacionales en regiones, ni menos con los organismos nacionales en Santiago. La ausencia de suficiente cartera de proyectos, termina generando incentivos perversos para el financiamiento a proyectos que aseguren el gasto exigido por los niveles nacionales. En general, no hay mirada de largo plazo.

Figura 6



Fuente: Centro de Sistemas Públicos.

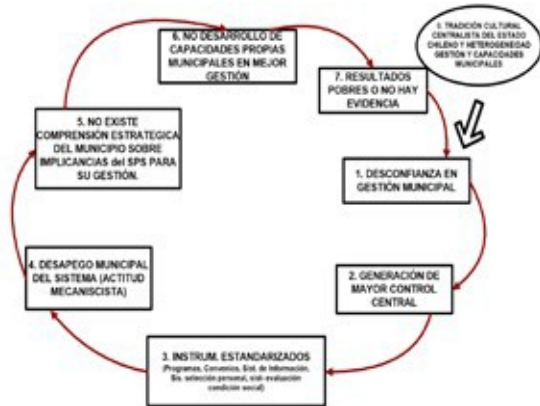
### *Mala implementación de las políticas nacionales a nivel subnacional*

Respecto al problema de la implementación de políticas públicas nacionales a nivel central, se puede señalar que existen dificultades en la calidad y pertinencia. Las políticas nacionales resguardan los mínimos técnicos, pero no están diseñadas pensando en el contexto específico de la realidad subnacional, de tal forma que no incentiva o no promueve suficientemente el empoderamiento de las unidades ejecutoras.



El enfoque de comando control o *top down* es de tal magnitud (Seddon, 2010) que no es raro que municipios, unidades de salud primaria por ejemplo, tengan que dar cuenta de cientos de indicadores de control del nivel central.<sup>17</sup> Estas unidades deben constantemente rendir informes de sus procesos al nivel central, a tal punto estandarizados, que generan una desapehensión de los ejecutores: ¿por qué pensar en serio si está todo diseñado al detalle? En un trabajo en progreso sobre el sistema de protección social chileno y su implementación en los municipios (Pavez *et al.*) se estudió especialmente este mecanismo para el caso del sistema de protección social graficado en el siguiente esquema (ver Figura 7).

Figura 7



Fuente: Pavez et al.

En resumen, el sistema subnacional está mostrando insuficiencias para avanzar hacia el desarrollo de políticas con mayor valor agregado, al menos en los casos de inversiones públicas y protección social. Se cumple adecuadamente con los enfoques de cobertura y calidad mínima, pero la calidad entendida como mejor pertinencia e impacto de las políticas es la gran deuda del sistema. Cuando las necesidades en Chile se resolvían con “cemento y fierro” (más caminos, más escuelas, más hospitales, más

17. En un proyecto de investigación del CSP en centros de salud primaria, un director del centro señaló que debía dedicar aproximadamente un 20% del tiempo del personal llenando formularios con información/datos para el nivel central y que la mayor parte de esa información no era usada por el consultorio.

agua potable) estos problemas eran menos notorios, pero ahora que las regiones tienen desafíos menos tangibles y más sofisticados como mayor calidad en educación, más innovación y competitividad, la pertinencia y calidad no estándar son completamente insuficientes. Aventurando una hipótesis organizacional, esto ocurre por el crecimiento de un desapego institucional en los niveles regional y local producto de sistemas centralistas de comando y control exacerbados (Seddon, 2011) y por la insuficiente inversión en capacidades de gestión. Es probable que soluciones basadas meramente en el apoyo y control sean insuficientes para mejorar dicha calidad.

En otras palabras, en Chile, salvo raras excepciones, el pensamiento estratégico para el desarrollo solo ocurre en serio a nivel nacional. Si el país quiere avanzar y “dar el siguiente paso” deberá generar las condiciones para que sus territorios desplieguen sus capacidades estratégicas de largo plazo. Hacer esto no implica asumir todo el riesgo asociado, se puede administrar.

### **Soluciones Buscando Problemas**

En la agenda pública se ofrecen diversas soluciones, no siempre con diagnósticos claros. Lo siguiente es un resumen de esas soluciones.

#### *Soluciones de gestión: optimizando dentro de la frontera institucional*

Una primera tentación es insistir en una línea incrementalista que no cambie el diseño institucional (especialmente en el caso regional) y que se focalice en la creación de sistemas de control o programas de apoyo específicos (ej. sistemas de acreditación de la calidad). Es probable que más sistemas de control y de mejoría continua, tal cual se conciben hoy, no entreguen mejores resultados. Se debe avanzar en sistemas de evaluación más comprensivos (por ejemplo evaluación de expertos), mecanismos de control más adaptativos como convenios globales de ejecución (Gobierno Central-Región; Gobierno Central-Municipios). En el caso de los Gobiernos Regionales es tan determinante la estructura de incentivos de corto plazo y la alta rotación de autoridades, que

ningún sistema, como los actualmente en marcha, generará gran impacto. Incluso es posible que acentúen algunas dificultades, generando, por ejemplo, mecanismos defensivos y exceso de burocracia, siempre en desmedro de una visión más estratégica.

*Soluciones institucionales: ¿Moviendo la frontera posible y cambiando las reglas del juego o mejorando el desempeño con las actuales reglas?*

Los cambios institucionales posibles en Chile van desde (a) cambios en el diseño meramente administrativo, por ejemplo transfiriendo una selección de competencias o atribuciones ejecutivas o personal que depende del actual sistema central a dependencias regionales o locales. En una línea más fiscal, algunos analistas –pero muy pocos en el caso chileno– sugieren (b) mayores transferencias de recursos de uso autónomo a nivel local y regional. Adicionalmente, muy poco analistas están planteando por ahora (c) aumentar las facultades tributarias a nivel local.<sup>18</sup>

Por último, están (d) las transformaciones políticas, especialmente a nivel regional. En este plano, existen proyectos de reforma legal que buscan mejorar el sistema de elección de consejeros regionales y la creación de la figura del Presidente del Consejo regional por elección de los consejeros. En el mismo plano político, se han levantado voces a favor de la elección directa de los intendentes regionales.

### **Principios de diseño. ¿Cuáles debieran ser los principales criterios del cambio?**

En función del aprendizaje de iniciativas de reforma que no han impactado suficientemente, está claro que las reformas en Chile deben

---

18. Esto puede explicarse entre otras razones por la alta concentración económica en la Región Metropolitana con casi la mitad del PIB y el 85% de la tributación, lo que haría un sinsentido aumentar mucho más las atribuciones tributarias locales o regionales. De todos modos, debe estudiarse más en detalle. Ver Letelier (2009) y Horst (2009).

ser integrales y sistémicas (Boisier, 2004). Dicha reforma debiera considerar estos principios u orientaciones generales:

- a. *Preservar las virtudes unitarias.* Sería un error la pérdida de este activo nacional. Al contrario de lo que se suele decir, un gobierno nacional no representa los intereses de la capital del país, sino los intereses de una nación completa y el equilibrio entre sus territorios. Existe mucho espacio en Chile para mejorar y asegurar el cumplimiento de estándares nacionales y aumentar la equidad en todo el territorio. Esto asegura el cumplimiento de mínimos, y sobre todo contribuye a morigerar la ya exacerbada desigualdad social y económica del país.
- b. *Sustentable.* Debe ser sustentable en el sentido que el nuevo sistema tenga capacidad de ajustes de tal manera que pueda aprender y sostener la dirección esencial del cambio. Sería un grave problema que el país iniciara una aventura institucional de la cual más adelante deba retroceder. El costo de la gestión del cambio es enorme. Lo peor que puede pasar es que se hagan reformas como si cambiaran las maneras de operar pero que finalmente generan solo burocracia.
- c. *Económicamente razonable.* La sanidad fiscal nacional es un activo y debe cuidarse. Una capacidad centralizada de tributación y control del crédito parecen ser razonables, sobre todo considerando las actuales circunstancias fiscales del mundo. Este control puede compensarse con la entrega creciente de mayores recursos de libre disposición. El costo de mantención de los nuevos aparatos burocráticos debe ser vigilado. Debería privilegiarse la transferencia de secciones específicas, hoy en manos del nivel central, para que queden bajo el sistema regional.
- d. Los riesgos de duplicar la administración no son bajos. Por último, los incentivos al asociativismo municipal son clave para ganar económicas de escala.
- e. *Tiene que ser eficaz en poner los incentivos e instrumentos al servicio de la ciudadanía para asegurar las preferencias regionales y locales.* Esto tiene dos dimensiones. La más obvia es

la capacidad institucional y técnica para comprender y procesar las necesidades y preferencias subnacionales. En esta materia, el mayor riesgo es que la capacidad estratégica de procesamiento se desdibuje bajo lo microlocal dejando de lado la escala regional, como ocurre actualmente.

- f. *Debe promover una democracia sana, productiva y sustentable.* El promover una democracia robusta, alejada tanto del populismo como de visiones tecnocráticas desconectadas del sentir soberano es, probablemente, el mayor desafío nacional, no solo de Chile sino también de Latinoamérica. Como dice Work (2004:4) debe asegurarse que todos los actores clave puedan emitir su opinión y participar en el proceso y gobernabilidad. El mayor riesgo es que la sociedad civil no se active suficientemente dejando paso a las capturas por caudillos populistas.
- g. *Debe considerarse sistemas de gestión del conocimiento desde el primer momento.* Debe generar los mecanismos de acumulación de conocimiento y perfeccionamiento en el desempeño y por sobre todo sistemas de autoaprendizaje al interior de la región, entre municipios y entre regiones y otros territorios. El que los territorios tengan funciones equivalentes genera una enorme oportunidad de aprendizaje mutuo que no debe desperdiciarse.
- h. *Minimizar los traslapes competenciales* mediante un buen diseño inicial y con un mecanismo de resolución de conflictos región-nación, como ocurre en el caso de España y Francia.
- i. *La implementación se puede hacer gradualmente pero con plazos.* Las reformas no tienen por qué ser a la misma velocidad en todo el territorio, se debe incentivar el inicio voluntario y anticipado.

### **Propuestas específicas de Reforma para el caso chileno**

La definición del contenido de esta reforma debiera ser revisada con mucha delicadeza, como un oficio de alta precisión. Considerando los criterios anteriores, se sugieren las siguientes líneas de reforma.

1. Optimización del sistema actual: Sin duda que existen importantes espacios para mejorar el desempeño actual dentro de las actuales reglas institucionales, tales como:
  - Mejorar dotación de recursos, especialmente profesionales (plantas municipales, selección de altos directos públicos, mejores remuneraciones). Esto es una condición basal.
  - Mejorar mecanismos de *accountability*, más comprensivos y menos mecanicistas. No solo sistemas de cuentas desde lo nacional sino también mecanismos participativos efectivos.
  
2. Reformas Institucionales: Como se argumentó antes, las soluciones de optimización, más de carácter administrativo, deben ser acompañadas de cambios políticos, especialmente al nivel regional.

Es correcta la intención de mejorar el sistema de elección de los consejeros regionales y del Presidente del Consejo, pero esta reforma debe acompañarse con mayores atribuciones a dicha instancia en la línea de aprobación presupuestaria y comisiones de fiscalización, como lo hace el actual Congreso Nacional respecto del Gobierno Nacional.

Asimismo, el Consejo Regional debería avanzar a tener mayores competencias ejecutivas en relación a su presupuesto, mediante la elección de un Presidente Regional, lo que supone generar las capacidades administrativas necesarias. Las funciones administrativas (y su personal) que encabeza el actual Intendente deberían transferirse al Consejo Regional.

Al contrario de una idea extendida en varios sectores políticos y académicos, el Intendente no debiera ser elegido en cada región. Navia (2009) señala que se debe promover la elección del Intendente como un modo de “avanzar de un modo efectivo” pero sin descentralización fiscal. Argumenta que esta elección podría mejorar la descentralización administrativa, sin tomar en cuenta suficientemente las complejidades de coordinación con los “sectores nacionales con representación regional”. Una fórmula como la planteada por Navia complicaría dicha

coordinación porque el Intendente elegido regionalmente perdería autoridad jerárquica sobre los sectores nacionales con presencia regional. La solución es la elección de un presidente regional con funciones de “desarrollo”, financiando iniciativas y ejecutándolas. Incluso puede hacerse cargo de varios servicios. En síntesis, se pueden lograr varios (no todos) beneficios buscados por aquellos que prefieren la elección del Intendente, sin los costos de perder un representante de la unidad nacional y sin los costos de un proceso de transición que puede ser complicado. Tal vez el argumento más importante es que un Intendente de representación nacional sería útil para velar por el cumplimiento de estándares nacionales y debería seguir a cargo de la seguridad interior en la región.

Más bien, se sugiere seguir un enfoque como el mencionado por Angulo (2009): potenciar la figura del Presidente regional y un Ejecutivo Regional al estilo del modelo francés de 1982 (Meyson-Renoux, 1994). La mantención de esta figura ha sido útil para el país, pues ha instalado criterios comunes y sistemas robustos de orden y seguridad, sobre todo considerando los desafíos que impone el narcotráfico y la corrupción policial. Asimismo, sostener la figura del Intendente puede contribuir a mantener los estándares unitarios de la nación, para lo cual debiera tener capacidad de veto y voz respecto de aquellas iniciativas que se desvían de definiciones nacionales. Sin embargo, el Intendente debiera dejar sus actuales funciones de diseño y ejecución de los presupuestos regionales, las que, como se dijo, debieran ser desarrolladas por una nueva institucionalidad.

### **¿Cuál es la mejor secuencia de la Reforma?**

No solo debe pensarse el contenido orientador de la reforma, también debe pensarse la secuencia más adecuada. Waissbluth y Arredondo (2011) proponen partir por el fortalecimiento de profesionales (capital humano), continuar con el aumento de desconcentración presupuestal y administrativa, seguida de la descentralización fiscal<sup>19</sup> y por último la descentralización política (ver Figura 8).

---

19. Proponen una mejor participación de los impuestos sobre la renta de empresas ubicadas en los territorios. Esta propuesta es discutible, desde el punto de vista de

Frente al proceso descrito, vale la pena preguntarse: ¿qué sentido tendría aumentar la descentralización fiscal (aumento de tasas, creación de impuestos) si la autoridad representa al nivel nacional? Esta disyuntiva invita a la reflexión y a cuestionar el relegar la descentralización política como última etapa. Más bien se debería avanzar en esta materia (Consejo y Presidente regional), generar capacidades producto del aprendizaje y evaluar más adelante qué tanta necesidad y conveniencia existe de una descentralización fiscal. En todo caso, no existe mayor demanda por el levantamiento de impuestos territoriales. Eso corresponde a niveles mucho más avanzados de desarrollo y riqueza y, sobre todo, de igualdad territorial.

Figura 8



Fuente: Waissbluth y Arredondo (2011).

## Conclusiones

Como quedó claro en la literatura revisada, no existen recetas para diseñar sistemas descentralizados perfectos. Depende de la realidad del país la conveniencia de un diseño u otro. En el caso de Chile, si bien es cierto se observan importantes concentraciones económicas, no

---

la mayor generación de igualdad en un país donde hay mucho camino por avanzar en esta materia.



necesariamente su estructura institucional puede etiquetarse como centralizada de un modo absoluto. De hecho, al menos un estudio (Yvanyna, 2012) califica al país dentro del 25% de países más descentralizados del mundo.

Por otra parte, Chile tiene mucho que resguardar de su sistema unitario pues ha sacado muchas ventajas de este. Esto no significa que, si se quiere avanzar, no se deba repensar y ajustar parte del modelo institucional de descentralización del Estado con el fin de afrontar los desafíos del futuro con más capacidades estratégicas en los territorios. Este diseño debe balancear la innovación y la conservación de lo valioso. Un sistema que genere una dupla entre un (a) Intendente elegido por el Gobierno Nacional concentrado en cuidar estándares nacionales y la seguridad del interior y (b) un Gobierno Regional elegido democráticamente y que adquiera progresivamente más recursos y competencias, es un paso adelante, significativo y equilibrado.

### **Bibliografía**

- Afonso, Antonio; Romero, Alma y Monsalve, Emma (2013) "Public Sector Efficiency: Evidence for Latin América", *Discussion Paper*, n° idb-dp-279, Banco Interamericano de Desarrollo, marzo. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37717732> visto el 1 de mayo de 2013.
- Angúlo, Luis (2009) "¿Soporta Chile más de un Presidente?", en *Pensando Chile desde sus regiones*, ed. Universidad de la Frontera, Temuco, Octubre.
- Atienza, Miguel y Aroca, Patricio (2012), "Concentración y crecimiento en Chile: una relación negativa ignorada", en revista *Eure*, Vol. 38, n°114, mayo 2012, pp. 257-277.
- Boisier, Sergio (2004), "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente", en revista *Eure* (Vol. XXX, N° 90), pp. 27-40, Santiago de Chile, septiembre.

- Camilo, Milton (2012), “Descentralización Fiscal y las Variables de Estabilidad: Contraste empírico desde la estadística no paramétrica” en *Documentos de Trabajo*, n° 10, Universidad Católica de Colombia, Bogotá.
- Centro de Sistemas Públicos (2012), Informe de consultoría al Gobierno Regional del Maule, “mimeo”, Centro de Sistemas Público, Santiago.
- Ebel, Robert D. y Yilmaz, Serdar (2002), Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview, “mimeo”, World Bank Institute. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/11/02/000090341\\_20041102092746/Rendered/PDF/303460Concept0of0Fiscal0Ebel1Yilmaz.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/11/02/000090341_20041102092746/Rendered/PDF/303460Concept0of0Fiscal0Ebel1Yilmaz.pdf) visto 1 de mayo de 2013.
- Ezcurra, Roberto y Rodríguez-Pose, Andrés (2013), “Political Decentralization, Economic Growth and Regional Disparities in the OECD”, en *Regional Studies*, 47:3, 388-401. <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2012.731046> visto el 1 de mayo de 2013.
- Finot, Iván (2005), “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”, en *Revista de la CEPAL*, n°86, agosto, CEPAL, Santiago de Chile.
- Galetovic, Alexander, y Jordán, Pablo (2006). Santiago, “¿Dónde estamos? ¿Hacia dónde vamos? en revista *Estudios Públicos*, N° 101 (Verano), ed. Centro de Estudios Públicos, pgs. 101-146.
- Horst, Bettina (2009) “fuentes de financiamiento, Gobiernos Subnacionales y Descentralización Fiscal”, en *Pensando Chile desde sus Regiones*, ed. Universidad de la Frontera, Temuco, Octubre.
- Inostroza, José y Bernstein, Felipe (2009), “Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura”, en *Un Mejor Estado para Chile*, Consorcio para la Reforma del Estado, pp. 265-309 <http://www.reformadelestado.cl/media/archivos/20100114135955.pdf> visto el 1 de mayo de 2013.
- Irarrázaval, Ignacio y Pérez, Eduardo (2009), “Institucionalidad Sub Nacional y el problema de coordinación de competencias”, en *Un Mejor Estado para Chile*, editado por el Consorcio para la Reforma del Estado, pp.177-182.

- Lecuna, Antonio (2012), "Corruption and Size Decentralization", en *Journal of Applied Economics*, Vol XV, No. 1, mayo, pgs. 139-168 <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1514032612600075> visto el 1 de mayo de 2013.
- Letelier, Leonardo (2009), Beneficios, Costos y Viabilidad de la Descentralización Fiscal en Chile en *Pensando Chile desde sus Regiones*, ed. Universidad de la Frontera, Temuco, Octubre.
- Meysen-Renoux, Catherine (1994), "El modelo Francés de Descentralización" en *Revista Derecho*, Valdivia, Chile, dic. 1994, Vol.5, p.53-62. ISSN 0718-0950.
- Ministerio del Interior del Gobierno de Chile y OCDE (2009), "Estudios Territoriales de la OCDE. Chile", <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/est.ocdeCh.pdf>, visto el 1 de mayo de 2013.
- Navia, Patricio (2009), "La Descentralización y la elección directa de los Intendente", en *Pensando Chile desde sus Regiones*, ed. Universidad de la Frontera, Temuco, Octubre.
- Pavez, Ma. Angélica; González, Pablo; Inostroza, José y Sánchez, Valeria (XX) El sistema de Protección Social en Chile: Un paradójico caso de implementación Top-Down, "mimeo".
- Seddon, John (2010), *Systems Thinking in the Public Sector*, Triarchy Press, Reino Unido.
- Waissbluth, Mario e Inostroza, José (2006), "Globalización y reforma del Estado en Chile", en revista *Iberoamericana*, Vol. XXXVII: 1 2007, ed. Institute of Latin American Studies, Stockholm University, Suecia.
- Waissbluth, Mario y Arredondo, Cesia (2011), "Descentralización en Chile: una trayectoria Posible", en *Serie de Sistemas Públicos*, n° 4, ed. Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile, abril, Santiago de Chile.
- Waissbluth, Mario; Leyton, Cristian e Inostroza (2007), "La Descentralización en Chile 1990-2005: Asignatura pendiente", en revista *Reforma y Democracia*, Febrero, CLAD, Venezuela.

Work, Robertson (2002), "Overview of Decentralization Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development", 2nd International Conference on Decentralization Federalism: The Future of Decentralizing States?, 25–27 July 2002, Manila, Philippines. [http://www.cities-localgovernments.org/committees/dal/Upload/library/overviewofdecentralisation-worldwide\\_work\\_2002.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/committees/dal/Upload/library/overviewofdecentralisation-worldwide_work_2002.pdf) visto 1 de mayo de 2013.

Yvanyna, Maksym y Shah, Anwar (2012), "How close is your Government to its people?", en *Policy Research Working Paper* n°6138, March, World Bank.

# Un modelo analítico para estudiar las capacidades estatales subnacionales. El rol de los gabinetes en las políticas sanitarias de las provincias argentinas de Chaco y Formosa

*Mariana Chudnovsky*

“Imaginémonos un mapa de cada país en donde las áreas azules señalen un alto nivel de presencia del Estado (en términos de un conjunto de burocracias razonablemente eficaces y de la eficacia de una legalidad debidamente sancionada) tanto territorial como funcional (...) el color marrón indicaría un nivel muy bajo o nulo en ambas dimensiones. Nuestro ejercicio de colorear mapas suscita algunos interrogantes importantes, ninguno de los cuales voy a responder aquí. ¿Qué tipos de Estado son los que existen en los países donde dominan las áreas marrones? ¿Qué tipo de régimen democrático, si lo hubiera, puede constituirse en semejante heterogeneidad?”  
(O'Donnell, 1993:62)

## **Introducción**

¿Qué determina que varíen las capacidades de un Estado para proveer bienes públicos a través de un territorio? O'Donnell (1993) señala que la desigual distribución del Estado en el territorio se puede explicar por las crisis económicas, la desintegración social, el rol de las ideas y por las propias capacidades del aparato estatal. Este trabajo se propone explicar no solo por qué la distribución del Estado en el territorio es desigual sino también por qué varían las capacidades que un Estado desarrolla para proveer bienes públicos. Asimismo, sostiene que las causas que explican el desarrollo de esas capacidades no son uniformes para todo tipo de políticas públicas ni tampoco lo son a través de todo un territorio. Propongo tanto el testeado de una hipótesis de investigación como

la conceptualización y medición de aspectos específicos de las capacidades de los aparatos estatales. La fragilidad y la desigual capacidad de los Estados para proveer bienes públicos a través del territorio han sido frecuentemente identificadas como un problema en América Latina. Sin embargo, el alcance y la distribución de las mismas entre y dentro de los casos tanto nacionales como subnacionales, no se ha analizado sistemáticamente ni en forma comparada.

Un ejemplo de esa variación es que durante el último brote de la epidemia de Dengue en la Argentina en el año 2009, el Estado de la provincia de Formosa tuvo capacidades para enfrentar exitosamente el desafío. No hubo registros oficiales de casos infectados con dengue autóctono. En cambio, en Chaco el impacto del brote fue de 11.035 casos reportados. ¿Cómo explicar los resultados diversos que mostraron estas dos provincias limítrofes, que comparten indicadores geográficos, epidemiológicos e índices de Desarrollo Humano (Chaco: 0,775 y Formosa: 0,788)? ¿Por qué Formosa pudo responder al desafío y, en cambio, Chaco no? Evidentemente, la respuesta se encuentra en las políticas públicas diseñadas e implementadas por cada provincia. Pero, de nuevo, ¿qué explica esas diferencias en las políticas? Justamente, casos peculiares como estos son los que motivan las preguntas que se buscan contestar en este trabajo.

La hipótesis que propongo es que, más allá de la incidencia de otros factores explicativos, la estabilidad de los gabinetes impacta en el desarrollo de un aspecto clave de las capacidades estatales: la formulación e implementación de políticas.

Se considera a la capacidad estatal como un concepto compuesto que incluye: (i) diversos atributos organizacionales; y (ii) características del diseño y de la implementación de políticas. Considero que las políticas son la expresión más relevante de la capacidad estatal para abordar un problema público. Dado que no se necesitan las mismas capacidades para atender diferentes tipos de problemas públicos, la mayor estabilidad de los gabinetes ministeriales favorece el desarrollo de cierto tipo de capacidades útiles para diseñar e implementar políticas que denominaré como de “baja complejidad técnica”. Esto es, políticas que se basan, principalmente, en la permanencia en el tiempo, el seguimiento de

protocolos formales y preestablecidos, la presencia en el territorio y el uso y difusión de información.

A pesar de que se deben atender diferentes aspectos vinculados a la presencia del vector que transmite el dengue (como la limpieza de la vivienda, del agua, la fumigación periódica que, a su vez, se acentúan en condiciones de pobreza), básicamente con controlar/erradicar el mosquito que transmite la enfermedad se resuelve el problema.

Este tipo de políticas involucra algunas capacidades por parte del aparato estatal vinculadas a lo que denominé (i) “atributos organizacionales”, que aluden, por ejemplo, a la existencia de presupuesto más o menos focalizado, personal capacitado, relevamiento, producción y difusión de información y cierta infraestructura para “penetrar” el territorio, así como a (ii) “características de las políticas públicas”, es decir, un “diseño de política” específico en dónde, por ejemplo, la secuencia y el protocolo para la implementación cumplen un rol primordial, y en donde además existe un tipo de implementación principalmente vertical cuyo eje de intervención consiste en llegar al territorio en tiempo y forma.

Lo novedoso de esta propuesta es considerar que el diseño y las características de las políticas también son parte de las capacidades estatales. Las políticas son públicas, principalmente, por dos razones: en primer lugar, porque su responsable principal es un Estado. En segundo lugar, porque su finalidad principal debe ser una sociedad. El carácter “público” de las políticas públicas involucra al “Estado en acción” hacia la sociedad y de acuerdo a las necesidades de esta última. Y para contar con políticas públicas son imprescindibles los proyectos gubernamentales, las actividades administrativas y también las decisiones y acciones estatales (Heller, 1981:246-256).

Este trabajo sostiene que la estabilidad del gabinete (“la línea política” del mismo) puede afectar el valor que asumen algunos de los atributos organizacionales (presupuesto, creación de una agencia, etc.) y afecta, sin dudas, a las características que asume la formulación e implementación de políticas. Cuando los actores con poder de decisión respecto de la forma y la orientación de las políticas son los mismos (o rotan entre pocos en los mismos puestos), las rutinas que desarrollan ayudan a resolver problemas de política pública. Esas rutinas comprenden tanto la coordinación de información entre actores y la mejor identificación

o asignación de recursos necesarios, como el aprendizaje de los errores pasados. Puede suponerse, como han señalado Levitsky y Murillo (2010), que en democracias débilmente institucionalizadas, la permanencia en el tiempo de los actores compensa la debilidad o inexistencia de reglas formales que trasciendan coyunturas, personas y vaivenes políticos. Cuando los funcionarios permanecen en sus puestos durante un período prolongado de tiempo y tienen garantizado por las reglas electorales que esto puede perdurar, manejan un horizonte temporal que les permite, por un lado, aprender y mejorar de la experiencia y, por el otro, coordinar más eficazmente aun ante la ausencia de mecanismos formales e institucionalizados. A su vez, la estabilidad de los funcionarios se explica por elementos de diseño institucional del régimen político, ya que, por ejemplo, en el caso de Formosa está permitida la posibilidad de reelección indefinida del gobernador, mientras que en Chaco no. Esto podría actuar como estímulo de la alternancia partidaria en Chaco.

Los dos casos subnacionales bajo estudio presentan, por un lado, inestabilidad del gabinete involucrado en la implementación (Chaco), estabilidad del mismo (Formosa) y por el otro, atributos organizacionales, características de diseño e implementación y resultados contrastantes en esas políticas. En los casos de las epidemias vectoriales como el Dengue y el Chagas, Formosa presenta políticas más eficaces, coordinadas y organizadas y obtiene mejores resultados que Chaco. ¿Cómo explicar las diferencias en los resultados de estas políticas entre esas provincias? ¿Y por qué las provincias consideradas no siempre obtienen resultados exitosos o deficitarios en toda la política de salud? Adelantemos parte de la respuesta: la clave está en que la estabilidad del gabinete incide de manera favorable y específicamente en las políticas de “baja complejidad técnica”, como la de control de vectores epidémicos, pero no necesariamente en toda la política sectorial.

### **1. El modelo analítico para estudiar capacidades estatales subnacionales**

En primer lugar, aquellos que estudian al aparato estatal no analizan las políticas y viceversa, por lo que esta investigación se propone subsanar esa ausencia de diálogo. En segundo lugar, se habla mucho de



la capacidad estatal pero no se la distingue claramente de la capacidad institucional, de la de gobierno, de la organizacional, etc., por lo que es preciso distinguir las nociones. En tercer lugar, la capacidad es capacidad por parte del Estado para llevar a cabo “algo”. Eso implica tener que definir de qué tipo de Estado hablamos y de qué tipo de capacidad.

Existen muchos estudios que examinan el poder explicativo de las capacidades estatales en cuestiones tales como el desarrollo económico, la estabilidad política o la seguridad internacional (Hanson y Sigman, 2011). Sin embargo, son escasos los trabajos que analizan de manera sistemática los factores que explican el desarrollo de las mismas a lo largo del territorio. Por otra parte, si bien el concepto de capacidades estatales es ampliamente utilizado en la literatura, no existen casi evaluaciones acerca de cómo se lo conceptualiza y mide. Uno de los problemas principales que involucra su conceptualización surge del desacuerdo respecto de cómo contestar la siguiente pregunta: ¿capacidades para qué? Las capacidades de un Estado pueden ser desiguales a través de diferentes áreas de políticas y estos pueden desarrollar ciertas capacidades para algunas tareas pero no para otras. De hecho, un Estado con capacidades estatales instaladas puede optar por no utilizarlas o verse impedido de hacerlo, si enfrenta cierto tipo de resistencias (Giraudy y Luna, 2012).

Este trabajo se inscribe en el marco de la definición de Mann (1998, 2008) y en su noción de “poder infraestructural” del Estado. Justamente, el problema de las capacidades estatales es un cuerpo específico de trabajos que surge principalmente de la tradición weberiana de estudios sobre el Estado. Mann (1998) vincula los estudios sobre el Estado con los trabajos acerca de su capacidad, a través de la distinción entre poder despótico y poder infraestructural. En una revisión de su ensayo original, Mann (2008) sostiene que en su intento por entender de dónde proviene el poder del Estado, encontró dos fuentes diferentes: (i) aquella que proviene del rango de acciones que la élite estatal puede realizar sin consultar a los grupos de la sociedad civil (poder despótico); y (ii) aquella fuente de poder que se vincula a la capacidad del Estado de, efectivamente, penetrar a la sociedad civil e implementar sus acciones a través del territorio (poder infraestructural). Un Estado puede ser fuerte en cuanto a su poder despótico pero débil en el infraestructural, como en el caso de las monarquías históricas, dado el bajo desarrollo tecnológico

de antaño. Al contrario, los Estados capitalistas modernos tienen menor poder despótico, ya que los líderes gobiernan con el consentimiento de los representados o del pueblo o de las clases dominantes, pero cuentan con mayor poder infraestructural. El poder infraestructural refiere solo a las relaciones políticas de poder que aluden a la regulación territorial y centralizada de la vida social, y no a la vida social en general. Para Mann (2008), las relaciones políticas de poder son únicamente una de las cuatro fuentes de poder que examina. Las otras tres son la ideológica (el control sobre los sistemas de significados que depende de los medios de comunicación, el alcance de los mercados sobre el Estado, y la importancia de las fuerzas armadas); la económica (que involucra la extracción, transformación, distribución y consumo de los recursos naturales) y la militar (que refiere a la organización social de la violencia letal concentrada).

De las cuatro fuentes de poder, solo la dimensión política tiene un aspecto territorial que se plasma en la definición de poder infraestructural. Esta alude a las relaciones sociales que se distribuyen centralizadamente y territorialmente (Mann, 2008:358).

De esta manera, la capacidad estatal remite a la capacidad del Estado de efectivamente penetrar la sociedad civil e implementar sus acciones a través de su territorio. Esta definición enfatiza, al menos, dos dimensiones analíticas que son cruciales para esta investigación: en primer lugar, considera una dimensión del poder de un Estado que se vincula a su capacidad administrativa y no a su capacidad política. En segundo lugar, incorpora a las políticas públicas como atributo de la definición porque considera que la presencia de un Estado en el territorio es más que “abrir una ventanilla” local: implica penetrar a la sociedad civil con acciones concretas.

Cabe destacar que, en realidad, la noción de poder infraestructural del Estado es más amplia/abarcativa que la noción de capacidad estatal que se propone en esta investigación (o, al revés, su definición como concepto conlleva menos atributos, por lo que se puede aplicar a más casos). Dicho esto, ya debe haber quedado claro que el foco de este proyecto es consistente con el enfoque weberiano del Estado y se lo entiende, principalmente, como a una burocracia pública o aparato administrativo coherente como un todo, así como a un orden legal institucionalizado.

En el marco de esa definición, las características de las políticas no son neutras en el proceso de implementación e indican un tipo de capacidad estatal. Un ejemplo de ello es que se puede contar con presupuesto en un área sanitaria pero que eso no se traduzca en el diseño de una política exitosa. Asimismo, una política bien diseñada puede no ser resultado de la existencia o no de presupuesto. Son aspectos distintos de un mismo problema. Es por ello que, dada la hipótesis de investigación presentada, es preciso descomponer el concepto de capacidad estatal en esas dimensiones a fin de identificar sobre qué aspectos de la misma incide la volatilidad del gabinete.

### **1.1. El estudio de los Gabinetes**

Los trabajos sobre la inestabilidad de los gabinetes surgen como parte de la literatura que compara a los sistemas parlamentaristas con los presidencialistas con vistas a examinar cuál de ellos facilitaba la duración de los regímenes políticos democráticos (Lijphart, 1984a, 1984b). En este marco, los trabajos se centraron en la duración de los gabinetes de manera agregada, puesto que este era un componente central para garantizar la estabilidad del régimen. Mostraban preocupación acerca de que la escasa estabilidad de los gabinetes pudiera generar una transferencia de la autoridad desde los políticos electos hacia los burócratas no elegidos democráticamente, cosa que generaría que los políticos fueran incapaces de llevar a cabo cambios de políticas a medida que fueran enfrentando problemas en el transcurso de un determinado período de gobierno y necesitaran hacerlo (Huber y Martínez-Gallardo, 2003). El trasfondo político de este programa de investigación era la preocupación de los académicos por comprender por qué, muchas veces, las democracias occidentales se disolvían antes de la fecha prevista para las elecciones en sus respectivas Constituciones.

Es en ese contexto que surge la preocupación por estudiar la duración de los gabinetes en sistemas parlamentarios (Browne, John P. Frenreis y Dennis W. Gleiber, 1986). Este tema es clave en esos contextos debido a la importancia que cobra el comportamiento de las coaliciones. En este tipo de democracias, en muchas ocasiones, ningún partido posee la mayoría en el parlamento y la formulación e implementación

de las políticas requiere de la formación y mantenimiento de coaliciones (Warwick y Easton, 1992; Warwick, 1979 y 1994; Huber, 1998; Huber y Martínez-Gallardo, 2008; Martínez-Gallardo, 2011). La política parlamentaria es política de partidos. Estos actúan de manera cohesiva y coherente y existe fusión de los poderes legislativo y ejecutivo. En consecuencia, el tema del control político de los burócratas toca al corazón del problema del control del líder del partido. Dada esta situación, se diseñaron diferentes mecanismos de control como, por ejemplo, el poder de nombramientos, por parte de los ministros, de cuadros políticos que controlen a los burócratas (Huber y Shipan, 2002). Todas estas preocupaciones impulsaron un importante caudal de estudios acerca de las causas de la inestabilidad del gabinete, (Warwick y Easton, 1992; Huber, 1998; Huber y Martínez-Gallardo, 2008; Martínez-Gallardo, 2011).

Lijphart (1984b) fue uno de los primeros que intentó definir el problema y propuso entender a la inestabilidad del gabinete como directamente ligada a los cambios políticos propios de las coaliciones de los sistemas parlamentarios. Para el autor, un gobierno termina cuando hay un cambio partidario en la coalición de gobierno. Y eso ocurre cuando: (i) existe un cambio en la composición partidaria del gobierno o; (ii) no se da ese tipo de cambio pero el gobierno pierde su mayoría y tiene que recurrir a otros partidos para conseguir apoyo. En ambos casos, mientras más seguido se da una “finalización” de gobierno, más difícil sería para estos alcanzar sus objetivos. Estas primeras definiciones entendían la estabilidad como la duración del gabinete en el tiempo, medida de manera agregada.

Actualmente, dentro de este programa general de investigación existen diversos estudios que arrojan luz sobre diferentes aspectos del tema. En primer lugar, algunos trabajos se centran, principalmente, en la discusión metodológica acerca de cómo medir duración de gabinetes parlamentarios (Warwick y Easton, 1992). En segundo lugar, otros estudios se han dividido entre: (i) quiénes examinan a la estabilidad como consecuencia de diversos factores explicativos, tales como las mayorías legislativas, la existencia de gobiernos de coalición, la debilidad del presidente, etc.; (ii) los que la entienden como un proceso contingente en dónde ciertos eventos “terminales” provocan el “colapso” de los gabinetes (Frendreis, Gleiber y Browne, 1986); y (c) los que intentan combinar

ambos enfoques (King et al., 1990). El enfoque de los “eventos terminales” ha sido clave en el desarrollo de este cuerpo de estudios. A partir del trabajo de Frendeis, Gleiber y Browne (1986), diferentes autores desarrollaron criterios para identificar la terminación de los gabinetes. Se enfatizó la duración de estos de manera global y no la permanencia de los miembros del mismo. Algunos ejemplos clásicos de “eventos terminales” son: (i) elecciones; (ii) renuncia voluntaria del primer ministro; (iii) renuncia del primer ministro por cuestiones de salud; (iv) divisiones/quiebres dentro del gobierno; (v) falta de apoyo parlamentario; y (vi) intervención por parte de la cabeza del Estado (Huber y Martínez-Gallardo, 2004). Después de codificar los eventos terminales, estos trabajos miden la duración de los gabinetes, usualmente, como el tiempo que transcurre entre “eventos terminales”. El enfoque de estos eventos arrojó luz sobre aspectos clave de la política de coaliciones en sistemas parlamentaristas. Algunos de los hallazgos principales de este cuerpo de literatura se vinculan a comprender aspectos de las propias coaliciones, como el número de partidos, la diversidad ideológica o el desempeño de las coaliciones en términos de políticas públicas (Warwick, 1994; King, Alt, Burns, y Laver: 1990, Diermeier and Stevenson, 1999, 2000; Laver and Schofield, 1990; Powell, 1982, Strom, 1990). Estos trabajos, además de prolíficos, mostraron un avance cohesivo entre teoría, datos y técnicas sofisticada de estimación que les permitieron conformar una agenda de investigación muy desarrollada en el marco del área de estudios de gobiernos parlamentarios (Huber y Martínez-Gallardo, 2003).

Los límites de esta literatura se vinculan, principalmente, a cuatro elementos: en primer lugar, un evento terminal puede acarrear una gran diversidad de consecuencias. Por ejemplo, después de la finalización prematura de un gobierno puede ser que las mismas personas o partidos permanezcan a cargo de los portfolios o ministerios. O no. En este sentido, es clave distinguir entre inestabilidad del gabinete total (siempre en sistemas parlamentaristas) e inestabilidad en los cargos responsables de los diferentes portfolios. En el marco de esta investigación, lo que interesa estudiar es la continuidad en las personas responsables de esos puestos, ya que esa estabilidad es la que generaría la experiencia necesaria tanto para una gobernabilidad efectiva como para el éxito en la implementación de políticas. La inestabilidad en las personas es teórica

y empíricamente distinguible de la inestabilidad total –y agregada– del gabinete parlamentario.

En segundo lugar, el enfoque de eventos terminales no permite distinguir cambios de composición de gabinete que ocurren entre eventos terminales. De hecho, Huber y Martínez-Gallardo (2003) señalan que ese tipo de cambios pueden ser frecuentes y sustantivos para el análisis, aun en el marco de democracias parlamentarias.

En tercer lugar, otra línea de trabajos examina el rol de la estabilidad de los ministerios (*portfolios*) en la formación de coaliciones en legislaturas multipartidarias (Shepsle, 1979), así como su incidencia en el alcance de resultados por parte de los gobiernos (Laver y Shepsle, 1990). Avanzando en el análisis de las dinámicas de conformación y disolución de los gobiernos, Austin-Smith y Banks (1990) buscan no solo caracterizar los resultados de políticas dada cierta asignación (*allocation*) de *portfolios*, sino que examinan si existe estabilidad en la asignación de los mismos.

En cuarto lugar, existen estudios que consideran que la inestabilidad del gabinete explica lo que se denomina “*government effectiveness*”. Dentro de esta línea se destacan dos argumentos. Por un lado, se afirma que en sistemas parlamentarios, la inestabilidad de los gabinetes afecta al gobierno porque limita su capacidad para desarrollar la cohesión necesaria para adoptar nuevas políticas y para lograr que los líderes partidarios puedan implementarlas. Este primer argumento apunta a capturar la estabilidad partisana del gabinete. Por el otro lado, se sostiene que la inestabilidad incide en el “*government effectiveness*” porque impide a los ministros controlar al servicio civil (Huber, 1998). En este último punto el rol de la información es clave. La ventaja de la burocracia respecto al nuevo ministro en períodos de inestabilidad le permitiría bloquear iniciativas ministeriales. Este segundo argumento pretende capturar la capacidad de implementación que tienen los actores una vez dentro del gabinete y se aplica mejor a sistemas presidenciales como el de Argentina.

Huber (1998) realiza un aporte clave porque distingue entre la estabilidad del gabinete entendida como duración total y agregada del mismo y la estabilidad de los diferentes ministerios dentro de un período de gobierno. También porque diferencia entre la inestabilidad a nivel

individual de los ministros dentro del mismo partido de aquella otra que alude a la inestabilidad entre partidos. Por supuesto, estos dos tipos de inestabilidad pueden superponerse empíricamente pero son conceptualmente diferentes (Huber y Martínez-Gallardo, 2008). Quiénes estudian la inestabilidad a nivel individual enfatizan las características de las personas como factores explicativos (Huber, 1998; Huber y Martínez-Gallardo, 2008). Huber (1998) señala la importancia de capturar los cambios en la identidad de la persona que rota en el gabinete –separándolos de los cambios partidarios–, así como la necesidad de considerar la rotación dentro de una misma administración. Asimismo, se transforma en antecedente inmediato de esta investigación – pero en el nivel nacional y en sistemas parlamentaristas–, puesto que analiza la inestabilidad como variable explicativa de la capacidad de gobierno en el gasto en salud. En síntesis, lo novedoso es que Huber (2008) señala la necesidad de diferenciar entre: (i) cambio de persona; (ii) cambio de persona y de partido; y (iii) el peso relativo de cada ministerio en la posibilidad de un gobierno de alcanzar sus objetivos y obtener buen desempeño.

Profundizando esta distinción, Huber y Martínez-Gallardo (2003) señalan que no es lo mismo identificar los factores que inciden en la rotación individual de personas dentro de un gabinete que analizar los elementos que influyen en la estabilidad del gabinete, entendida como duración del mismo en el tiempo. Usualmente la literatura tiende a interpretar la finalización de un gabinete como consecuencia del fracaso de resultados de la negociación entre actores con intereses diferentes para alcanzar equilibrios sobre políticas públicas. Esa perspectiva vincula el estudio de la duración de gabinetes con el análisis de la conformación de los mismos. En consecuencia, entienden la finalización de un gobierno como una ruptura de ese equilibrio, producida por algún *shock* exógeno. El análisis empírico se centra en identificar aspectos que hacen a las coaliciones más vulnerables a elementos tales como las elecciones que generan un cambio del partido mayoritario (Laver y Shepsle, 1990, 1996; Lupia y Strom, 1995; Diermeier y Merlo, 2000). Algunos estudios también muestran que el terrorismo funciona como *shock* exógeno afectando a la duración de los gabinetes (Gassebner, Jong-A-Pin y Mierau, 2011).

La finalización de un gobierno en sistemas parlamentarios, entendida como sinónimo de inestabilidad de gabinete y medida como duración del mismo, no permite distinguir un elemento crucial: un gobierno se puede terminar sin que eso conlleve rotación de las personas a cargo de ministerios. Por ende, es importante distinguir si son los mismos factores los que inciden en la finalización de un gobierno y en la rotación de personas o si estos responden a diferentes causas. A diferencia de los estudios anteriores que se enfocan en la duración de los gabinetes, Huber y Martínez-Gallardo (2003) estudian la permanencia de ministros individuales en sus *portfolios* respectivos. Esto cambia totalmente el eje de la discusión. Además, los autores también innovan en cuanto al enfoque analítico para explicar la rotación. Para ellos la rotación del gabinete es un problema de asignación de talento por parte de los líderes del partido político. Afirman que, dado que los líderes del partido enfrentan incertidumbre respecto de a quién nombrar, los seleccionará algunas veces de acuerdo a las habilidades de los candidatos y, otras veces, en base a la confianza. Sin embargo, los autores no descartan el peso explicativo del contexto. Sostienen que la influencia de los ministros en el proceso de formulación de políticas varía entre sistemas y entre áreas sectoriales. Así como ciertos sistemas políticos generan mayores oportunidades de influencia en políticas públicas, algunos *portfolios* también ofrecen mayores grados de incidencia. Casos como los ministerios de finanzas o economía generan mayores oportunidades de control de políticas, por lo que, siguiendo el argumento propuesto, se debería esperar que esos puestos se elijan según procesos intensivos previos de selección. Según esta expectativa teórica, los ministerios de ese tipo deberían, en consecuencia, mostrar menor rotación. Evidentemente, estas hipótesis no viajan acriticamente a sistemas presidencialistas latinoamericanos, dónde los ministros de economía juegan un rol completamente diferente.

Analizando el gabinete en Irán, Binder (1982) sienta un importante antecedente para esta investigación al prestar atención a un mecanismo propio de la estabilidad de los ministros. Sostiene que es altamente probable que cualquier grupo de individuos que se reúna durante un largo período de tiempo desarrolle un patrón estable de interacción. Cuando este patrón muestra éxito en el enfrentamiento de diversos problemas, no solo se torna estable sino que se puede afirmar que surge una



“cultura grupal”. La naturaleza de esa cultura no es fácil de predecir. Entre los factores que facilitan su desarrollo, Binder (1982) encuentra que importan las personalidades de los ministros y el criterio con el que se los reclutó. En esta misma línea, Huber y Martínez-Gallardo (2004) analizan la política de la Cuarta República francesa para repensar el concepto de inestabilidad del gabinete. En lugar de estudiar su duración, examinan la acumulación de experiencia de los ministros del gabinete. Para ello, estudian la experiencia en el portfolio (en sistemas presidencialistas, serían los ministerios encargados de diferentes áreas sectoriales) y la experiencia política. Las medidas de ambas se basan en los cambios de identidad de las personas que controlan *portfolios* específicos y prestan atención a la interacción entre esas personas.

Claramente, las estrategias de nombramiento de los funcionarios de la así llamada “línea política” son elementos clave de los sistemas presidencialistas. Los presidentes pueden usar los nombramientos de los ministros del gabinete para impedir crisis en algunas áreas sectoriales (Mainwaring y Shugart, 1997) o como estrategia de cooperación y/o de armado de coaliciones. Martínez-Gallardo (2011) señala que las diferentes estrategias de nombramiento de ministros afecta su alternancia, la cual es clave en la construcción de relaciones y capacidades intragubernamentales para diseñar e implementar políticas públicas efectivas (Huber y Martínez-Gallardo 2008; Huber 1998, Chang, Lewis, y McCarty 2001; Blondel, 1985). Como ya se señaló, la literatura que estudia el parlamentarismo enfatiza la importancia de los gabinetes para el proceso de formulación de políticas públicas y este tema ha sido ampliamente estudiado. Sin embargo, existen escasos trabajos que analicen este tema en sistemas presidenciales y aquellos que sí lo hacen se preguntan esencialmente por la conformación del gabinete nacional. Por ejemplo, estudian el impacto de la rotación en el gabinete en la negociación de las políticas entre el ejecutivo y la legislatura (Martínez-Gallardo: 2011). Los estudios acerca de cómo se conforman los gabinetes, su estabilidad y su impacto en las políticas en sistema presidencialistas, son escasos. Y más aún en los niveles subnacionales de gobierno.

### 1.1.1. Presidencialismo y gabinetes

Estudiar las diferencias dentro de los regímenes fue un interesante avance respecto de los estudios clásicos acerca de la relación entre parlamentarismo y presidencialismo (Amorim Neto, 2006; Martínez-Gallardo 2011; Negretto, 2003; Cheibub, 2002). A principios de los años noventa, la crítica de los presidencialismos (Linz, 1994) era muy influyente. Además, la coexistencia de presidencialismo y multipartidismo se veía como una combinación complicada (Raile, Pereira y Power, 2010). Se suponía que el multipartidismo generaría trabas en la relación entre el ejecutivo y el legislativo, promoviendo la polarización ideológica e impidiendo el armado de coaliciones interpartidarias de gobierno (Mainwaring, 1993). Únicamente los sistemas de partidos bipartidistas promoverían la supervivencia de las democracias parlamentaristas. Años después se veía que las democracias presidencialistas multipartidistas no se desmoronaban y se abrió una nueva agenda de investigación sobre los presidencialismos comparados.

La literatura que examina los presidencialismos es extensa. Usualmente se presta mucha atención a la relación entre el diseño institucional y la estabilidad democrática (Cheibub y Limongi, 2002; Jones, 1995; Linz y Valenzuela, 1994; Negretto, 2009). Se han estudiado las diversas fórmulas para elegir presidentes y las reglas que determinan los poderes legislativos como factores clave para explicar el comportamiento de las democracias presidencialistas. Como ya se señaló, un elemento subyacente a los estudios del presidencialismo es la creencia de que este sistema es menos estable que el parlamentarismo (Linz, 1994). Sin embargo, para comprender mejor los gobiernos presidencialistas, existe una agenda que incorpora más que la preocupación por la supervivencia del régimen. Por ejemplo, existen estudios que examinan a los presidencialismos de manera comparada y enfocando en cómo los presidentes nombran a su gabinete para implementar sus estrategias de formulación e implementación de políticas públicas (Amorim Neto, 2006). Otros examinan cómo las fórmulas para elegir presidente y los poderes legislativos, plasmadas en las constituciones, responden a estrategias racionales de los presidentes (Negretto, 2009) o cómo se conforman las relaciones ejecutivo-legislativo (Raile, Pereira y Power, 2010).

En un régimen presidencialista puro, el jefe del ejecutivo nombra y despide libremente a los ministerios del gabinete. A su vez, la manera en que conforma su gabinete y su duración son cosas totalmente diferentes (Mainwaring y Shugart, 1997a; Shugart y Carey, 1992). Martínez-Gallardo (2011) señala que los estudios sobre presidencialismo, usualmente, asumen que el presidente decide solo acerca de a quién incluir y excluir del gabinete. En cambio, trabajos más recientes ven a la conformación de un gobierno como a una negociación explícita entre el presidente y los partidos en las legislaturas o entre facciones del partido del presidente, que intercambian control sobre las políticas públicas a cambio de apoyo (Martínez-Gallardo, 2005; Amorim Neto, 2006).

Los trabajos acerca de cómo el presidente nombra a su gabinete también sugieren formas de conectar el proceso de formación de gabinete con elementos del diseño institucional de los presidencialismos. Estos muestran que los presidentes arman sus gabinetes pensando en que estos les permitan “pasar” las políticas que deseen. Por ejemplo, Amorim Neto (2006) encuentra que los presidentes que buscan formular políticas a través de estrategias legislativas, tienden a formar gabinetes con más ministros ligados al partido mayoritario y reparten que *portfolios* de manera proporcional.

Sin embargo, Martínez-Gallardo (2011) afirma que aunque esos hallazgos muestran que examinar la conformación de los gabinetes es importante para entender su funcionamiento y duración, no la explica del todo. Los presidentes utilizan su poder de nombramiento durante todo el período de gobierno para lidiar con *shocks* que cambian los costos relativos de diferentes estrategias de formulación e implementación de políticas. Aunque la naturaleza de la negociación difiera entre los parlamentarismos y los presidencialismos, también estos últimos enfrentan *shocks* inesperados que alteran el equilibrio inicial y fuerzan a los presidentes a actuar. Según esta autora, existen dos tipos de eventos o *shocks* que pueden alterar el equilibrio (*status quo*) y llevar al ejecutivo a realizar cambios en el gabinete: (i) *shocks* de políticas (*policies*); y (ii) *shocks* electorales. Cuando se dan estos eventos, el ejecutivo puede realizar cambios en el gabinete. En el caso de los *shocks* de políticas, algunas de las situaciones en las que estos pueden suceder son: (i) cuando el presidente quiere reforzar el gabinete nombrando alguien con capacidades

técnicas o *expertise* para lidiar con el *shock*; (ii) cuando la respuesta estatal requiere aprobación legislativa y el presidente no cuenta con mayoría (y el *shock* puede generar designaciones políticas para obtener ese apoyo vía patronazgo o construcción de coaliciones); y (iii) cuando nombra a alguien para controlar a otros en el gabinete, ya sea que hayan sido nombrados para devolver favores o formar coaliciones.

Según esta perspectiva, cuanto más shocks de políticas se observen, más cambios en el gabinete debería haber. Ahora bien, también es clave la popularidad del ejecutivo. Cuanto más populares sean, en el caso del nivel subnacional, los gobernadores, menos necesitarán usar el recambio de ministros como respuesta a cambios en las circunstancias dentro de su mandato. Esos estudios indican que cuando los gobernadores son más débiles, recurren más al cambio en las designaciones de los gabinetes. Entienden a la debilidad como una combinación entre factores estructurales –como el apoyo legislativo y el tipo de autoridad definida por la Constitución– y el contexto político –en particular, la popularidad y el conflicto entre partidos políticos–. En esos contextos, el ejecutivo apela a cambios del gabinete para poder llevar adelante cambios de políticas.

De acuerdo a Stein *et al.* (2006), en los sistemas presidencialistas de América Latina, los ministros del gabinete tienden a asumir un rol acotado como “ayudantes del presidente”. Se sostiene que, en términos formales y en parte debido a su estatus ambiguo, el gabinete como órgano colectivo no parece ejercer una influencia demasiado importante en las políticas públicas. Sin embargo, se muestra que sí puede existir una mayor incidencia a nivel individual:

“No obstante, los ministros del gabinete, al menos individualmente, desempeñan funciones clave en todas las etapas de la formulación de políticas. Los ministros del gabinete y quienes dependen directamente de ellos en la burocracia aportan el conocimiento y la experiencia necesarios para formular políticas (...). Están al frente de grandes dependencias burocráticas y se encargan de evaluar y supervisar los detalles de la ejecución de las políticas” (Stein *et al.*, 2006:67).

Asimismo, algunas características de las políticas, tales como la estabilidad y la coordinación resultan permeables a la conformación de un gabinete:

“La capacidad de los ministros de gobierno de coordinarse entre ellos y de cooperar con otras instituciones, incluida la burocracia, probablemente tenga un fuerte impacto tanto en el proceso de formulación de políticas públicas, como en las características de las políticas públicas. Uno de los factores que afectan a la capacidad de coordinación tiene que ver con la conformación partidaria del gabinete. Cuanto más partidos participen en el gabinete y mayor sea la divergencia de ideologías e intereses entre ellos, habrá más probabilidades de que surjan mayores dificultades de coordinación” (Stein *et al.*, 2006:71).

El cambio de los gabinetes por parte de los presidentes puede también vincularse con la debilidad de estos últimos (Martínez-Gallardo, 2001). Cuanto más cantidad de actores disputando poder haya en el sistema político, más precisará el presidente cambiar a las personas para modificar las políticas. Entonces, es probable que en sistemas políticos más “plurales”, esta inestabilidad impacte en el proceso de formulación de políticas públicas (en adelante, PFPP), creando dificultades para mantener y coordinar intertemporalmente algunas políticas.

En suma, la estabilidad del gabinete puede impactar de diversas maneras en el gobierno y, por ende, en su capacidad para implementar políticas públicas. En cuanto a los efectos de la inestabilidad del gabinete en el proceso de políticas públicas, la literatura referida a los sistemas parlamentarios ha reconocido hace mucho su importancia. Sin embargo, no existen casi estudios acerca de cómo los cambios de actores y su permanencia o no en el gabinete de sistemas presidencialistas, lo afectan. Tampoco existen estudios sistemáticos de este fenómeno en el nivel subnacional.

De hecho, Martínez-Gallardo (2005) sostiene que la pregunta que queda sin contestar es si la estabilidad de los gabinetes incide de manera positiva en la política pública. Usualmente se asume que cierto grado de continuidad mejora la estabilidad y la calidad de las políticas, así como

las habilidades de los políticos, dado que aprenden sobre el tema y desarrollan un vínculo de *accountability* con la burocracia. Sin embargo, prácticamente no existe investigación sobre este tema y menos aún en los niveles subnacionales de gobierno, es decir, en el territorio dónde justamente se despliega el proceso de políticas públicas.

La estabilidad de los gabinetes no es neutra respecto de si el poder ejecutivo funciona como tal en el marco de un sistema presidencialista o parlamentarista y tampoco es indiferente al grado de institucionalización que tenga un país. En contextos institucionales como los de la Argentina, la baja institucionalidad de reglas formales y escritas hace que el grado de permanencia que tengan los funcionarios en sus cargos asuma otro significado. Si no existen reglas con capacidad de aplicación (*enforcement*) que perduren de un gobierno a otro o de un ministro a otro, aún dentro de una misma administración, el conocimiento y aprendizaje dependen, únicamente, de que las personas a cargo de las políticas lo transmitan (si quieren). En esos casos, si los funcionarios son los mismos, por mera permanencia a través del tiempo, aprenden, juntan información y funcionan como elemento de continuidad de las políticas. Si a ese elemento le agregamos que esa continuidad de los funcionarios puede estar justificada por el diseño institucional del régimen político, nos encontramos con casos en los que la permanencia es institucionalmente inducida, tal como lo muestra la provincia de Formosa. Cruces de más o menos democracia con más o menos institucionalidad impactan, entonces, en las políticas públicas.

## 1.2. Capacidades estatales

Uno de los principales desafíos que enfrentan los estudios sobre las capacidades estatales es tener que examinar empíricamente una noción compuesta por diferentes dimensiones. Eso agrega al problema convencional de tener que observar fenómenos no directamente observables, el desafío de conceptualizar y luego medir nociones compuestas por diferentes aspectos. La tensión entre las así llamadas definiciones “maximalistas”, que tienden a incluir muchos atributos y pueden perder referencia empírica (y/o aun cuando sean empíricamente contrastables, perder utilidad analítica), y las “minimalistas”, que tienden

a restringir atributos y corren el riesgo de omitir elementos relevantes para el concepto (Munck y Verbuilen, 2002:9), atraviesa también a los estudios sobre las capacidades estatales. En este sentido, una primera gran división de la literatura sobre el tema es aquella que se observa que existe entre los estudios que definen a las capacidades estatales a través de una o, como máximo, dos dimensiones y los incluyen varias de ellas. Dado el problema inherente a los conceptos compuestos por varias dimensiones, la dificultad de consenso en la definición del mismo y su medición, se acentúa también en el segundo caso.

Tras una revisión de los trabajos sobre el tema, lo primero que se observa es que las capacidades estatales deberían ser pensadas de manera más amplia que lo que la literatura observa (en concreto, incorporando a las políticas públicas en la definición) y, a la vez, de forma más precisa (es decir, distinguiendo y midiendo cada componente y no asumiendo que todos ellos resultan de la/s misma/s causa/s). Pensar a la capacidad estatal, únicamente, como equivalente a diversos atributos organizacionales de la administración pública, capacidades fiscales o de penetración en el territorio, confunde elementos propios de la organización estatal con características de las políticas o de su implementación. Aparato estatal, diseño de políticas, implementación de las mismas y su éxito no son la misma cosa. Tampoco es lo mismo analizar la capacidad de la administración pública que la del Estado. Es por ello que definir Estado e incorporar las políticas en la definición de la capacidad estatal es clave.

Dicho esto, los estudios sobre las capacidades del Estado son numerosos y no todos los vinculan con la capacidad de implementar políticas. Como ya se señaló, Mann es quién lo hace más directamente dado que define al poder infraestructural del Estado como “la capacidad del Estado de efectivamente penetrar la sociedad civil e implementar sus acciones a través de su territorio” (Mann, 2008:355).

A continuación se presentan los diferentes cuerpos de literatura que componen este debate inconcluso. Al respecto, cabe destacar que, en primer lugar, la literatura señala que definir y medir la noción de capacidades estatales acarrea dos problemas. El primero tiene que ver con tres elementos: (i) que es una noción multidimensional; (ii) que no existe consenso acerca de las dimensiones que la componen; y (iii) que

las distintas dimensiones que suelen incluirse se explican por diferentes factores. El segundo problema es que más allá de su definición, esta no puede disociarse de la pregunta acerca de ¿capacidades para qué?, por lo que su estudio implica vincular qué noción de Estado se presupone y sobre qué área de la sociedad se busca incidir.

El primer problema relacionado con la multidimensionalidad puede observarse en la tensión entre las así llamadas definiciones “maximalistas” y las “minimalistas”, como veremos a continuación.

### **1.2.1. Definiciones “minimalistas”: a) capacidad fiscal-extractiva y b) burocrático-administrativa**

El primer subgrupo de definiciones de capacidad estatal entendida como capacidad fiscal se divide entre: (i) aquellos trabajos que examinan su génesis histórica y que se enmarcan en la línea de análisis de Tilly (1992) acerca de los orígenes del Estado moderno; y (ii) los estudios de la economía contemporánea (Cárdenas, 2010; Bersley y Persson, 2009). Ambos destacan la importancia de que el Estado sea capaz de recaudar y examinan el modo en que lo hace.

El primer grupo de trabajos entiende al Estado como resultado de la organización de la coerción, pero también de los efectos de la acumulación del capital (Tilly, 1992; Herbst, 2001). Esta mirada entiende a los Estados modernos como a organizaciones diferenciadas que controlan los principales medios de coerción concentrados dentro de territorios bien definidos. El factor explicativo fundamental de estos estudios es la guerra puesto que para poder enfrentarla, los Estados requieren de infraestructura, ejércitos, etc. Esto los lleva a desarrollar su capacidad extractiva y de organización.

En cambio, los estudios que indagan directamente en la capacidad de recaudar de los Estados buscan comprender la capacidad fiscal *per se*. Para ello, intentan distinguir entre capacidades estatales legales y fiscales. Las primeras aluden tanto a las instituciones vinculadas con la garantía a los contratos privados (*contracting institutions*) como a aquellas relacionadas con los derechos de propiedad (*institutions constraining government expropriation*) (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005). Besley y Persson (2008; 2009) enfatizan la dimensión fiscal que



involucra la capacidad del Estado de extraer ingresos de la población (en forma, por ejemplo, de impuestos) y sostienen que esta es esencial para que el Estado pueda proveer bienes públicos. En esta línea, Zieglers Rogers (2010) define a la capacidad estatal como equivalente a la recolección no solo de impuestos sino también de información. En cuanto a los factores explicativos, esta literatura tiende a vincular a la capacidad estatal con el desarrollo económico, la guerra o la democracia (Levi, 1988; Cheibub, 1998; Besley y Persson, 2009; Cárdenas, 2010).

Un segundo subgrupo identifica a la capacidad estatal con capacidad administrativa, entendiéndola como la capacidad organizacional de proveer bienes públicos de manera eficiente e independientemente del contexto político. Estos estudios se dividen entre aquellos trabajos que analizan del aspecto administrativo del Estado (la administración pública como tal) y lo que examinan la existencia de burocracias profesionales “weberianas”, compuestas de funcionarios seleccionados con criterios meritocráticos que, por ende, no exhiban comportamientos rentistas y desarrollen horizontes temporales de largo alcance (Rauch y Evans, 1999; 2000). Por ejemplo, Skowronek (1982) estudia el proceso histórico de construcción de las capacidades administrativas del Estado en los Estados Unidos con foco en la administración pública, el ejército y la regulación económica. Los trabajos contemporáneos inspirados por este enfoque suelen utilizar como indicadores distintos resultados de política pública, como tasas de escolarización o de mortalidad infantil (Hanson, 2011). Ambos grupos de definiciones pueden considerarse cómo minimalistas puesto que toman solo un aspecto de la capacidad estatal, sea esta fiscal, burocrático o estrictamente administrativa.

### **1.2.2. Definiciones compuestas de capacidad estatal**

Los trabajos existentes pueden dividirse según a qué área de estudio aludan (Hanson y Sigman, 2011): (i) existen análisis que examinan la capacidad estatal en las áreas de desarrollo económico y la política industrial (Evans, 1992; Mann, 1998; Zibblatt, 2008; Kohli, 2010; North, 1990; Rauch y Evans, 2000); y (ii) otros trabajos que estudian el impacto de la capacidad estatal en la estabilidad política doméstica

(Skocpol, 1979; Tilly, 1991; Huntington, 1968) y de seguridad internacional (Fearon y Laitin, 2003).

Hanson y Sigman (2011) dividen a la noción de capacidades estatales en tres dimensiones: (i) la extractiva presentada en la sección anterior; (ii) la coercitiva, que ubicándose en la tradición weberiana, refiere a la capacidad del Estado de preservar sus “bordes”, protegerlos de amenazas externas y mantener el orden interno; y (iii) la administrativa, que muestra cierta yuxtaposición con la línea de la weberiana/administración pública pero que, en este caso, refiere a la capacidad de proveer servicios y de hacer cumplir los contratos y de proteger los derechos. Esa provisión de servicios involucra tanto a la efectividad burocrática como al alcance territorial del Estado.

Kocher (2010) analiza el área de seguridad internacional y propone una conceptualización compuesta por: (i) capacidad de centralización del Estado (o territorial o administrativa); (ii) capacidad fiscal/extractiva; (iii) capacidad de la burocracia profesionalizada (en la tradición weberiana de esa noción); (iv) lo que el autor denomina “ausencia” de límites al régimen político (o sea, más o menos actores de veto que generen que se trabe más o menos la posibilidad de implementar políticas); y (v) capacidades militares.

Grindle (1996, citado en Alonso, 2007), en cambio, plantea un desglose del concepto en cuatro dimensiones vinculadas a las distintas funciones que debe ejercer el Estado: (i) la institucional, en tanto competencia para fijar y garantizar el cumplimiento de las reglas que rigen el conjunto de interacciones políticas y económicas; (ii) la técnica, que hace a la habilidad para el análisis y gestión de la macroeconomía y de las políticas públicas en general; (iii) la administrativa, que refiere a la habilidad de implementar la provisión de bienes y servicios y (iv) la política, que alude a la capacidad de procesar las demandas sociales.

Weaver y Rockman (1993) presentan una lista de diez capacidades que un Estado debe poseer para: (i) mantener la estabilidad macroeconómica; (ii) garantizar el crecimiento económico y (iii) imprimir credibilidad a las promesas a largo plazo y ejecutar y aplicar efectivamente esas políticas. También prestan atención a ciertos atributos organizacionales y políticos dado que, según los autores, un Estado debe poder: (i) establecer y mantener prioridades entre las múltiples demandas contrapuestas;

(ii) focalizar los recursos hacia donde sean más efectivos; (iii) innovar cuando las políticas fallan; (iv) coordinar objetivos contrapuestos dentro de un todo coherente; (v) tener capacidad de imponer pérdidas a grupos poderosos; (vi) representar intereses difusos y desorganizados además de aquellos que están concentrados y bien organizados; (vii) garantizar la implementación efectiva de las políticas de gobierno una vez que se hayan decidido; (viii) garantizar la estabilidad de las políticas para dar tiempo a que funcionen; (ix) formular y mantener compromisos internacionales en materia de comercio y defensa nacional para garantizar el bienestar del Estado en el largo plazo y (x) manejar las escisiones políticas para que la sociedad no degenera en una guerra civil. Como se puede observar en este listado, las diez características aluden a diferentes áreas del Estado, como la económica, la de defensa interna y externa, la organización, la política y la eficiencia en general.

Un elemento clave para esta investigación es que Weaver y Rockman (1993) complementan la lista con tres características vinculadas a las políticas públicas: (i) asegurar la adaptabilidad de las políticas cuando el cambio en las circunstancias lo requiera; (ii) garantizar la coherencia entre diferentes ámbitos de políticas para que las nuevas políticas sean coherentes con las ya existentes y (iii) asegurar una coordinación efectiva de políticas entre los diferentes actores que operan en el mismo ámbito. De esta manera incluyen dentro de la definición de capacidad estatal a la capacidad de diseñar políticas públicas.

Existe otro subgrupo de estudios que se pueden enmarcar dentro de una categoría denominada como capacidad estatal institucional. En estos trabajos, las capacidades estatales suelen utilizarse indistintamente con las capacidades de gobierno o institucionales. Por ejemplo, Alonso (2007) distingue entre dos grandes dimensiones: por un lado, lo que hace a las capacidades técnico-administrativas y por el otro, una dimensión relacional que se refiere a la relación del Estado con el entorno socioeconómico. Desde la primera perspectiva, el análisis de capacidades prioriza un mirada interna al aparato estatal, mientras que la dimensión relacional pone el foco en el nexo Estado-Sociedad. Repetto (2004) también enfatiza la importancia del aspecto institucional de la capacidad estatal y afirma que las instituciones son fundamentales porque, por un lado, enmarcan el accionar de los actores sociales y por el otro, esas

mismas instituciones son una cristalización de “dos componentes fundamentales de la “capacidad estatal”: la administrativa y la política –según áreas, sectores o jurisdicciones–. Sikkink (1993) propone un enfoque institucional de la autonomía y afirma que la capacidad del Estado no debe medirse en términos absolutos sino según la adecuación o no de esa capacidad a las funciones que debe cumplir. Se centra en el análisis de los funcionarios y de las estructuras organizativas del Estado. También dentro de esta línea institucional, Iazzeta (1997) destaca la importancia de diferencia a las capacidades técnicas de las de gobierno. En una línea que sintetiza lo presentado, Acuña y Chudnovsky (2012) entienden a la capacidad institucional como:

“La capacidad institucional muestra dos ejes de variables cuya relación de causalidad (en una u otra dirección, endógena o inexistente) es relevante para el entendimiento de cómo y por qué las instituciones funcionan cómo lo hacen: el eje referido a la “dinámica institucional intrínseca” [...y el eje que] indica el grado de cumplimiento efectivo de las reglas, su impacto sobre conductas y procesos. Las propiedades intrínsecas mostrarán un mayor o menor potencial como recurso para la generación y fortalecimiento de la capacidad institucional, en función de cinco atributos interrelacionados y, a veces, en tensión: 1) *consistencia interna de las reglas*: hace a su (in)coherencia lógica, esto es a su capacidad de no exhibir contradicciones y, por ende, emitir un mensaje claro y unívoco al incentivar comportamientos; 2) *consistencia y forma de articulación entre reglas*: en primer lugar, y aunque una regla muestre en sí consistencia, el ordenamiento que persigue con su contenido puede perder consistencia lógica, claridad o univocidad en su sentido si la misma se muestra contradictoria ya sea con otras reglas formales, ya sea con reglas informales que la “acompañan”, por lo que este aspecto del atributo hace a la consistencia entre reglas y a la posibilidad de que un tipo de regla predomine sobre otro. En segundo lugar, se debe notar que la articulación de diversas institucionalidades no es meramente lógica, resultante en un solo y excluyente equilibrio. Muchas veces una regla puede mostrar

diversas formas de articularse con otras reglas del entorno, formas que redefinen el sentido de la regla para los actores, 3) *completitud de las reglas*: hace a la (in)capacidad de abarcar al conjunto de comportamientos, eventos y procesos relevantes que, actual o potencialmente, constituyen el dominio sobre el que opera la regla, 4) *estabilidad de las reglas*: hace a la (in) capacidad de ofrecer un horizonte temporal que permita que la regla sea reconocida y procesada como tal por los actores y, potencialmente, impacte sobre comportamientos y procesos, 5) *rigidez/flexibilidad de las reglas*: hace a la (in)capacidad de adecuación que las propias reglas se dan frente a dinámicas cambiantes en el dominio sobre el que rigen” (2012:30).

La capacidad institucional no debe confundirse con la calidad institucional. Al respecto existen trabajos clave que, por ejemplo, la vinculan con su capacidad de promover el desarrollo nacional (Portes y Smith: 2011). También, en los últimos tiempos, se han observado muchos análisis de “calidad institucional” entendida como “calidad democrática” (Acuña y Chudnovsky: 2012), relacionando la noción de calidad institucional a la de buen gobierno democrático y estado de derecho (O’Donnell, 1993; 1995 y 2009; O’Donnell y otros, 2003; Mazzuca, 2003) . En general, las definiciones de “calidad institucional” suelen incorporar la dimensión de “capacidad institucional” como un aspecto clave a destacar.

Por último, y a modo de cierre, recordemos que un autor clave que vincula las los estudios sobre el Estado con los trabajos acerca de su capacidad es Mann (1988) a través de la distinción entre poder despótico y poder infraestructural como ya señalé en la introducción.

En síntesis, los estudios sobre la capacidad estatal desde una perspectiva multidimensional tienden a coincidir en ciertas dimensiones tales como la técnico-administrativa, la político-institucional, aquella ligada al mantenimiento del orden interno (coerción), la fiscal/extractiva, la de alcance en el territorio y la de provisión de servicios públicos. Lo interesante es que la única definición de capacidad estatal común a todos los estudios es la de provisión de bienes públicos y servicios por parte del Estado. Justamente, aquella que esta investigación se propone estudiar.

### 1.2.3. Medición de las capacidades estatales

La medición es un desafío distinto al de la conceptualización. Como ya se mencionó, las capacidades estatales son indisolubles de la pregunta acerca de ¿capacidades para qué? Por ende, la validez de las medidas elegidas depende, en gran parte, de la respuesta a esa pregunta. Goodwin (2004), por ejemplo, analiza la capacidad estatal de suprimir los movimientos de insurgencia en Centroamérica. Distingue entre dos aspectos relevantes: (i) los medios de coerción disponibles y los medios materiales que lo subyacen y (ii) la habilidad de extender su capacidad represiva en todo el territorio. Mide el primer aspecto en base gasto militar *per cápita*, las fuerzas armadas como proporción de la población y el ingreso del gobierno como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI). En cambio, mide el segundo como la densidad de las autopistas y rutas y la proporción de la fuerza área militar respecto del tamaño del territorio.

Si lo que se va a medir, en cambio, es la capacidad administrativa el eje se corre hacia la observación de los resultados de la provisión estatal de bienes y servicios públicos (Hanson y Sigman, 2011). Estas medidas son atractivas por su acceso y cobertura territorial. Al respecto, Kocher afirma que “explicar los resultados es explicar la capacidad” (Kocher, 2010:19), dado que la capacidad de un Estado no funciona en abstracto y se observa en relación con una capacidad para “algo” específico. Según este autor, las definiciones basadas en atributos del Estado nos dan una pista falsa. Contar con recursos para llevar a cabo una acción estatal no necesariamente implica que esta se realice. La medición de atributos organizacionales indica condiciones necesarias pero no suficientes de la capacidad estatal de implementar políticas públicas y por eso defiende las mediciones en base a resultados de las políticas. En cambio, Hanson y Sigman (2011) critican las medidas de resultado, por un lado, porque muchas veces los indicadores no son fácilmente dissociables de la noción de capacidades estatales y por el otro lado, porque muchas otras variables pueden explicar esos resultados y porque en muestras grandes eso es difícilmente controlable.

Stein *et al.* (2006) aluden a atributos de las políticas aunque no las consideran indicadores de capacidad estatal sino de calidad institucional del PFPP. Repetto (2004) intenta saldar la tensión entre la medición

de atributos y resultados afirmando que las políticas públicas son los “atributos en acción”. Desde esta perspectiva, la capacidad estatal puede ser observada a través de las respuestas estatales ante los problemas públicos y se expresa en atributos tales como: coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia, *accountability*, legitimidad y equidad pertinente de las políticas (2004: 24). Sin embargo, en este caso se confunde aparato estatal con políticas públicas a la hora de medir el concepto. Las políticas son el “Estado en acción” y sus características son consecuencia de capacidades estatales.

### **1.3. La incidencia de los gabinetes en la capacidad estatal de implementar políticas públicas**

Las capacidades estatales se entienden como la capacidad para proveer bienes públicos a través del territorio. A fin de estudiarlas se observarán tanto los atributos organizacionales del aparato estatal que permiten su provisión como las características del diseño y de la implementación de las políticas públicas.

Se considera que las políticas públicas son el “Estado en acción”. Gobernar y administrar en nombre y representación del bien común es gobernar y administrar a través de políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1996:24-36). Desde este enfoque, las políticas públicas son planes, programas, proyectos y actividades que un gobierno diseña y gestiona legítimamente respaldado por un Estado –un orden legal y social en el territorio– (O’Donnell, 1993) y procesa a través de una administración pública a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad.

La dimensión organizacional de la noción de capacidad propuesta se divide en:

El aspecto *fiscal-presupuestario* que alude, por un lado, a la capacidad fiscal y extractiva de la provincia y, por el otro, al presupuesto con el que cuentan las agencias encargadas de las políticas y el gasto.

La capacidad *técnico-administrativa* del aparato estatal provincial y de las agencias involucradas en la implementación de las políticas.

La dimensión de *coerción* que refiere al control de los “bordes internos” de la provincia, la autoridad sobre el territorio, el “control de los grupos sociales” (capacidad de “mantenimiento del orden”) y el grado de profesionalización de las fuerzas armadas.

El *alcance* del Estado que tiene que ver con que llegue a diferentes puntos del territorio. También alude a la distribución del mismo en el territorio.

Por último, la *capacidad de recabar y producir información* en el contacto entre el Estado y la sociedad alude a la capacidad de inteligencia y monitoreo, tal como lo define Zieglers Rogers (2010).

La dimensión de políticas se divide en las siguientes características:

*Pertinencia* (que alude a la cercanía o lejanía respecto de prácticas establecidas como parámetros de acción en el tema),

*Flexibilidad/rigidez* para adaptarse a cambios,

*Estabilidad temporal* y

*Legitimidad/aceptación* de la política por parte de los encargados de implementarla.

Medir capacidades estatales simultáneamente a través de atributos organizacionales y características de las políticas permite identificar en cada caso de política que elemento pesa más en su éxito. Por ejemplo, puede suceder que si la política está mal diseñada o genera rechazo entre los encargados de implementarla, la misma fracase aunque los recursos presupuestarios destinados a su implementación sean suficientes. O



quizás suceda que políticas mal diseñadas funcionen bien porque logran corregir los problemas durante la ejecución a partir de mecanismos de coordinación e intercambio de información.

Las características que adquieren las políticas también “indican” el tipo de capacidades estatales existentes. Si una política precisa reparar dinero, el Estado debe poder diseñar un sistema de tarjetas de débito o de transferencias bancarias. Si una política precisa ser implementada por varias agencias estatales, se deben desarrollar mecanismos de coordinación formales. Al respecto, Stein *et al.* (2006) sostienen que el impacto de las políticas públicas depende no solo de su contenido específico ni de su orientación concreta, sino también de algunas de las características de su diseño.

Cabe destacar que no se plantea una relación de causalidad entre la existencia de los atributos organizacionales y las características que asumen las políticas públicas. Son dos aspectos de la variable dependiente de capacidad estatal. Pero las políticas públicas no “flotan en el aire”: se diseñan e implementan en espacios específicos del aparato estatal que también las condicionan y modelan. Es decir, el aspecto organizacional de la capacidad estatal se divide en varias dimensiones que resultan de diversos factores explicativos y funcionan como condición necesaria pero no suficiente para proveer bienes públicos. Por ello es que es clave incorporar a las políticas públicas en la mismísima definición de capacidad.

La hipótesis es que la estabilidad del gabinete incide sobre un aspecto de la capacidad estatal: las políticas públicas. Ahora bien, las características organizacionales preexistentes (el otro aspecto) no son neutras al proceso de formulación de políticas. Estas son condición necesaria pero no suficiente para la capacidad estatal entendida como capacidad de penetrar el territorio. Por ende, sostenemos que, dadas ciertas características organizacionales, la estabilidad del gabinete incide en la forma e implementación de las políticas. Es decir; sin una agencia especializada, presupuesto, funcionarios y centros de atención de la salud en el territorio, no hay estabilidad del gabinete que alcance para diseñar e implementar políticas exitosas. A su vez, puede suceder que la estabilidad del gabinete sí impacte en una o más dimensiones del aspecto

organizacional de la capacidad estatal. Por ejemplo, al asignar mayor presupuesto para una nueva política de control del Chagas proveniente de Nación, una agencia contará con más recursos que antes de la existencia de la misma.

En el marco analítico propuesto, surgen dos elementos preexistentes que condicionan la hipótesis propuesta. En primer lugar, la existencia de estabilidad de personas en los cargos políticos del gabinete depende, en gran medida, de la regla electoral formal del régimen político. La inestabilidad/estabilidad del gabinete encargado de implementar las políticas no es neutra respecto de la dinámica político-partidaria de la provincia.

El Estado no es una “máquina impersonal” ocupada por personas con incentivos exógenos tanto al aparato estatal en sí mismo como a la lógica política de la provincia. Cuando los actores tienen horizontes de largo plazo, el Estado tiene mucho margen para compensar la ausencia de mecanismos formales con rutinas de actores con poder de decisión. En cambio, eso no pasa de igual manera cuando los horizontes son cortos. El Estado no logra desarrollar prácticas informales compensatorias, al menos igualmente eficaces.

La expectativa teórica es que la permanencia en el tiempo de los funcionarios a cargo de las políticas sectoriales facilite el desarrollo de capacidades que permitan diseñar políticas más eficaces basadas en el control, monitoreo, coordinación informal de información, gasto focalizado, políticas centralizadas e injerencia del Estado. Estas capacidades permiten el desarrollo de campañas de prevención del mosquito en el caso del Dengue, el control del material de las viviendas en zonas de Chagas, así como la fumigación. Por el contrario, cuando los horizontes temporales son más cortos es probable que haya mayor inestabilidad de funcionarios. Y, dado que no existen reglas formales trasciendan a la rotación de personas, se espera que, entonces, no se logren resolver problemas básicos de coordinación y estabilidad de las políticas.

En segundo lugar, la capacidad estatal a desarrollar y las características que esta asuma, dependen del problema público a resolver, dado que este condiciona el tipo de respuesta estatal requerida. Los valores que asuma esta variable magnifican o disminuyen el impacto de la estabilidad del gabinete sobre la capacidad de proveer el bien público.

Menos compleja sea la resolución del problema, más pesará la estabilidad del gabinete como factor explicativo del éxito de una política. A medida que se complejiza la solución estatal al problema sanitario, menos se resuelve este a través de la mera permanencia en los cargos burocráticos encargados de implementar las políticas. En esos casos, para solucionar un problema sanitario, se precisan otras capacidades además de la coordinación, continuidad en el tiempo y la presencia en el territorio.

La inestabilidad de los gabinetes ministeriales es definida como la volatilidad en los cargos políticos de los ministerios involucrados en la implementación de las políticas bajo estudio (Huber y Martínez-Gallardo, 2008). La definición de volatilidad alude al cambio en los agentes que controlan la formulación e implementación de las políticas dentro del ministerio. Estos son designados políticamente por un gobierno dentro de una administración y por ende, son considerados como funcionarios de ese gobierno. La unidad de análisis es el cambio de persona. No la cantidad de personas. Se asume que la política pública sectorial dentro de una misma administración puede cambiar en los márgenes si cambian las personas a cargo, pero no tanto como si lo que se reemplaza es al partido político. Se tomará esta última definición en base a la evidencia que brinda Huber (1998) cuando muestra que el número de cambios de personas y de partidos políticos limita la efectividad del gobierno en la implementación exitosa de una política específica: contener el aumento de costos de la salud. Esta distinción es clave porque al medir la inestabilidad través de cambio de personas y de partidos y personas, esta definición se liga al tipo de competencia política existente en el país o unidad territorial bajo análisis.

Respecto a las áreas sectoriales de política, no es lo mismo observar la inestabilidad en una única área sectorial (en este caso, la de salud pública) o analizar la de varios ministerios. En cuanto a la primera opción, la expectativa es que los cambios ministeriales del área de política bajo análisis afecten directamente la efectividad de formular e implementar las políticas. Sin embargo, es difícil encontrar áreas sectoriales que no se vean afectadas por la acción de otros ministerios (como economía o desarrollo social) por lo que, también, se utilizará en el análisis una medida de volatilidad agregada (o sea, medida interministerialmente).

En suma, las relaciones causales entre la estabilidad del gabinete y las capacidades estatales presentadas se pueden ver a continuación:

**Tabla 1. Modelo Analítico**



La estabilidad del gabinete incide sobre un aspecto de la capacidad estatal: las características de las políticas públicas. A su vez, esta hipótesis funciona en un contexto de capacidades organizacionales estatales preexistentes. El argumento se aplica a un tipo de política pública específica que son las de “baja complejidad técnica”. Asimismo, este modelo parte de dos condiciones que magnifican o disminuyen en el poder explicativo de la hipótesis: (i) la existencia de un diseño de régimen político que permita la reelección del gobernador, facilitando formalmente la posibilidad de la estabilidad política y por ende, del gabinete y (ii) las características del problema público a resolver por parte del Estado, ya que condicionan el diseño de las políticas.

## **2. Aplicando el Marco Analítico a las Provincias de Chaco y Formosa y al problema del Dengue**

A continuación se presenta una comparación entre los dos casos subnacionales que presentan el contraste señalado. A iguales

condicionantes para el desarrollo de la epidemia de Dengue, en el año 2009, Chaco presentó un brote sin precedentes, mientras que Formosa logró controlar el episodio. El primer caso muestra una historia de alternancia partidaria, inestabilidad del gabinete total y del de salud, especialmente en el momento del brote. El segundo, presenta un escenario inverso. Escasa competencia política, inexistencia de rotación partidaria en el gobierno, estabilidad del gabinete general y del de salud. Años de permanencia en los cargos generaron aprendizaje y experiencia por parte del equipo formoseño en el combate de epidemias. A continuación presento algunas de las características de los casos que explican el éxito en el manejo de políticas de “baja complejidad técnica” por parte de Formosa.

### **2.1. Chaco y Formosa: reglas electorales y alternancia en el Poder Ejecutivo**

A contramano de lo que ocurre en la mayoría de las provincias argentinas, las reglas electorales del Chaco no fueron sometidas a cambios frecuentes. La única modificación importante fue en 1994, con la reforma de la Constitución provincial. Además, en esta reforma no primó la lógica de acumulación de poder por parte del gobernador en ejercicio. Por el contrario, la convocatoria a la Convención fue unánime y dentro de esta todas las medidas adoptadas requirieron negociación entre partidos (Micozzi, 2001 y entrevista a Julio Wajcman, 2012). Hasta 1994, el gobernador se elegía por mayoría simple y la reelección inmediata no estaba permitida. A partir de ese año se permite una reelección ejecutiva, después de la cual hay que esperar un mandato para volver a presentarse. Además, se adoptó un sistema de elección de gobernador que prevé una segunda vuelta si ningún candidato alcanza el 45% o el 40% a 10 puntos del segundo (al igual que para presidente de la Nación).

Las reglas electorales para la elección de diputados se mantuvieron estables. La legislatura se compone de 32 miembros, y se renueva cada dos años por mitades. Se considera a la provincia un distrito único y las bancas se asignan por el método D´Hont, sin piso. Se observa que los sesgos mayoritarios y partidarios son mínimos en comparación con otras provincias. En el mes de diciembre de 2010 se presentó en la

Cámara de Diputados un proyecto de reforma de la Ley Electoral provincial que se aprobó a finales del 2012 e incluye la implementación del voto electrónico y el sistema de elecciones internas abiertas y simultáneas. En general, se observa que los gobernadores ganan las elecciones con márgenes pequeños para los estándares provinciales que son más altos que los nacionales. Las únicas dos excepciones fueron las dos veces en que el gobernador vigente pudo presentarse a la reelección (Nikisch estaba impedido por haber sido vicegobernador durante el mandato precedente al suyo). Aunque la literatura indica que, usualmente, los oficialismos tienen ventajas respecto de la competencia en los segundos mandatos, el hecho es que, más allá de esa explicación, esa distancia es notoria bajo Rosas y con Capitanich, que fueron los gobernadores reelegidos. Se observa que las elecciones de medio término no son fáciles para ningún gobernador (el promedio es levemente inferior a 50%) y que el gobierno dividido es muy frecuente.

En Formosa, desde 1983 a la fecha, el Partido Justicialista ha ejercido la gobernación de la provincia. Más aún, desde 1995, Gildo Insfrán es el gobernador en forma ininterrumpida. Esto es posible debido a que la reelección del gobernador se introdujo a partir de la reforma constitucional por un periodo consecutivo en 1991 y en 2003 una nueva reforma constitucional reglamentó la reelección ilimitada. Los principales partidos que compiten en este periodo son, al igual que en Chaco, el radical y el justicialista. Sin embargo, una diferencia relevante es la vigencia de la Ley de Lemas en Formosa desde 1987 que permitió a ambos la presentación de sublemas de forma tal que las internas partidarias se resolvieran en la elección general del Poder Ejecutivo. De todos modos, esto se terminó en el año 2011.

Este hecho marca una diferencia notable en la trayectoria de las reglas electorales de Chaco y Formosa: mientras la primera acentuó la relevancia del tercer partido, la inclusión de la Ley de Lemas en Formosa condujo a la reducción del número efectivo de partidos en la elección a gobernador hasta el año 2011 en el que se suprimió.

Los porcentajes con los que Insfrán ha ganado cada una de las sucesivas elecciones a las que se ha presentado son altísimos. Durante todos estos años, su vicegobernador fue Bogado, el primer Gobernador formoseño de la democracia. De hecho, Formosa tuvo solo tres gobernadores

desde el regreso a la democracia en la Argentina. Todos ellos del PJ y dos de ellos han sido reelectos en su cargos. Tanto Joga como Insfrán han sido reelegidos al término de su primer mandato para otro periodo más. En el primer caso la reelección fue posible por la reforma constitucional de 1949, mientras que en el segundo caso fue mediante la reforma de 1994.

En cuanto a la popularidad que han tenido los tres gobernadores del PJ, los porcentajes de diferencia con el candidato radical son altísimos. Sobre todo, comparado con Chaco. Salvo el período de Bogado en dónde este ganó con 15, 27% de diferencia y los períodos del gobernador Joga (1987-1991 y 1991-1995), en dónde la diferencia fue del 6,56% y el 10,74% de los votos respectivamente, Insfrán ha ganado con una diferencia abrumadora: la mínima distancia fue de 19%, alcanzando un 51% respecto del candidato opositor en la última elección.

**Tabla 2. Sistemas electorales provinciales**

Province	Chamber	Effective district magnitude	Electoral Formula	Double Simultaneous Vote	Number of districts
Chaco	Deputies	16	D'Hont no threshold	No	1
Formosa	Deputies	15	D'Hont	Yes	1

Note: Effective district magnitude describes the number of seats to be distributed in district / during election *j*. It does not relate to the number of seats that make up a chamber but only those that are distributed in a particular election.

Source: Calvo et. al. (2001: 69-70) and Andy Tow's Electoral Atlas.

**Tabla 2.1. Reelección del gobernador**

Province	Tabla 3 Elecciones gobernador	Most Recent Reform in the Provincial
Chaco	One consecutive reelection	1994
Formosa	Unlimited	2003

Source: author's own elaboration from provincial constitutions

**Tabla 3. Turn over del Gobernador**

Province	1983-1987	1987-1991	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2011
Chaco	PJ (Tenev)	PJ (Baroni)	Acción Chaqueña (Tanguinas)	UCR (Rozas)	UCR (Rozas)	UCR (Nikish)	PJ (Capitanich)
Formosa	PJ (Floro Bogado)	PJ (Joga)	PJ (Joga)	PJ (Insfrán)	PJ (Insfrán)	PJ (Insfrán)	PJ (Insfrán)

Source: own elaboration based on data of the ministry of the interior.

Nota: La última columna la agregamos mirando a la tabla 3.19 "Provincial Elections 1983-2007" y buscando el gobernador en Wikipedia. Es decir, la tabla original no contiene los datos para la columna "2007-2011".

Las reglas electorales y la mayor o menor rotación impactan en la estabilidad del gabinete en el Poder Ejecutivo. Si tomamos la rotación de gobernador desde el momento en que hubo rebrote de dengue en la Argentina (finales de la década del noventa), vemos las diferencias que existen entre Chaco y Formosa.

En Chaco, desde la vuelta a la democracia en 1983, se observa que los ministros nunca continúan en sus cargos cuando hay elecciones y cambio de partido en la gobernación de la provincia. En cambio, en los dos casos que hubo reelección –con Rosas de la UCR (1995-1999 y 1999-2003) y con Capitanich del PJ (2007-2011 y 2011- actualidad)– cinco ministros continuaron a cargo de sus carteras en ambos casos. Esto muestra que aun dentro de un contexto de alternancia entre partidos, cuando hay continuidad en la gobernación, existe más estabilidad en los ministerios.

Tomando como unidad de análisis el cambio entre personas (y no la cantidad de personas), se observa que, desde 1983, en todas las administraciones existieron cambios de ministros dentro de un mismo período de gobierno, salvo en el segundo mandato de Capitanich (hasta el año 2012). No se observan menos de dos cambios ni más de ocho por administración. Durante el gobierno de Tenev –PJ– (1983-1987), existieron dos cambios de ministros (en salud y en economía) y con Baroni –PJ– (1987-1991), hubo cinco cambios (dos en economía, uno en gobierno, justicia y educación y uno en agricultura y ganadería). Con Tauguinás (1991-1995) de Acción Chaqueña, se observan ocho cambios de ministros (dos cambios en economía, uno en gobierno justicia y trabajo, tres en gobierno y educación, uno en ciencia y tecnología y uno en salud). Dado que solo había seis ministerios en ese momento, esta medida es bastante alta. En las dos gobernaciones de Rosas de la UCR (1995-1999 y 1999-2003) existieron cambios. Pero en la primera fueron muchos más que en la segunda, lo que muestra un aprendizaje y una continuidad en los cargos. De hecho en la primera gobernación, hubo seis cambios (dos en producción, dos en ciencia y técnica y dos en gobierno, justicia y trabajo) y en la segunda, solo dos (en salud y en gobierno, justicia y trabajo). De las once personas que estuvieron a cargo de ministerios en la primera administración de Rosas, cinco de ellas continuaron en la segunda (en salud, en producción, en ciencia y técnica, en gobierno, justicia trabajo



y en economía). Algunos de ellos reemplazaron a alguien dentro de la primera administración y luego fueron también reemplazados en la segunda administración (como el caso del ministro de gobierno, justicia y trabajo) y, en cambio, otros continuaron de manera estable (como los casos del ministro de economía o de producción).

En el año 2003, asume Nikish también de la UCR pero no se observa ningún ministro que haya continuado en su cargo. La continuidad no parecería estar vinculada a la permanencia de un mismo partido, sino a la estabilidad en el cargo de gobernador de la misma persona. Durante ese período, había cinco ministerios y pasaron por ellos siete personas. Existieron solo dos cambios y fueron en el ministerio de ciencia y tecnología. En el año 2007, asume Capitanich con escaso margen electoral y cambia la cantidad de ministerios y a todos los ministros. Con siete carteras, pasan por los cargos once personas y se observan ocho cambios de personas. Esta gestión es clave para el análisis porque el brote de dengue ocurre en el año 2009. A nivel del gabinete total, vemos que se produjeron dos cambios en salud, uno en educación, tres en desarrollo social y dos en gobierno y justicia).

Ahora bien, para comprender que pasó con el brote del dengue es preciso examinar la estabilidad del gabinete del ministerio de salud desde el retorno a la democracia y justo antes del brote del verano del 2009. En Chaco, a pesar de que existía rotación ministerial, el área epidemiológica estuvo a cargo de la misma persona durante 18 años, el Dr. Pelizardi. Asimismo, desde 1983 hasta 1995 no existen registros accesibles con datos sobre el organigrama del Ministerio de Salud de la provincia pero desde 1995 hasta el 2007 (las dos gobernaciones de Rosas de la UCR y la de Nikisch, también de la UCR) existía una sola Secretaría: la de Salud Pública. Esta situación “estabilizó” el área epidemiológica en el marco de la rotación existente en el nivel ministerial. Mientras el Dr. Pelizardi estuvo a cargo del área de epidemiología, pasaron 43 ministros de Salud y 16 subsecretarios del ministerio. En el año 2007, dos antes del brote de dengue, se lleva a cabo una reestructuración del Ministerio de Salud en el marco de la gestión del primer gobierno de Capitanich,. En diciembre del 2007, el nuevo Ministro de Salud, Dr. Horlzer, crea dos Subsecretarías bajo su dependencia: (i) la Subsecretaría de Patologías Complejas y (ii) la Subsecretaría de Atención Primaria de la Salud. Epidemiología pasa

a depender de la primera de ellas dirigida por la Dra. Teresita Ramona Benítez. En diciembre del 2008 cambia el Ministro y asume Sandra Mendoza, quién vuelve a cambiar el organigrama de Salud. Ahora, epidemiología depende de la Subsecretaría de Salud Pública,<sup>1</sup> a cargo del Dr. Marcelo Rafael Slimel. En ese momento, se desvincula al Dr. Pelizardi y asume el Dr. Género quién era un pasante del área de epidemiología y recién empezaba sus tareas en la gestión pública. Esto muestra que hasta diciembre del 2008 existió mucha estabilidad en términos de las agencias y sectores del nivel central del Ministerio de Salud, así como de la persona a cargo de epidemiología. Esto compensó la rotación del gabinete de Salud existente en la provincia, generando estabilidad en el manejo de las epidemias. En cambio, a comienzos en el año 2009, la rotación de personas se aceleró, se crearon nuevas agencias, la cartera entró en crisis por problemas personales de la Ministra Sandra Mendoza, no se prestó atención a las alarmas y el brote se descontroló. La única persona que tenía contactos y experiencia no estaba en funciones y no había quedado nada escrito ni experiencia acumulada a la que recurrir.

En Formosa, la situación es totalmente diferente. Desde 1983 solo cambiaron tres gobernadores, once ministros de salud (versus los 43 de Chaco) y desde el año 2002 el mismo Ministro de Salud –el Dr. Gómez– y el mismo director de epidemiología –el Dr. Quiriconi–, estuvieron a cargo de esa cartera. Según el Dr. Gomez “*Formosa hasta el día de hoy es la única provincia que tiene determinada en su Constitución cuál es la estrategia dentro de la política de salud, incluso a nivel mundial no hay antecedentes de este tipo de especificación. Sí más en términos generales como garantizar la salud*” (Entrevista, Resistencia, Chaco, Julio: 2012). Si consideramos que el dengue reapareció en el país en el año 2002, esta información es clave. La estabilidad existente desde el año 2002 hizo que el equipo desarrollará conocimientos para combatir el dengue. De hecho, fueron contra la tendencia nacional e internacional, decidiendo priorizar la fumigación preventiva como estrategia principal de combate del mosquito. De esa manera desarrollaron un sistema propio, controversial, pero eficaz. Lograron controlar los brotes estableciendo contactos personales, aprendiendo como grupo de trabajo y actuando

---

1.. En chaco el organigrama pasa de Ministerio a Subsecretarías directamente.

“sobre la marcha”. Al punto tal se sofisticaron que cuando Chaco sufrió el brote en el 2009, llamó al equipo del Dr. Gómez para que los ayuden a controlar la situación. En palabras del ministro *“Nosotros estudiábamos bastante, pero no había experiencia. Además se había casi erradicado de la región, entonces en Argentina no había expertos; nosotros éramos los más expertos en dengue, y aprendimos también de Paraguay, pero todo era cuestión de prueba y error. Las fumigaciones fueron lo primero que nos animamos a hacer”* (entrevista Dr. Gómez, Chaco, Resistencia, Julio 2012).

Ahora bien, para terminar de comprender la importancia de esta situación contrastante, es preciso analizar la evolución de la epidemia durante todo estos años.

## 2.2. El caso del dengue

Es preciso destacar que aquello que explica la génesis del brote no necesariamente da cuenta de su propagación y viceversa. Este trabajo propone una explicación secuencial en donde se distingue el momento del inicio del brote del de su propagación. Lo que se busca explicar no son las causas del brote, sino la propagación del mismo al punto tal que el control de daños se convirtió en la única estrategia posible.

El dengue es una enfermedad viral aguda y urbana que puede afectar a personas de cualquier edad. Su agente transmisor –o vector– es el mosquito *Aedes Aegypti*. El mecanismo de propagación tiende a implicar casos relacionados entre sí y concentrados territorialmente en provincias que presentan realidades geográficas y epidemiológicas específicas (tales como contar con temperaturas mayores a los 16 grados centígrados). El mosquito prospera en asociación estrecha con el ser humano y cualquier elemento que acumule agua que no se renueve es un ámbito propicio para el crecimiento del mosquito. Es por ello que es una epidemia, principalmente, urbana.

Respecto a la evolución de la enfermedad en el país, la Tabla 4 refleja la distribución de casos de dengue autóctono<sup>2</sup> por provincia desde

---

2. Se denomina dengue autóctono a los casos de pacientes infectados que

el año 1997 hasta el año 2009. Allí se observa que, con excepción de un brote relativamente importante en la provincia de Salta en el año 2004 (1.320 enfermos), los casos de dengue autóctono se encontraban en el orden de los 100 a 500 casos entre 1997 y 2009. El brote de ese año en Chaco (de 11.035 casos), claramente, presentó un punto de inflexión en la historia nacional de la epidemia.

La epidemia chaqueña que se resolvió, en gran parte, pidiéndole ayuda al equipo formoseño, se produjo en un momento de extrema rotación del gabinete en el Ministerio de Salud provincial. Hasta el año 2009, una misma persona había estado a cargo del área epidemiológica en la provincia, compensando con su permanencia en el cargo, la rotación de Ministros de Salud existente. El Dr. Pelizardi, fue el responsable del área de epidemiología desde el año 1990 hasta el año 2009, desarrollando una red de contactos informales que le permitió controlar las epidemias en el territorio. Toda esa red informal, desarrollada en base a sus contactos y estrategias, desaparecieron con su partida.

En Formosa, en cambio, se observa que hubo brotes controlados (no superaron nunca los 300 casos) en años dónde justo hubo rotación de ministros y de encargados del área de epidemiología pero es llamativo que estos brotes desaparecieron a partir del año 2004, momento en que un nuevo equipo de salud asumió el ministerio y se perpetuó hasta el 2012. De hecho, el último brote controlado del 105 casos en el 2004 se dio apenas en el comienzo de la nueva gestión. Esto generó un forzoso aprendizaje del equipo, que supo capitalizar la experiencia de modo tal de controlar que este evento no se repitiera más. Y así fue.

---

contrajeron la enfermedad en el territorio en vez de aquellos que se contagiaron en otra provincia o país pero que fueron captados por el sistema de salud provincial para su tratamiento.

**Tabla 4. Casos de dengue autóctono reportados en todas las provincias. Años 1997-2009**

Casos de dengue autóctonos 1997-2009													
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>1</sup>
CABA													20
Buenos Aires													14
Catamarca													8.861
Chaco													11.035
Córdoba													97
Corrientes											25		90
Entre Ríos													13
Formosa				230				105			6		
Jujuy								68					1.291
La Pampa													
Mendoza													
Misiones				215						126			6
Río Negro													
Salta		330				204	91	1.320		68	132	40	2.678
Santa Fe													992
Santiago del Estero													413
Tucumán													479
<b>Total</b>		<b>330</b>		<b>445</b>		<b>204</b>	<b>91</b>	<b>1.493</b>		<b>175</b>	<b>172</b>	<b>40</b>	<b>25.989</b>

Fuente: Ministerio de Salud de la Nación (2009a y 2009b)

<sup>1</sup> Los datos corresponden a los meses de enero a mayo de 2009.

Entre 1983 y 2011, las provincias que tuvieron casos autóctonos de dengue fueron exclusivamente tres: Formosa, Jujuy y Salta, que tuvo la mayor cantidad de casos. A comienzos del año 2009, a excepción de Formosa y La Pampa, todas las provincias en la zona de influencia del dengue tuvieron casos autóctonos confirmados. Sin embargo, los brotes fueron de diversa magnitud: Chaco, Catamarca, Salta y Jujuy fueron las provincias más afectadas por la enfermedad.

Esta información permite afirmar que la historia de la evolución del dengue reportado en la provincia de Formosa indica una progresiva solución del problema, mientras que en Chaco se observa una súbita “explosión” del brote en el año 2009.

Aunque Formosa muestra experiencia de brotes previos, es notorio que los brotes reportados no superan los 230 casos en el año 2000 y se reducen progresivamente hasta el año 2009. Esto es, independientemente de aquello que explique el inicio del brote, la propagación del mismo aparece sumamente controlada en cada uno de los episodios reportados.

A pesar de estos indicadores contrastantes en Chaco y en Formosa, ambas provincias presentan condiciones similares de desarrollo de la enfermedad. En primer lugar, las dos se encuentran en la región geográfica

natural denominada Región Chaqueña, de modo que compartan sus características ambientales.<sup>3</sup>

En segundo lugar, también presentan realidades demográficas y socio-económicas comunes que operan como determinantes de enfermedades como el dengue. En Formosa había, 547.726 habitantes en el año 2009, mientras que Chaco casi la doblaba en población para la misma fecha (1.061.638).<sup>4</sup> Evidentemente, existe una clara diferencia en cantidad de población absoluta. No obstante, mucho más relevante para la problemática del dengue es la concentración urbana, ya que los brotes son geográficamente localizados. En este aspecto las provincias son semejantes: la población urbana constituye el 80% en Chaco y el 78% en Formosa.<sup>5</sup>

En tercer lugar, respecto a los indicadores socio-económicos, se destaca que conforme los datos del Censo 2001, en ambas provincias más del 33% de los habitantes poseía necesidades básicas insatisfechas.<sup>6</sup> Durante el primer semestre de 2009 la incidencia de la pobreza en las personas en los conglomerados urbanos era de 26,3% en Gran Resistencia (Chaco) y 24,8% en Formosa.<sup>7</sup> Se observa que a la fecha del brote de dengue, ambas provincias seleccionadas continúan teniendo un nivel de pobreza alto. Asimismo, el nivel de desempleo era semejante en el 2001 (Chaco 28% y Formosa, 26%)<sup>8</sup> y continúa siendo similar en el primer semestre de 2009, donde el 3,8% de la población chaqueña se encuentra desempleada frente al 2,2% de la población de Formosa.<sup>9</sup>

---

3. Entre estas, se destaca el clima subtropical, con estación seca hacia el oeste, cuyas temperaturas medias están en torno a los 20° C. Además, se encuentran a una altura sobre el nivel del mar propicia para la vida del mosquito.

4. Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015. INDEC. Serie Análisis Demográfico N° 31.

5. Elaboración propia en base a datos INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

6. INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

7. INDEC Informa: Octubre de 2009, Año 14 N° 10.

8. Elaboración propia en base a datos INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 (Población de 14 o más años de edad).

9. Los datos corresponden a los conglomerados urbanos de Gran Resistencia y Formosa, segundo trimestre 2009. INDEC: INDEC Informa: Octubre de 2009, Año 14 N° 10.

La incidencia de la pobreza en la transmisión y enfermedad del dengue tiene dos aspectos diferentes. Por un lado, la pobreza implica déficit habitacional y ausencia de infraestructura de servicios de agua corriente y desagües cloacales, déficit de acceso a la salud, entre otros. Todo esto favorece el surgimiento de criaderos de mosquitos y así la emergencia del problema. Por otro lado, la pobreza implica también desnutrición y otras enfermedades que aumentan la dificultad en el diagnóstico del dengue.<sup>10</sup>

En cuarto lugar, también las condiciones habitacionales son semejantes. En la provincia de Chaco el 38,4% de la población carece de acceso al agua corriente en comparación con el 35,3% de Formosa y el 81,4% y el 78,3%<sup>11</sup> respectivamente no poseen desagües cloacales. En ambos casos se verifica el bajo acceso a servicios relevantes para combatir la propagación de la enfermedad. La deficiencia en estos servicios promueve la utilización de envases o recipientes para la recolección del agua y de pozos ciegos que cuando no son herméticos permiten el desove del insecto vector. Asimismo, las conexiones precarias suelen poseer pérdidas de agua en lugares cercanos a los hogares con consecuencias similares (Kremer, 2009).

Por último, se observa que en cuanto al Índice de Desarrollo Humano<sup>12</sup> (PNUD, 2009), Chaco y Formosa se ubican en los últimos puestos (respectivamente en el puesto 22, con un puntaje de 0,783 y en el puesto 24, con un puntaje de 0,768). Además, cuando se evalúa la desigualdad a través del Índice de Desarrollo Humano, Chaco se ubica en el último lugar y Formosa en el penúltimo.<sup>13</sup> Es claro que ambas provincias se encuentran en un nivel de desarrollo y de desigualdad similar, ubicándose entre las menos desarrolladas del país, junto a Santiago del Estero.

---

10. Otras disfunciones o enfermedades que afectan el sistema inmunológico también dificultan el diagnóstico.

11. Además, las aguas servidas a la vía pública son otro foco donde el desove es posible. INDEC: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

12. Se compone de tres dimensiones: vida larga y saludable (esperanza de vida al nacer), Acceso a conocimientos (tasa bruta de matriculación combinada y tasa de analfabetismo) y Vida decente (ingreso familiar per cápita).

13. Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina 2009, PNUD. Los datos corresponden al año 2006.

Así, del conjunto de indicadores demográficos y socio-económicos presentados hasta aquí no se evidencian diferencias significativas entre ambas provincias que contribuyan a explicar los distintos resultados en el brote de dengue 2009. Sin embargo, existen contrastes importantes en las políticas y el gasto provincial en materias vinculadas a la enfermedad del dengue, particularmente la salud, las viviendas y los servicios de agua y cloacas desde el año 2000 –en que vuelve a haber dengue en el país– hasta la actualidad. Eso es lo que se buscó explicar en este trabajo.

### **Conclusiones**

Formosa es una provincia en la que el PJ gobierna desde 1983 y el gobernador Insfrán lo hace desde 1995. Esto facilitó la estabilidad de la totalidad del gabinete y la del área de salud. La permanencia en los cargos durante tantos años hizo que se generaran rutinas de aprendizaje efectivas para controlar el dengue. La estabilidad incidió sobre el desarrollo de capacidades estatales a través de dos mecanismos explicativos: por un lado, la convivencia entre pocos, generó aprendizaje, coordinación y el desarrollo de rutinas de trabajo. Por el otro, la expectativa de la continuidad a futuro (propia del sistema político formoseño) en esos espacios funcionó como incentivo para aprender y controlar el problema ya que posponerlo solo implicaba tener que ocuparse de ello más adelante. Así como el primer brote de dengue encontró al equipo formoseño un poco “desprevenido”, luego se convirtieron en referentes en el área. Un equipo de seis personas convivió durante diez años en el mismo sector del Estado enfrentando un mismo problema recurrente. Esta permanencia compensó la ausencia de reglas formales o protocolos institucionalizados acerca de cómo combatir epidemias que trascendieran la rotación de personas, ausencia propia de toda la región del Noreste Argentino. Ahora bien, como señalamos en el marco analítico, además, esto fue posible en esta área sectorial debido a que la solución del problema radica en políticas cuyos componentes fundamentales son, justamente, la estabilidad en el tiempo, el orden, la coordinación en territorio, etcétera. De esta manera existió una yuxtaposición casi perfecta entre la intertemporalidad existente, y esperada, por parte de los funcionarios en cuanto



a la permanencia en los cargos y la intertemporalidad que requiere la solución al problema sanitario.

En Chaco, en cambio, la historia fue inversa. En los años en los que Formosa presenciaba “brotes” e iba a aprendiendo de esas experiencias, Chaco tenía “controlada” el área de epidemias dentro del organigrama. Paradójicamente, a pesar de la gran rotación existente en los gabinetes chaqueños, en gran parte debido a la importante alternancia entre partidos propia del sistema político de esa provincia, el área de epidemiología permaneció a cargo de la misma persona durante 18 años. Este fue un caso realmente excepcional en la historia del gabinete provincial pero permite ilustrar la expectativa teórica presentada en el modelo analítico. Cuando en el 2007, cambia el gobierno de UCR a PJ, el área de salud se ve especialmente afectada por problemas de las personas a cargo de esa cartera. Se observa una extrema rotación en el Ministerio y en el área de Epidemiología que generó que no pudieran prever y atacar el incipiente problema que estaban por enfrentar. Dos años después, el equipo de salud chaqueño se encontraba llamando a sus colegas de Formosa para que los ayuden a controlar la impactante epidemia de dengue que estaba azotando a la Provincia.

### Referencias Bibliográficas

- Abboud, J. A y Busto, JM. (Coord). (2011). *Manual del primer sufragio Vota Informado*. Konrad Adenauer Stiftung y Acep
- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2005). “The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change and Economic Growth”. *The American Economic Review*. 95(3).
- Acuña, C.H. y M. Chudnovsky (2002). “El sistema de salud en Argentina”. Documento de Trabajo, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI).
- Acuña, H. C. y M. Tommasi (1999). “Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America”, Documento de Trabajo N°20, CEDI. También Working Paper del Yale Center for International and Area Studies.

- Alessandro, M. (2010). "El elefante en la habitación: propuestas para el estudio de la institución presidencial en Argentina". Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de Trabajo.
- Alonso, G. (ed) (2007). *Capacidades Estatales, Instituciones y Política Social*. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Amorim Neto, O. (2006). "The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in Americas". *Comparative Political Studies* 39, No. 4 (May): 415–40.
- Amorim Neto, O. y Borsani, H. (2004). "Presidents and Cabinets: The Political Determinants of Fiscal Behavior in Latin America". *Studies in Comparative International Development* 39, No. 1 (Spring): 3–27.
- Austen-Smith, D. and Banks, J. (1990). "Stable governments and the allocation of policy portfolios". *American Political Science Review* 84:891-906.
- Besley, T. y T. Persson (2009). "State Capacity, Conflict and Development". *Económica*. Volume 78.
- Binder, L.(1962) 'The Cabinet of Iran: A Case Study in Institutional Adaptation', *The Middle East Journal*, Vol 16, 1962.
- Blondel, J. (1985). *Government Ministers in the Contemporary World*. London: SAGE Publications.
- Browne, E. Frendreis, J. and Gleiber, D (1986). "The Process of Cabinet Dissolution: An Exponential Model of Duration and Stability in Western Democracies". *American Journal of Political Science*, Vol. 30, No. 3. pp. 628-650
- Calvo y Escolar (2005). *La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*. Fundación Pent y Prometeo.
- Cárdenas, M., y D. Tuzemen. (2010). "Under-Investment in State Capacity: The Role of Inequality and Political Instability". Working Paper, The Brookings Institution.
- Centeno, M.A. (2002). *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.

- Chang, K., Lewis, D. y McCarty, N. (2001). "The Turnover of Political Appointees". Paper presented at the meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago IL, April.
- Constitución de la Provincia de Formosa
- Constitución de la Provincia del Chaco
- Constitución Nacional <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpol.php>
- Diermeier, D. and Stevenson, R. (1999). "Cabinet survival and competing risks". *American Journal of Political Science* 43(Oct.): 1051-68.
- Diermeier, D. and Stevenson, R. (2000). "Cabinet terminations and critical events". *The American Political Science Review* 94(Sept.): 627-40.
- Diermeier, D y Merlo, A (2000). "Government Turnover in Parliamentary Democracies". *Journal of Economic Theory* 94 (September).
- Edwards III, G. (2000). "Neustadt's Power Approach to the Presidency". In *Presidential Power: Forging the Presidency for the Twenty-First Century*, editado por Robert Y. Shapiro, Martha Joynt Kumar, Lawrence R. Jacobs. Columbia University Press.
- Epstein, D. L., Bates, R., Goldstone, J., Kristensen, I., & O'Halloran, S. (2006). Democratic transitions. *American journal of political science*, 50(3), 551-569.
- Evans, P. (1996). "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo Económico*, Vol. 35. N140.
- Evans, P. et al. (1985). *Bringing the State Back*. Cambridge University Press.
- Evans, P. y J. Rauch (1999). "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth". *American Sociological Review*. Vol. 64, N5.
- Falletti, T. (2005). "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective". *The American Political Science Review*. 99:3.
- Fearon, J. D. y D. Laitin. (2003). "Ethnicity, Insurgency, and Civil War". *American Political Science Review* 97(01): 75-90.
- Frendreis, B, Gleiber, D. and Browne, E (1986). "The Study of Cabinet Dissolutions in Parliamentary Democracies". *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 11, No. 4 (Nov)pp. 619-628.

- Gary, K., Alt, J., Burns, N. and Laver, M. (1990). A unified model of cabinet dissolution in parliamentary democracies. *American Journal of Political Science* 34(3): 846-871.
- Gassebner, M. Jong-A-Pin and Mierau, J. (2011). "Terrorism and Cabinet Duration". *International Economic Review*, Vol. 52, No. 4 (November 2011), pp.1253-1270
- Geddes, Barbara. (1994). *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Gervasoni, C. (2005). "¿Cuán Democráticas son las Provincias Argentinas? Estrategias Objetivas y Subjetivas de Inferencia Descriptiva". *Boletín de política comparada*, año 1.
- Gervasoni, C. (2010). "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, Authoritarianism in the Argentine Provinces". *World Politics* 62(2): 302-340.
- Gibson, Calvo y Faletti (2004). "Reallocative Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere". In *Federalism and Democracy in Latin America*. Edward L. Gibson (compilador). Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.
- Gibson, E. (2004). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Gibson, E. (2008). "Control de Limites: Autoritarismo Subnacional en Países Democráticos," *Desarrollo Económico*, Vol. 47:186 , 163-191.
- Gibson, Edward L., and Ernesto Calvo (2000). "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina". *Studies in Comparative International Development* 35:3 (Winter 2001).
- Giraudy, A. (2009). *Subnational undemocratic regime continuity after democratization. Argentina and Mexico in comparative perspective*. Doctoral Dissertation, University of North Carolina at Chapel Hill.
- Goodwin (2004). *No other way out: States and Revolutionary movements 1945-1991*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Haggard, S. y R. Kaufman (1995). "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado". *Desarrollo Económico*, No 139, Vol. 35, Buenos Aires.
- Hanson y Sigman (2011). "Measuring State Capacity; Assessing and Testing the options", prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association September, 1, 2011.
- Heller, P. (2011). "Building the State: State Capacity and Civil Society in India". Paper prepared for the State- Building Workshop, New Delhi, January 20-21.
- Herbst J. (2000). *States and power in Africa*. Princeton: Princeton University Press.
- Huber, E. (1995). Assessments of State Strength. In *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*, edited by Peter Smith. Boulder: Westview.
- Huber, J. (1998). "How Does Cabinet Instability Affect Political Performance? Portfolio Volatility and Health Care Cost Containment in Parliamentary Democracies". *American Political Science Review* 92, No. 3 (September).
- Huber, J. and Martínez-Gallardo, C. (2003). "Cabinet Turnover in Parliamentary Democracies". Prepared for delivery at the 2003 Annual Meetings of the American Political Science Association. Philadelphia, PA.
- Huber, J. D., y C Martínez-Gallardo (2004). "Cabinet Instability and Experience in the Cabinet: The French Fourth and Fifth Republics in Comparative Perspective". *British Journal of Political Science*. 34.
- Huber, J. y C. Martínez Gallardo (2008). "Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies". *American Political Science Review*.
- Huber, J., y R. Inglehart (1995). "Expert Interpretations of Party Space and Party Locations in 42 Societies". *Party Politics* 1.
- Huber, John D. (2002). *Deliberate Discretion?: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York, NY: Cambridge University Press, Chapters 1-2 & 4.

- Iazzetta, O. (1997). "Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello". *Desarrollo Económico*, Vol. 37, No. 146.
- Jones, M. P. (1995). *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Katzenstein, P. (1977). *Between Power and Plenty*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Kazner (1984). "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics". *Comparative Politics*. Vol. 16, No. 2 (Jan., 1984), pp. 223-246.
- Kernell, S. (1986). *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*. Washington DC: C.Q. Press.
- Kocher, M. (2010). "State Capacity as a Conceptual Variable". *Yale Journal of International Affairs*.
- Krause, G. y Cohen, J. (2000). "Opportunity, Constraints, and the Development of the Institutional Presidency: The Issuance of Executive Orders, 1939-96". *The Journal of Politics*, 62 (1), pp. 88-114.
- Kremer (2009). Determinantes del dengue en la Argentina. Documento sin publicación.
- Laver, M. and Schofield, N. (1990). *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Laver, M., and Shepsle K. (1990). "Coalitions and Cabinet Government". *American Political Science Review*. 84:873-90.
- Levitsky S, Helmke G. (2006): *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Levitsky, S. y M. V. Murillo (2009). "Variation in Institutional Strength". *Annual Review Political Science*. 12: 115.
- Lijphart, A. (1984a). "A Note on the Meaning of Cabinet Durability". *Comparative Political Studies* 17(2): 163-66.
- Lijphart, A. (1984b). "Measures of Cabinet Durability: A Conceptual and Empirical Evaluation". *Comparative Political Studies* 17(2):265-79.
- Limongi, F. (2004). "Institutions, Presidents, and Agencies". Trabajo preparado para la Conferencia Economic and Social Regulation,

*Accountability and Democracy*, São Paulo – EDESP-FGV – Cebrap.

- Linz, J. J. (1994). "Presidential versus parliamentary democracy: Does it make a difference?" In J. J. Linz & A. Valenzuela (Eds.), *The failure of presidential democracy: The case of Latin America* (Vol. 2, pp. 3-87). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. J., & Valenzuela, A. (Eds.). (1994). *The failure of presidential democracy* (Vols. 1 & 2). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, M. (1959). "Some Social Requisites of Democracy". *American Political Science Review* 53, no. 1: pp. 69-105.
- Lowi, T. (1993). *El presidente personal: facultad otorgada, promesa no cumplida*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Lupia, A. and Strom, K. (1995). "Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections". *American Political Science Review*, 89: 648 - 665.
- Maceira (2011). "Argentina: Claves para coordinar un sistema de salud segmentado". Documento de Políticas Públicas | Recomendación N°92, CIPPEC, Argentina.
- Mainwaring, S. (1993). "Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination". *Comparative Political Studies* 26 (2): 198-228.
- Mainwaring, S. y Shugart, M.eds. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Mann M. (1998). "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results". *Archives européennes de sociologie* 25; 1984, reprinted in M.Mann (ed.), *States, war and capitalism*. Oxford: Basil Blackwell.
- Mann, M. (2008). "Infrastructural Power Revisited". *Studies in Comparative International Development (SCID)*.
- Martínez Gallardo, C. (2011). "Designing Cabinets: Presidential politics and cabinet instability in Latin America", *Working Paper #375*, Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- Martínez-Gallardo, C. 2005. "Designing Cabinets: Presidents, Politics, and Policymaking in Latin America". PhD dissertation, New York, Columbia University.

- Mazzuca, S. (1998). "¿Qué es y qué no es la democratización?" *Estudios Políticos* n. 19 (Septiembre-Diciembre):73-121.
- Mazzuca, S. (2007). "Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power". In *Regimes and Democracy in Latin America: Theory and Methods*, ed. G. Munck. Oxford: Oxford University Press.
- Micozzi (2001). "Reformas institucionales en Chaco, Chubut y La Pampa. Tres procesos convergentes, ¿tres procesos idénticos?" Ponencia preparada para el V Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Migdal, J. (1998). *Strong societies, weak states*. Princeton: Princeton University Press.
- Ministerio de Salud (2009). Guía para el control vectorial de la enfermedad de Chagas. Programa Nacional de Chagas.
- Ministerio de Salud de la Nación (2008). Análisis de Situación de Salud, Región NEA 2008.
- Ministerio de Salud de la Nación (2009a). Plan de Prevención y Control Dengue 2008-2009, Informe de Situación.
- Ministerio de Salud de la Nación (2009b). Brote de dengue en Argentina. Enero-mayo, 2009.
- Ministerio de Salud de la Nación (2009c). Sala de Situación de Coyuntura de Dengue. Dirección de Epidemiológica, 22-9-09.
- Moe, T. (1999). "The Politicized Presidency". In *The Managerial Presidency*, editado por J. P. PFIFFNER. College Station, TX: Texas A&M University.
- Moe, T. y Wilson. (1994). "Presidents and the Politics of Structure". *Law & Contemporary Problems*, 57 (2), pp. 1-44.
- Munck, G (2012). "Conceptualizing the Quality of Democracy: The Framing of a New Agenda for Comparative Politics", Ponencia presentada en Odonnell conferencia UdeSA 2012. Fundación OSDE, Buenos Aires.
- Munck, G. (2011). "Los estándares de la Democracia: Hacia una Formulación de la cuestión democrática en América Latina". *Journal of Democracy* en Español Volumen 3, Julio de 2011.



- Munck, G. y J. Verkuilen. (2002). "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices". *Comparative Political Studies* 35(1): 5-34.
- Nathan, R. (1983). *The Administrative Presidency*. New York: Mc Millan.
- Negretto, G. (2003). "Minority Presidents and Types of Government in Latin America". Paper prepared for delivery at the annual meeting of the Latin American Studies Association, Dallas, Texas, March 27-29.
- Negretto, G. (2006). "Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America". *Journal of Politics*, 68(2):421-433.
- Negretto, G. (2009). "Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America". *British Journal of Political Science*, Spring 2009.
- Neustadt, R. (1960). *Presidential Power: The Politics of Leadership from FDR to Carter*. New York: Mc Millan, 1990.
- O'Donnell, G. (1993). "On the State, Democratization and some Conceptual Issues," *World Development*, 21:8.
- O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (1988) (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario, Conclusiones Tentativas*. Buenos Aires, Paidós, pp. 295-330.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- OMS (2009). *Dengue: guías para el diagnóstico, tratamiento, prevención y control*. Nueva edición.
- OMS (2009a). "Dengue guidelines for diagnosis, treatment, prevention and control". [http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789241547871\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789241547871_eng.pdf), consultado (17 de julio de 2009).
- OMS (2012). Nota descriptiva N°178. Centro de prensa Reducción de la mortalidad en la niñez.
- Oszlak y O'Donnell (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E.CLACSO/N°4.

- Oszlak, O. (1980). "Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias" (sin datos de publicación).
- Perez Liñan, A. (2008). "El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes", Documento de Trabajo # 1. Boletín de Política Comparada.
- Pierson, P. (2004). "Long Term Processes" Cap. 3, pp. 79-96. In *Politics in Time*, Princeton University Press.
- PNUD (2002a) Informe de Desarrollo Humano 2002.
- PNUD (2002b). 18 propuestas para el desarrollo humano un enfoque integral. Los 18 desafíos que plantea la realidad argentina, Buenos Aires.
- PNUD (2009). Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina, 2009.
- Powell, G. Bingham, Jr. (1982). *Contemporary Democracies. Participation, Stability and Violence*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Przeworski, Alvarez, Cheibub, y Limongi. (2000). *Democracy and development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Raile, E., Pereira, C and Power, T. (2010). "The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime". *Political Research Quarterly Online*.
- Rauch, J. y P. Evans (1999). "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" Structures on Economic Growth". *American Sociological Review*, 64: 748-765.
- Rauch, J. y P. Evans (2000). "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries". *Journal of Public Economics*, 75 (1): 49-71
- Repetto, F. (2004). "Capacidad Estatal: Requerimiento para el mejoramiento de la Política Social en América Latina". Documento de Trabajo, INDES, BID.
- Riggs, (2009). "Bureaucracy and administration". *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, edited by Frazmand. 2nd Edition. Oxford University Press.
- Riker. (1975). "Federalism" in *Handbook of Political Science*, eds. Fred Greenstein and Nelson Polsby, Vol 5., pp 93-172.

- Rose, R. (1971). "The Making of Cabinet Ministers". *British Journal of Political Science*. Vol. 1, No. 4 (Oct., 1971), pp. 393-414 Cambridge University Press
- Sabatier, P. (1999). *Theories of the Policy Process*, Edited by. Paul A. Sabatier. University of California, Davis. Westview Press. Second Edition.
- Samuels, D. y S. Mainwaring (2004). "Federalismo fuerte, restricciones al gobierno central y reforma económica en Brasil" en *Federalismo y Democracia en AL*, comp. Edward L. Gibson. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.
- Shepsle, K. (1979). "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models". *American Journal of Political Science* 23:27-60.
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sikkink, K. (1993). "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista". *Desarrollo Económico* 32 (128). Buenos Aires.
- Skocpol T. (1979). *States and Social revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, T. (1989). "El Estado regresa al primer plano". *Zona Abierta*, N° 50
- Skowronek, S. (1997). *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton*. Harvard University Press.
- Skowronek, S. (1982). *Building a new American state: The expansion of national administrative capacities, 1877-1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Slater, D. (2008). "Can Leviathan be Democratic? Competitive Elections, Robust Mass Politics, and State Infrastructural Power". *Studies in Comparative International Development (SCID)*.
- Snyder R. (1999). "After Neoliberalism: The Politics of Reregulation in Mexico", *World Politics* 51:2 (January 1999): 173-204.
- Snyder y Samuels (2004). "Legislative Mallaportionment in Latin America. Historical and Comparative Perspectives". In *Federalism*

- and Democracy in Latin America*. Edward L. Gibson (compilador) Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Snyder, R. (2001). "Scaling Down: The Subnational Comparative Method". *Studies in Comparative International Development*. Spring, Vol. 36, No. 1, pp. 93–110.
- Soifer, H. (2006). *Authority over Distance: Explaining Variation in State Infrastructural Power in Latin America*. Harvard University, 2006.
- Soifer, H. (2008). "State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement". *Studies in Comparative International Development* 43.
- Soifer, H. Y Vom Hau (2008). "Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power". *Studies in Comparative International Development*, 43:219-230
- Somer-Topcu and Williams, L. (2008). "Survival of the Fittest? Cabinet Duration in Postcommunist Europe". *Comparative Politics*, Vol. 40, No. 3, pp. 313-329
- Stein et al (2006). *The politics of policies. Economic and social progress in Latin America*, Inter-American Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Stepan, A. (1978). *The State and Society in Peru*. Princeton: Princeton University Press, 1978
- Stepan. (2004). "Towards a New Comparative Politics of Federalism. Multinationalism, and Democracy. Beyond Rikerian Federalism". In *Federalism and Democracy in Latin America*. Edward L. Gibson (compilador). Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.
- Strom, Kaare. (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1992). *Coertion, Capital and European States: AD 990 – 1992*. Blackwell Publishing.
- Tula, M. I. (1997), "La reforma electoral en los '90: algunos comentarios sobre la Ley de Lemas en la Argentina", en Sidicaro, Ricardo y Mayer, Jorge (Compiladores), Op. Cit.; y "Ley de Lemas, elecciones y estrategias partidarias en los sistemas políticos provinciales:

- los casos de La Rioja, Santa Fe y Santa Cruz*”, en Boletín de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Año 3, Nro. 5.
- Tula.M. I (2001). “La Reforma Política en las provincias argentinas. Elementos para su debate”. Paper presentado en el XXIII International Congress, Latin American Science Association (LASA), Washington DC.
- Wade R. (1990). *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Walcott, Ch. y Hult, K. (1987). “Organizing the White House: Structure Environment and Organizational Governance”. *American Journal of Political Science*, 31 (1), pp. 109-125.
- Wanderley,G. (1986). *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*. São Paulo: Vértice.
- Warwick P. (1979). “The Durability of Coalition Governments in Parliamentary Democracies”. *Comparative Political Studies*.
- Warwick, P. y Easton, S. (1992). The Cabinet Stability Controversy: New Perspectives on a Classic Problem Author(s): Reviewed work(s). *American Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 1. pp. 122-146
- Warwick, P. (1994). *Government Survival in Parliamentary Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Weaver, K. y B. Rockman (1993). “Assessing the Effects of Institutions,” in Weaver and Rockman, eds. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, pp. 1-41.
- Ziblatt, D. (2008). “Why Some Cities Provide More Public Goods than Others: A Subnational Comparison of the Provision of Public Goods in German Cities in 1912”. *Studies in Comparative International Development (SCID)*.
- Ziegler Roberts, M. (2011). “When the Well Dries: State Capacity in Argentina’s Provinces”. Dissertation Chapter, Doctoral Dissertation at University of San Diego, US.



# Temas y problemas de la planificación en Buenos Aires. Notas sobre el Plan Urbano Ambiental

*Alicia Novick y Will Lamborn*

Cumpliendo con el mandato de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, durante la gestión del primer intendente electo de Buenos Aires, en 1997 se ponía marcha la elaboración del Plan Urbano Ambiental (PUA). Más de diez años después, en noviembre de 2008 la Legislatura de la Ciudad Autónoma aprobaba el Plan mediante la Ley 2.930. La versión finalmente aprobada tenía muy pocos puntos de contacto con el planteo inicial, carecía totalmente de articulaciones con la esfera de la gestión de la ciudad y su contenido ya no suscitaba ningún interés ni debate por parte de las asociaciones civiles y profesionales. Se había diluido el entusiasmo que suscitaba la planificación en los años noventa en la Ciudad de Buenos Aires, cuando la experiencia piloto del Plan Estratégico de Córdoba de 1992 y las referencias internacionales exitosas –como la de Barcelona, considerada un modelo para América Latina– en consonancia con la reciente autonomía de la ciudad,<sup>1</sup> se consideraban hitos en el inicio de un nuevo ciclo. Paradójicamente, mientras los propósitos del PUA se diluían, a partir de 2004 se formuló a nivel nacional una amplia gama de planes federales, como el Plan

---

1. En la década del 90, bajo la presidencia de Carlos Menem, se negocia una reforma de la Constitución Nacional que, entre otras medidas permite la reelección presidencial. Entre otros cambios institucionales, se establece el estatuto de Buenos Aires como Ciudad Autónoma. La ciudad era Capital Federal desde 1880, delimitó fronteras jurídico administrativas en 1886 y era sede de las autoridades de la República. Su Intendente era designado por el Presidente. Desde 1996 la ciudad tiene su propia Constitución y un Jefe de Gobierno electo directamente por los ciudadanos.

Estratégico Territorial y el de viviendas, junto a muchas otras iniciativas del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios, que encontraron renovado sitio en las agendas de gobierno.

En este artículo nos interesa examinar el “ciclo de vida” del PUA, un proceso zigzagueante que comenzó con los debates suscitados por la autonomía de la ciudad y se cerró con la Ley 2.920. Nuestro análisis no tiene la intención de contraponer la planificación “tradicional” –identificada con los documentos de la segunda posguerra, signados por la figura de un técnico demiurgo, por la ilusión del plan y por un arsenal de instrumentos que se suponía capaces de transformar la política desde la ciencia y la técnica con el protagonismo del Estado– y la planificación “estratégica” –es decir, esos modos de operar instituidos después de 1980 que además de cuestionar la pretendida neutralidad política de los expertos promovía la elaboración de escenarios y la participación de los ciudadanos, tal como fueran caracterizaos por François Ascher (2004)–. Los avatares del plan muestran las modalidades según las cuales los viejos y los nuevos modos de concebir la planificación se fueron superponiendo sin demasiados matices a lo largo de un proceso atravesado por cambios políticos, en la conformación de los equipos técnicos y en las controversias acerca de los temas considerados problema. Colocar en el centro de la escena el proceso del PUA tampoco tiene el objetivo de juzgar sobre su éxito o fracaso, como era habitual en las críticas tradicionales de la planificación. Gestadas en el clima de los años setenta, esas críticas consideraban que los planes eran meros documentos técnicos, poco vinculados con la realidad social y de materialización imposible.

Más allá de las transformaciones materiales que eventualmente resultan de ellos, según nuestra perspectiva los planes pueden ser revalorizados en tanto observatorios sobre quiénes, cómo y desde dónde, pensaban y operaban sobre la ciudad en diferentes momentos. A partir de la noción de “acción pública” (Lascoumes y Le Galec, 2007), el análisis del proceso del plan permite dar cuenta de las lógicas de quienes participan en la toma de decisiones. No obstante, a diferencia del análisis de las políticas públicas basado en el registro de finalidades según una racionalidad descendente, el análisis de las políticas públicas en tanto procesos evita diluir la acción pública en los actos del poder gubernamental,



pues centra el interés en los escenarios de acción intermedios donde se construyen los actores.

Metodológicamente, nos proponemos entonces en forma provisoria articular dos esquemas analíticos convencionales. El modelo procesual de análisis de las políticas públicas permite identificar momentos peculiares de interacción. El estudio del entramado de actores da cuenta por su parte de quienes, con objetivos e intereses divergentes, se hacen presentes en diferentes momentos del proceso contribuyendo a modelarlos. Gráficamente, la combinación de ambas dimensiones: actores y momentos, puede representarse como una matriz cualitativa de doble entrada, útil en una primera instancia a los efectos de orientar la recolección y el análisis de las informaciones. Este esquema preliminar simplificado permite considerar el inestable elenco de actores heterogéneos que se construyen y reconstruyen en función del deslizamiento de lo que esta en juego en diferentes momentos del proceso. *Glissement des enjeux* es un término acuñado por Jean-Daniel Reynaud (2007) a los efectos de analizar los desplazamientos que se dirimen en los procesos de negociación colectiva.

Con dicha perspectiva, este texto presenta una primera puesta a punto de hipótesis que requerirán una profundización posterior. El material empírico utilizado proviene de estudios sobre planes y proyectos para Buenos Aires (Novick, 2009 y 2012) así como de entrevistas y documentación recogida por Will Lamborn (2013), para una tesis en la cual compara los planes de Buenos Aires y Denver (USA). El proceso analizado se organiza en torno de cinco momentos cronológico-problemáticos: a) algo de historia; b) la ilusión del plan (1994-1997); c) estudios sectoriales, programas y conflictos de la participación (1998-2000); d) las derivas del documento (2000-2004); e) planificación vs. gestión (2005-2008).

### **Algo de historia**

A partir de la reforma de la Constitución Nacional en 1994 –que permitió la reelección presidencial de Carlos Menem– se instauró la autonomía de Buenos Aires que desde esa fecha pudo elegir sus autoridades. La Constitución de la ciudad fue el resultado del debate de esos

años y muestra los objetivos contrastados entre quienes promovían la necesidad de iniciar un proceso de planeamiento estratégico y quienes apoyaban la realización de un plan urbano ambiental elaborado con la participación de entidades académicas y comunitarias. La particularidad de ese doble encargo, que inevitablemente implicó una superposición de competencias y una insoslayable dificultad de articulación y complementación, pone también de manifiesto un renovado interés por este tipo de instrumentos técnico políticos, cerrando así el largo ciclo de fuertes críticas a los planes en particular y a la planificación en general que se gestaba desde fines de 1960.

En efecto, desde fines de los años sesenta, el cambio de tendencias que caracterizó el nuevo ciclo de la ciudad “postindustrial” había cuestionado las bases más profundas del ideario planificador desde factores contextuales y nuevos enfoques epistemológicos. Los planes del peronismo, el Plan Director de 1962 en su escala urbana, metropolitana y regional o el Esquema Director de 1968 —elaborado por el Consejo Nacional de Desarrollo— al igual que sus referentes internacionales fundados en la confianza en el desarrollo, eran puestos en jaque. El freno del crecimiento, las transformaciones productivas así como la movilización política, la teoría de la dependencia y las nuevas ideas diluyeron la confianza depositada en la ecuación urbanización-industrialización-modernización. Peter Hall sintetiza con ironía el cambio de paradigmas: “en 1955 el joven licenciado en planificación urbana dibujaba un diagrama con los usos del suelo, en 1965, analizaba en el ordenador los diversos modelos de tráfico, en 1975, la misma persona paseaba por la noche con miembros de las comunidades con la finalidad de organizarse en contra de las fuerzas hostiles del mundo exterior” (Hall, 1996:345). Junto con la militancia política, el pensamiento crítico académico se fundaba en las nuevas interpretaciones propuestas por el marxismo, la sociología, los estudios culturales y las ciencias políticas. Durante los años ochenta, las miradas ponían el foco, alternativamente, en los límites de una planificación visualizada como cómplice de un Estado cuyo objetivo era el de asegurar la reproducción de la ciudad capitalista, en los saberes y procedimientos tecnocráticos “desde arriba” que soslayaban los saberes y las representaciones de la población “desde abajo” y/o en la imposibilidad de proponer respuestas centralizadas y universales para resolver la

heterogeneidad de problemas localizados y específicos. A partir de esta multiplicidad de referencias se fueron desplegando formas participativas y descentralizadas de toma de decisiones –mientras los estados se hacían más pequeños y los presupuestos públicos se restringían– y se promovían programas y proyectos urbanos factibles y de escala reducida, que aparentemente superaban el alcance del pretérito plan regional, imposible de ser llevado a cabo.

La noción de “proyecto urbano” tomó entonces presencia hegemónica como corolario de una serie de debates y experiencias diversas en un momento de disolución de las bases del urbanismo tradicional. En sus alcances proponía la recuperación de los valores simbólicos y materiales de la ciudad tradicional, como contratara de la abstracción del *zoning* y frente a los espacios indeterminados de la modernidad. Se planteó como alternativa al Plan y en respuesta a la dificultad de la anticipación se orientó a un conjunto de programas abiertos y acciones concretas, abriendo el juego a una multiplicidad de actores urbanos. Junto con el auge de la noción de espacio urbano –entendido como conjunto de calles, plazas y tejido– desplazó progresivamente los temas habitacionales y de equipamiento social.

La nueva noción entraba en consonancia con los cambios en la gestión de las aglomeraciones, cuando los entes metropolitanos y centralizados perdían protagonismo. En Inglaterra, las reformas estatales suprimían los entes de planificación y en Francia se implementaba la descentralización. En ese marco se construyeron las obras monumentales del París de Mitterrand y tuvieron lugar muchas de las experiencias españolas posteriores a la caída del franquismo. En 1985, en Madrid se proponía un Programa de Acciones Inmediatas cuyo objetivo era responder a problemas funcionales, a la insuficiencia de los equipamientos y a la recualificación ambiental de la ciudad. Se trataba de articular globalmente el territorio urbano por medio de acciones estructurales de efectos multiplicadores. La recuperación de la democracia, en 1983, recibió en Argentina la influencia de esas intervenciones modélicas españolas. El *Concurso de las Veinte Ideas para Buenos Aires*, organizado en 1986 por la Municipalidad en el marco de un Convenio de Cooperación Técnica con la Comunidad Autónoma de Madrid es ilustrativo. Se presenta como la materialización de un “urbanismo alternativo” frente al

modelo agotado de los grandes planes urbano-regionales. La convocatoria estuvo destinada a transformar el “espacio público” mediante un repertorio de ideas “realizables” y además, entraba en consonancia con el amplio debate urbanístico del ciclo posterior a la dictadura (Jajamovich, 2012). Una lógica similar se planteó en el *Proyecto 90* de la CONAMBA (Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires), efímero organismo metropolitano que, luego de un proyecto frustrado de traslado de la Capital Federal, trabajó en un sistema de intervenciones sustentado en una secuencia metodológica de “ideas-fuerza”, “estrategias” y “proyectos ejecutivos” de distinta naturaleza y escala. Las ideas se asociaban con la reactivación económica, la regulación ecológica, la descentralización, el mejoramiento del nivel del empleo y las condiciones de vida a ser puestas en marcha mediante proyectos específicos y concertados.

En sintonía con el *Concurso de las 20 Ideas* y el *Proyecto 90*, en Buenos Aires se llevaban a cabo programas de rehabilitación sectorial que procuraban valorizar el espacio público por medio de acciones fragmentarias con efectos multiplicadores. El corolario más relevante de estas experiencias fue probablemente la operación Puerto Madero, con su controvertido proceso de puesta en marcha, y el ensayo de nuevas modalidades de gestión público-privada a cargo de la Corporación autónoma creada al efecto. El *water front* porteño fue luego considerado paradigmático *vis-a-vis* de las políticas neoliberales de los años noventa, pero en relación a él conviene no confundir objetivos con realizaciones. En su concepción se planteó como una recuperación sectorial cuyos efectos multiplicadores debían favorecer la expansión del área central y revitalizarla pero en su ejecución coincidió con las políticas de privatización del primer tramo de los años noventa, un contexto que de hecho transformó sus propósitos iniciales. Puerto Madero y más en general los proyectos urbanos, entre los cuales se incluyen experiencias como las del Tren de la Costa o el Abasto –estudiado por Daniel Kosak (2008)– suscitaron disyuntivas en torno del proyecto urbano. Para sus defensores, propiciaban la interacción entre la esfera pública y la privada, canalizando mediante negociaciones complejas la multiplicidad de actores intervinientes en la producción de la ciudad, al modo de un último baluarte del urbanismo pragmático frente a la planificación abstracta y tecnocrática.

Para sus detractores se trataba de instrumentos que legitimaban la especulación inmobiliaria ante la carencia de un árbitro público garante, sobre la base de un Plan, de los equilibrios sociales y espaciales de la ciudad. El proyecto urbano se asociaba así al *marketing* urbano y a la selección de localizaciones privilegiadas que abandonaban a su suerte las áreas postergadas.

El debate plan-proyecto se reencontró en el clima de la década del noventa argentina, cuando tenían lugar la privatización de los servicios públicos, el protagonismo de los organismos internacionales de crédito y el ingreso irrestricto de capitales, en el contexto de una economía de convertibilidad. Muchas de las políticas urbanas entraron así en resonancia con el nuevo “referencial” dominante del mercado, según el cual la ciudad es factor de competitividad en tanto sede de inversiones. De acuerdo a la idea de “ciudad global”, los centros urbanos de jerarquía debían competir con sus pares, con los cuales se articulaban simultáneamente en “redes” de acuerdo a los lineamientos de planes estratégicos de última generación impulsados mediante las recomendaciones emitidas por foros e instituciones internacionales. La planificación estratégica se fundaba en los modelos utilizados por las grandes empresas privadas para establecer un marco de referencia para sus operaciones (Fernández Guell, 2006) y fueron adoptados por los gobiernos locales como formas de actuación, generalmente concertada con el sector privado, actuando sobre la realidad urbana. Se trataba de aflojar el corsé de las reglamentaciones, los trámites y el control público que, se suponía, obstaculizaban la posibilidad de llevar a cabo intervenciones de carácter transformador y revitalizador, capaces de aumentar el atractivo y la competitividad de la ciudad. Así, un nuevo léxico se fue incorporando a la gestión urbana tales como el *new public management*, la *governance*, las nociones de espacios de oportunidad, la necesidad de construir escenarios alternativos para responder a las incertidumbres, los análisis FODA que ponderan las fortalezas, las oportunidades, las debilidades y las amenazas. Muchos de esos documentos se proponían evitar la oposición plan vs. proyectos mediante una ecuación superadora: al plan le cabe asegurar los lineamientos estratégicos amplios en forma complementaria con una cartera de proyectos de diferentes escalas, pasibles de ser materializados en tiempos cortos, medianos y largos.

Esas ideas resonaban en el debate político que se dirime en torno de reforma de la Constitución y del nuevo estatuto jurídico-administrativo de la ciudad. La constitución de Buenos Aires promovía dos procesos diferenciados: uno para un Plan Estratégico y uno para un Plan Urbano Ambiental. En esa línea, y luego de un impasse de más de dos décadas, se volvieron a realizar estudios y propuestas, si bien restringidos al área capitalina.

### **La ilusión del plan (1994-1997)**

En agosto de 1996, Fernando De la Rúa fue elegido Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Enrique Fazio, a cargo de la Secretaría de Planeamiento, iniciaba un proceso de planificación que adquiriría un rol emblemático, en oposición a las políticas neoliberales del ejecutivo nacional. Eduardo Reese –que había participado en el montaje del Plan Estratégico de Córdoba en 1992– fue designado para coordinar la formulación del diagnóstico y Mario Robirosa –investigador y con amplia experiencia en métodos participativos– tuvo a su cargo el diseño de la metodología de los talleres. Bajo su coordinación, la responsabilidad del Plan estuvo a cargo de un equipo de técnicos de la Secretaría, consultores externos y profesionales del Instituto Nacional de Administración Pública.

A nivel conceptual, trataban de conciliar dos lógicas controvertidas superando “el inconducente debate de los últimos años sobre una supuesta e ‘insalvable’ contradicción existente entre ‘ciudad equitativa y sustentable’ versus ‘ciudad atractora de inversiones’. En los escenarios actuales una ciudad sin la otra no puede sobrevivir” se afirmaba. Por un lado, “en el marco de la economía global, Buenos Aires tiene el desafío de ser competitiva a escala internacional”, pero y al mismo tiempo desde las políticas urbanísticas “el plan debe contribuir al desarrollo económico y a reducir la desocupación y la pobreza que obstaculizan el ejercicio de la ciudadanía y a ejercer el ‘derecho’ a la ciudad. Una Buenos Aires internacional y sustentable armoniza estas prioridades” (GCBA, 1997:42). Se trataba, como en otros documentos de esa época, de insertar Buenos Aires en tanto nodo de una red de ciudades signada por los desafíos que

planteaba la globalización y la apertura económica regional, pero sin soslayar la equidad social.

La metodología consistía en la secuencia del planeamiento estratégico, en una doble operatoria. En lo participativo, se organizaban talleres con el fin de identificar problemas desde una lógica inductiva y, en la esfera documental, se recopilaban y sistematizaban los estudios existentes. Desde esa lógica, se abandonaban los tradicionales estudios diagnósticos de carácter sectorial y se trataba de identificar los ejes problemáticos que emergían en los ámbitos participativos –más de 30 talleres tuvieron lugar a lo largo del año– donde se reunían funcionarios municipales –de transporte, urbanismo, medio ambiente– junto con organizaciones sociales. Según plantean Robirosa y Reese, los talleres permitieron identificar las principales aristas conflictivas de la ciudad –muchos de ellos ya “tenían mucha discusión previa en la ciudad” así como el listado de actores relevantes–.

Los estudios eran así “encarados desde una perspectiva integral, transectorial, y transdisciplinaria, de manera de recortar campos de intervención en la realidad, sin omitir sus complejidades” (GCBA, 1997:9) en torno del clásico FODA: fortalezas/ oportunidades/ debilidades /amenazas. Desde ahí, las cualidades de Buenos Aires –centro de una enorme región, nodo de toma de decisiones donde se concentra la información, la tecnología, el transporte y la cultura– se contraponían con los desequilibrios norte sur, el desajuste funcional y ambiental, la falta de infraestructuras y de instrumentos de gestión, en particular de nivel metropolitano. En la búsqueda de soluciones operativas, *“la identificación de problemas y potencialidades permite definir las estrategias de intervenciones específicas.”*, por lo cual, la estructura centralizada, la falta de comunicaciones transversales o la oportunidad que resultan de los grandes predios desactivados, por ejemplo, se presentan como objeto de grandes proyectos. En la esfera urbanística se trataba de superar los pares polares plan vs. proyectos en pos de una idea de plan con proyectos. No obstante los temas, centrados en espacios públicos y en aprovechar las oportunidades que abrían los antiguos predios industriales desactivados, eran muy diferentes de los programas de vivienda e infraestructuras propios de los grandes planes del desarrollo de mediados del siglo XX.

El pre-diagnóstico y las estrategias territoriales (1997) identifican cinco lineamientos estratégicos: “ciudad con desarrollo económico y calidad de vida”, “ciudad policéntrica”, “ciudad abierta”, “ciudad costera”, “ciudad con imagen e identidad” que condensan objetivos tales como mejorar la calidad de vida, promover un desarrollo más equilibrado y equitativo, fomentar la coordinación metropolitana, y generar escenarios de consenso y compromiso. En correlato, se propone “un conjunto de procesos político-técnicos complejos que permiten la elaboración de políticas y planes consensuados, su concreción en programas y ejecución en proyectos” considerando la participación y la cooperación pública-privada y una serie de medidas de carácter técnico administrativo. Por detrás de ese planteo, estuvieron presentes las ideas y las metodologías implementadas en otras ciudades. Y, si bien, es probable que no todos los criterios orientadores ni los temas fueron producto de los talleres, ese proceso participativo inicial legitimaba las propuestas en un clima que ponderaba la validez del carácter técnico político de esos instrumentos.

Como corolario de esta primera etapa, se redactó la Ley 71 que define el carácter de instrumento técnico-político del PUA cuyo objetivo es la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de Buenos Aires en diferentes horizontes temporales. La Ley precisa los alcances de lo “urbano” refiere al territorio de Buenos Aires –en su dimensión regional– como objeto de estudio y acción y de lo “ambiental” considerado como un insumo constitutivo que atraviesa la totalidad del proceso de planeamiento –desde los estudios-diagnóstico a la puesta en marcha de acciones–, presentando una serie de objetivos generales y de criterios orientadores de carácter territorial. En particular, propone un marco de actuación con reglas de juego al precisar los roles y los procedimientos. El Consejo (CoPUA) debe ser presidido por el Jefe de Gobierno y coordinado por el Secretario de Planeamiento y Medio Ambiente “o del organismo que en el futuro lo reemplace” y debe ser conformado por los Secretarios de Gobierno, cinco especialistas designados por el Ejecutivo y nueve por la Legislatura, intentado asegurar la representatividad política de sus miembros y por ende la continuidad del proceso de planeamiento. Se instaura, además, una Comisión participativa permanente (ComAPH), que fue un importante factor de conflicto pues no estaba



claro si se trataba de un órgano consultivo o parte integrante del CoPUA y asimismo se precisan los plazos y los contenidos de los documentos dentro de un proceso pre establecido.

La relevancia de la Ley 71 que resume los avances de esta primera etapa fue, justamente, el diseño que apuntaba a asegurar el proceso y la entidad de los actores intervinientes. En esos términos, fue aprobada en la legislatura en noviembre de 2008 pero, unos meses antes, al cambiar el Secretario de Planeamiento se designó un nuevo equipo técnico.

### **Estudios sectoriales, programas y conflictos en la participación (1998-2001)**

Desde la Secretaría de Planeamiento, los nuevos funcionarios promovieron a lo largo del 2008 la realización de nuevos estudios que consideraban necesarios para completar el diagnóstico y se eleva un documento a la Legislatura que no fue aprobado. Y si bien se respetan lineamientos de la Ley 71, el cambio de rumbos y los conflictos con la Comisión Asesora Permanente Honoraria (ComAPH) fueron algunos de los principales obstáculos para el desarrollo del Plan.

Según el equipo que lideró el pre diagnóstico, los técnicos de la Secretaría proponían métodos tradicionales y rechazaban la participación. “Las autoridades querían un plan urbano clásico que tuviera estudios técnicos y una cierta racionalidad técnica, o tecnicista, que fue la que se impuso. Así que cuando nosotros terminamos el pre-diagnóstico sobre la base de una metodología que obviamente las autoridades no estaban dispuestas a aprobar, renunciamos. No estábamos dispuestos a asumir la metodología que ellos querían implementar pues se trataba de un modelo “sin actores, sin conflicto social” (entrevista a Eduardo Reese, 9/11/2010). En efecto, el equipo del Pre diagnóstico rechazaba de plano los estudios sectoriales y en ese sentido plantearon muy claramente sus disidencias respecto de quienes “juntan data y producen tablas”. En ese sentido, Robirosa afirmaba que “La planificación tradicional –y su metodología básicamente tecnocrática– supone un Estado fuerte, actor único o fundamental en inducir respuestas previsibles de los otros actores sociales y en el modelamiento de los diversos escenarios. Hoy el Estado debe compartir la tarea con otros actores sociales, con aquellos que sean

pertinentes en cada escenario de gestión” (entrevista a Mario Robirosa, 4/11/2010). El entonces Secretario García Espil recupera ese aporte, en disidencia con esas críticas: “uno de nuestros principales aportes fue la elaboración de estudios de base (...) hacía más de treinta años, desde el último plan, que no se llevaban a cabo estudios en profundidad” (entrevista a Enrique García Espil, 9/11/2010).

Esas diferencias conceptuales remiten a un cambio de rumbos, pues a diferencia de la planificación desde la identificación de problemas, se promueve una amplia gama de diagnósticos sectoriales que se llevan a cabo en los primeros meses de la nueva gestión. En efecto, a mediados de 1998, la Secretaría Gobierno ponía en marcha tres iniciativas concurrentes: la elaboración de una serie de estudios diagnósticos mediante un convenio con la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires, la redacción de un documento estructurado por temas: Población y Territorio, Ambiente, Transporte, etc., que se cierran con recomendaciones, con un sustantivo protagonismo de Heriberto Allende y la integración del primer Consejo del Plan, que comienza a trabajar en noviembre de 1998 y fue legitimado por el decreto 1.362 de abril de 1999.

En el CoPUA se reúne un grupo de reconocidos especialistas en tanto representantes de la legislatura y del Ejecutivo, pero que forman parte de las redes de arquitectos y planificadores. Por su parte, los secretarios del Ejecutivo no tuvieron una participación relevante y paulatinamente dejaron de formar parte del Consejo, dejando las iniciativas a la Secretaría de Planeamiento, pero signando el aislamiento del plan. En ese marco, se iniciaba el programa de reuniones semanales de los técnicos mientras se convocaba a las organizaciones sociales. La ComAPH se conforma en abril de 1999 pero sus relaciones con el CoPUA fueron muy conflictivas desde las sesiones del Primer Foro de Debate de abril y mayo de 1999. Más que discutir el diagnóstico, la ComAPH cuestionaba el rol del CoPUA en particular y del proceso de planificación en general.

Lo que estaba en juego parecía ser la interpretación de la Ley 71 que no precisaba si el Plan era responsabilidad del Consejo con el asesoramiento de la Comisión o si se trataba del un resultado conjunto. Para algunos de los entonces consejeros, no se enunciaron suficientemente las reglas y los alcances de la participación. “Lo que pasó –recuerda un consejero entrevistado– es que hubo cero expertise y cero experiencia.

Muy inocentemente se realizó una convocatoria abierta y en las primeras reuniones aparecieron cientos de personas y de organizaciones que no supimos estructurar”. Para otros, el factor de conflicto fueron las estrategias particulares de algunos profesionales que participaban de las asociaciones, que aspiraban a tener un mayor liderazgo y cargos en la gestión y utilizaban el conflicto como modo de posicionamiento. Un tercer grupo de opiniones adujeron que el excesivo foco en los estudios técnicos así como la falta de ejes precisos de estudio y acción, daba lugar a un ejercicio genérico de participación por sobre un debate centrado en problemas específicos. Seguramente, confluyeron varios factores en un conflicto con dos importantes consecuencias: una progresiva deserción de las ONGs que participaban de una ComAPH que se redujo a un grupo de quince instituciones y el enfrentamiento creciente que se manifestaba en la prensa escrita y en todas las presentaciones públicas del Plan. Los amparos frente a la justicia y las sucesivas denuncias obstaculizaban el tratamiento legislativo y las presentaciones públicas.

Por su parte, la Comisión del PUA intentaba ganar el “espacio público” presentando sus lineamientos en los recientemente creados dieciséis Centros de Gestión y Participación, cuyo objetivo eran descentralizar la gestión del gobierno de la ciudad y asumir roles de “planificación, ejecución y control”. En enero de 2000 se organizaron varios talleres conjuntos, donde se trataba de relevar los temas que eran considerados problemas por los vecinos y más allá de la confusión de escalas que resultaba, los resultados eran más que controvertidos. La práctica de los talleres mostraba que la participación más que una solución era un problema a ser tratado con instrumentos específicos. Y si la intención de construir conocimiento colectivo establecida además por los procedimientos propuestos por la Ley 71 estaba presente, los resultados no fueron auspiciosos.

En un terreno mucho más balizado, los especialistas –entre los cuales David Kullock asumió un rol sustantivo– avanzaban con el diseño del Modelo Territorial (GCBA, 1999) y en la formulación de un conjunto de Políticas Generales de Actuación (GCBA, 2000) que en sí fueron objeto de fuertes debates dentro del Consejo. En ese marco se convocaron expertos de otros países, cuyo rol, como es habitual (Delpech, 2008) fue el de arbitrar entre las diferentes posiciones, en las lógicas de aprendizaje,

traducción, transferencia o circulación propios de los intercambios internacionales en políticas públicas. Hugo Gilmet y Néstor Inda, a cargo de la redacción del Plan Estratégico de Montevideo, Jordi Borja, conocido experto catalán que contribuyó a difundir la experiencia de Barcelona en América Latina y de Dominique Petermuller, experta del Atelier de Urbanismo de París comentaron lo actuado y prepararon sus propios informes. Estos consultores, además de los aportes que efectuaban desde su propia experiencia y desde su posición de exterioridad a lo que esta en juego, los situaba un paso más allá de las disidencias locales y asumían el rol de legitimar lo que se estaba haciendo.

El fantasma del “plan libro” –el plan que se dibuja y se escribe pero nunca se ejecuta– estaba siempre presente en tanto la mayor preocupación residía en traducir los estudios sectoriales en proyectos y propuestas realizables. “Todas las ciudades saben qué proyectos tienen que llevar a cabo”, afirmaba provocativamente Borja, “es por eso que más que estudios generales inconducentes el desafío es seleccionar los proyectos con mayor potencialidad y trabajar en su factibilidad”. En ese contexto, se promovieron concursos de ideas y de proyectos que se publicaban en las revistas especializadas. En el discurso del Plan Urbano Ambiental están bien presentes los slogans de “ciudad competitiva”, “gobernable”, “atractiva para inversiones y turistas”. Pero al mismo tiempo se combinaban estrategias generales y propuestas específicas, capitalizando la experiencia adquirida en relación a los proyectos urbanos desde su potencialidad operacional, pero en un esfuerzo por articularlos dentro de una visión integral de la ciudad y sus problemas.

En cierto modo, se trató de un ciclo de construcción de capacidades de los arquitectos que trabajaron en la elaboración de los documentos, que siguieron desempeñándose en ámbitos de planificación, de igual modo, hubo una sustantiva circulación de esos materiales –en particular la exhaustiva reseña de instrumentos normativos y de gestión redactada por Kullock– que es aún utilizado como material de consulta. Asimismo, no es de soslayar que muchos de los proyectos que se fueron configurando en esos años, como las propuestas para el soterramiento del Ferrocarril Sarmiento, la red de parques y espacios públicos costeros, la revitalización del centro de la ciudad, entre otras iniciativas, se instalaron en las agendas públicas. No obstante, esta etapa, prolífica

en debates, presentaciones públicas, documentos escritos, programas y agenda metropolitana (GCBA, 1999, 2000) se cerró con la presentación de un *dossier* a la Legislatura que no logró ser aprobado.

### **Las derivas del documento (2001-2004)**

El Plan Urbano Ambiental llegó a la Legislatura en noviembre del 2000, tres meses después de la asunción de Aníbal Ibarra como Jefe de Gobierno, en el contexto de la muy profunda crisis que atravesaba el país. En ese marco, con la oposición de la Comisión Asesora Permanente, los conflictos de competencias con el Plan Estratégico y las dificultades de legitimar el plan, se elabora un nuevo documento –muy breve– en torno a las estrategias territoriales, que tampoco pudo ser aprobado.

En el año 2000, como resultado del trabajo de seis comisiones, el PUA había logrado 24 votos favorables y estaba en condiciones de ser tratado en el recinto. Se programaba un primer tratamiento para el mes de abril de 2001, seguido de una audiencia pública en mayo, mientras se recibían los cuestionarios de consulta pública desde los Centros de Gestión y Participación y de la Mesa Coordinadora de la ComAPH que ya participaba en los plenarios semanales. Pero el tratamiento legislativo no tuvo lugar. Para algunos el problema principal era la magnitud del documento a ser aprobado, muy extenso y con muchísimos programas de actuación, inviábiles en el escenario del 2001. Para otros el principal obstáculo fue la ComAPH. El programa Control Ciudadano de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la asociación Poder Ciudadano y la Fundación Ciudad presentaron recursos de amparo frente a la justicia, argumentando que no se había cumplimentado las consultas comunitarias establecidas por la Ley 71 y por el artículo 29 de la Constitución de la ciudad. Como respuesta, el juez le informó a la Presidenta de la Legislatura, que la Ley, de aprobarse, sería declarada inconstitucional. En ese clima adverso, y en un difícil escenario nacional, los legisladores fueron desistiendo y finalmente se perdió el estado parlamentario por no haber sido tratado en el plazo exigido. Más allá de las posibles causas, es evidente que el consenso se fue diluyendo.

No es de soslayar que desde fines de 1999 se fortalecía la actuación del Plan Estratégico. Como mencionamos, la Constitución de la Ciudad,

promovía dos instrumentos de planificación: el Plan Urbano Ambiental y el Plan Estratégico. Se suponía que el Plan Estratégico tenía la misión de construir consensos acerca de lineamientos generales, en tanto el PUA debía centrarse en intervenciones territoriales siendo la referencia para la formulación de políticas de Estado en la esfera de la intervención en obras públicas y de control mediante normativas urbanas y ambientales. La Ley 310 de diciembre del 1999, creaba el Consejo del Plan Estratégico y precisaba sus criterios operativos. Una Asamblea General designaba un Comité Ejecutivo de 25 miembros, un Director de Enlace que coordina las acciones del Consejo con el ejecutivo y la legislatura, y un Comité Asesor Académico conforman su gobierno. A mediados del 2001 se convocaba la Asamblea General que organiza cuatro grupos de trabajo: el institucional, el físico-ambiental, el social, y el económico que comienzan a trabajar y llegan a 160 organizaciones inscriptas en 2004, cuando se presenta el documento del Plan Estratégico, seguido de varios lineamientos centrados en políticas de Estado. Y si bien hay coincidencias entre las propuestas del PUA y de un Plan Estratégico, más centrado en las artistas institucionales de la Ciudad Autónoma, la superposición de misiones y funciones no permitía lograr un sistema de planeamiento integrado.

En mayo del 2002, en plena crisis económica y con el Plan Urbano Ambiental bloqueado en la Legislatura, se reestructuró la oficina de Planeamiento. La nueva gestión a cargo de Eduardo Epstein como Secretario de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano, y de Margarita Charrière como Subsecretaria de Espacio Público y Desarrollo Urbano, marcó otro importante punto de inflexión. Pues, además del cambio de consejeros, se promovieron cambios significativos en las atribuciones del CoPUA que comenzó a ocuparse de expedientes y consultas urbanísticas en tareas más burocráticas, en tanto las decisiones acerca de la planificación se concentraban en la Subsecretaría. De todos modos, más que en el largo plazo, en ese tiempo todo el Gobierno de la Ciudad respondía a las urgencias, en programas destinados a la gente en situación de calle, a las ferias barriales, a controlar la utilización del espacio público.

A lo largo del 2003, la Secretaría junto con algunos representantes de la Legislatura, reelaboró una nueva versión del PUA, más depurada, limitada al Modelo y a las Estrategias Territoriales. El objetivo

era establecer un esquema orientativo centrado en estrategias territoriales, postergando el tratamiento de aristas conflictivas en una suerte de contracara del voluminoso dossier del 2000. Mientras las asociaciones profesionales como el Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo (CPAU), las Facultades de Arquitectura, La Sociedad Central de Arquitectos (SCA), el Centro Argentino de Ingenieros (CAI) firmaban cartas abiertas y reclamaban la aprobación del plan como reaseguro de tiempos difíciles: se trata de “Un proyecto de ciudad que genere crecimiento, trabajo y actividad económica. Es por lo tanto indispensable dar señales claras de que el Plan Urbano Ambiental constituye una política de Estado”, se leía en *la Revista de la Sociedad Central de Arquitectos*. Por su parte, las organizaciones civiles seguían reclamando por la falta de participación. En 2004, cuando la versión reducida del PUA llegó a la Legislatura, volvió a ser objeto de amparos judiciales y perdió definitivamente su estado parlamentario (Juzgado 2, 2004).

### **Planificación vs. gestión (2005-2008)**

En 2005, ante la imposibilidad de iniciar el trámite legislativo, frente a los embates de las comisiones participativas, varios legisladores junto a los consejeros del CoPUA tomaron la decisión de volver a presentar el Plan Urbano Ambiental. Para evitar los conflictos pretéritos, se propusieron encarar un proceso que contemple explícitamente la participación, dando lugar a un documento legible, corto y aprobable que soslaye todo tipo de planteo conflictivo. Un tiempo después, durante la gestión de Jorge Telerman iniciada en 2006, una polémica pública sobre la construcción de edificios en altura en el barrio de Caballito presentó una ventana de oportunidad.

Uno de los pasos iniciales en la reformulación del plan fue seleccionar un experto en procesos participativos con el objetivo de diseñar los procedimientos. El antropólogo Gravano, a cargo de la tarea, propuso un plan de trabajo, considerando la cultura organizacional y los imaginarios urbanos de los actores en juego, facilitando el proceso participativo y evitando los errores de 1999. Se argumentaba que los conflictos entre el CoPUA y la ComAPH se vinculaban a las representaciones de las organizaciones académicas y profesionales que comparten una

cultura que, en el fondo, se contraponen a una participación más amplia (Gravano, 2007). Por su parte, David Kullock, quien de algún modo tuvo el mérito de lograr una cierta continuidad de un Plan que atravesaba y se transformaba según los criterios de las diferentes gestiones, visualizaba el proceso como un espacio de construcción de consenso, como “una plataforma para discutir los problemas y encontrar soluciones coherentes entre todos”. En ese punto, se trataba de asegurar las instancias participativas previstas por la Ley 71, pero asegurando la calidad del proceso (Entrevista a David Kullock, 26/10/2010).

En junio del 2005, la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento, presionada por el CoPUA, creó el Foro Participativo Permanente (FPP) y en agosto se iniciaron las reuniones, con un número acotado de participantes, con el objetivo de actualizar y aprobar el PUA, logrando “consenso técnico y disenso político” que debe ser ampliado con un amplio consenso social. Luego del FPP, se organizó una nueva ComAPH con representantes de las universidades, de las organizaciones profesionales de arquitectos e ingenieros, de asociaciones como las de la Pequeña y Mediana Industria (APYME) y la Federación de Comercio de Buenos Aires (FECOBA) a los que se sumaban asociaciones barriales, representantes de villas miserias y organismos sin fines de lucro. Para evitar procesos “desde arriba” se abrieron dos tipos de talleres, los del Foro Participativo Permanente (FPP), espacio participativo para la elaboración del plan y otras políticas urbanísticas y los de una nueva Comisión Asesora. A los efectos de registrar los resultados, cada uno de los talleres se cerraba con un acta firmada, que incluía acuerdos y desacuerdos y daba cuenta del proceso.

En la nueva coyuntura también se busca un documento más modesto y con poco detalle que refleje acuerdos básicos y consensuados, con lenguaje comprensible y centrado en textos escritos. Se apuntaba a lograr una suerte de acuerdo amplio, similar al de las Cartas internacionales que fijan los puntos centrales de la agenda. Según los entrevistados, la nueva metodología funcionó. Durante el 2006 se realizaron 78 talleres que avanzaban capítulo por capítulo del diagnóstico y de las propuestas, completándose así un primer borrador (GCBA, 2008; Kullock, 2007, 2008).



En enero del 2007 la Comisión Asesora firmó el *Documento Septiembre*, elevado a la Legislatura a mediados de febrero. Aunque habían pasado diez años, la Ley 71, elaborada durante la etapa de Reese y Robirosa, se mantuvo como el núcleo del PUA. En ese conjunto de problemáticas, se actualiza el temario del Plan Urbano. A diferencia de los años noventa, ya no se trata de insertarse en las redes de ciudades globales sino de resolver los problemas sociales y los procesos de segregación y segmentación social y espacial. La costa, las villas miserias y el sur, las inundaciones, el transporte y las redes; las centralidades, las transversalidades, los espacios verdes son algunos de los problemas a resolver. Los cinco ejes prioritarios: Estructura y Centralidades, Transporte y Movilidad, Hábitat y Vivienda, Espacios Públicos, y Producción y Empleo ilustran la superposición de nuevos y viejos ítems.

El PUA reformulado respecto de sus versiones anteriores, llega una vez más a la legislatura, pero en un escenario más dinámico, en una ciudad que crece al ritmo de una desmesurada actividad inmobiliaria. Precisamente, el debate de las “torres” en Caballito que se declara en 2006 parecía justificar la necesidad de contar con un plan en relación a normativas y códigos que regulen los tejidos y los usos: “En los últimos dos años se pidieron autorizaciones para edificar más de dos millones y medio de metros cuadrados. En su enorme mayoría, se trata de edificios para vivienda, los cuales se concentran en pocas áreas urbanas. Ante esto, los especialistas han planteado la necesidad de que se evite un desarrollo caótico; también señalaron que deben realizarse inversiones para mejorar los servicios y revitalizar zonas postergadas” (*Clarín*, marzo 2007). Los vecinos reclamaban una solución inmediata, y la respuesta política fue una medida extrema ofrecida en el corto plazo. Mediante el Decreto 1.929/06, el ejecutivo suspendió el otorgamiento de permisos de obra por un período de tres meses para edificios de más de cuatro pisos de altura en las zonas en debate. El PUA, dentro de esa controversia, se presenta a sí mismo como una solución de largo plazo. Se trataba de una interesante oportunidad para enviar el Plan a la Legislatura.

Luego de decretar una veda de noventa días para las construcciones en altura, el gobierno vio en el Plan una forma efectiva de encauzar esos reclamos y de responder a las críticas del CoPUA y de las organizaciones que criticaban la gestión de Telerman por no poner suficiente

fuerza en aprobar el documento: “Luego de prohibir entre noviembre y febrero los permisos de obras en seis barrios, el Gobierno de Jorge Telerman envió el proyecto a la Legislatura como gesto político para tratar de descomprimir las presiones que recibía tanto de los vecinos como del sector de la construcción” (*Clarín*, junio 2007). El *Documento Septiembre* fue elevado a la legislatura cuando se preparaban las elecciones para Jefe de gobierno. El jefe del bloque macrista, la principal fuerza de oposición en la legislatura, aseguró que su idea era que el plan se aprobara: “Con los conflictos generados por la explosión de la construcción y los crecientes problemas de tránsito y transporte, la necesidad de que se realice un ordenamiento territorial en la Ciudad parece cada vez más urgente” (*Clarín*, octubre 2007). El Plan Urbano Ambiental finalmente se aprobó en primera lectura el 21 de diciembre del 2007 con el apoyo de los tres bloques principales.

El *Documento Septiembre* fue también foco de elogios y de críticas. Marcelo Corti escribía: “La aprobación definitiva del Plan Urbano Ambiental permitiría además encarar sobre una base cierta la modificación estructural o (preferiblemente) el reemplazo de un Código de Planeamiento Urbano ya obsoleto, cuya prolongación en el tiempo y su modificación por partes y a pedido (de los promotores, en una época; de los vecinos con capacidad de lobby, en la actualidad) lo han transformado en un instrumento contradictorio y conflictivo” (Corti, 2008 a). Por otro lado, las críticas argumentaban que el Plan era muy general y carecía de propuestas concretas. Ya durante la gestión de Macri, se movilizaron las fuerzas para aprobarlo. Los principales testimonios a favor del proyecto estuvieron a cargo de las entidades académicas y profesionales que eran parte del Foro. El Ministro de Planeamiento Daniel Chain comentaba: “No se trata del final del camino sino del punto de partida”. En contracara, Iliana Mignaqui, desde la Facultad de Arquitectura, resumió los comentarios críticos: “Muchos temas se han mencionado aquí, entre ellos, la ausencia de un diagnóstico problematizado, no haber dimensionado correctamente, luego de todo lo que ha sucedido durante estos últimos años en términos de polarización social y sus consecuencias espaciales; la falta de escenarios para el desarrollo a corto y mediano plazo; la falta de prioridad en las estrategias, proyectos y programas de actuación; la ausencia de plazos también en los mecanismos de monitoreo y control

del plan en este proceso; no definir los grandes criterios orientadores sobre temas centrales, como algunos de los que ya se han mencionado, respecto de qué hacer con la tierra pública vacante, qué hacer con el puerto, qué hacer con los criterios para la urbanización de las villas, qué criterios se van a definir para la densificación urbana atendiendo a las dinámicas demográficas y sociales que ha tenido la ciudad". En esa tónica, el suplemento de Arquitectura de Clarín informaba que el proyecto aprobado en primera lectura, era "apenas un catálogo de buenas intenciones".

Después de las audiencias públicas, el CoPUA y luego de un año de intensos debates en la Comisión de Planeamiento de Legislatura, se agregó un capítulo sobre el patrimonio y un listado de acciones prioritarias. Finalmente, el 13 de noviembre de 2008 la Legislatura sancionó el Plan Urbano Ambiental como Ley 2.930, en el marco de la gestión de Mauricio Macri que era Jefe de Gobierno desde diciembre de 2007.

Marcelo Corti comentaba: "Esta tercera presentación del Plan es en la práctica una versión sintetizada de las anteriores. Recordemos que la primera presentación del PUA fue objetada por un grupo de organizaciones intermedias que entendían el mandato participativo establecido en la Ley 71 (de creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental) como una obligación de realizar el plan en conjunto entre los equipos técnicos y la comisión participativa honoraria establecida por dicha Ley. A pesar de que esta posición fue rebatida judicialmente, la disputa influyó en el ánimo de los legisladores, que dejaron caer el primer proyecto (caracterizado por la gran cantidad de información y análisis realizado en su preparación) y permanecieron indiferentes al segundo proyecto, que en un intento de consenso político fue enviado sin los programas de actuación previstos originalmente. Que un gobierno de centro derecha (al que se supondría por inclinación ideológica más reacio a implementar mecanismos de planificación urbana) logre en su segunda semana de gestión la aprobación de un instrumento que los anteriores gobiernos no pudieron conseguir en una década, habla claramente sobre los problemas de liderazgo y de comprensión del territorio de esas gestiones, en especial de las denominadas progresistas" (Corti, 2008a). Sin embargo, los consejeros cuentan que, mientras el plan se aprobaba, el ejecutivo les quitaba recursos y personal, mientras publicitaba en la plaza pública una amplia gama de proyectos de envergadura que nunca fueron

consultados. Más aún, luego del cambio de gobierno, los representantes de la Legislatura y del Ejecutivo que conformaban el Consejo del Plan no cumplían los requisitos técnicos y académicos requeridos pues, de algún modo, el CoPUA, con capacidad operativa decreciente se transformó en una suerte de refugio o de premio para asesores de los legisladores.

Más que un tema de conservadores vs. progresistas, en el momento de su aprobación, el documento con su proceso participativo convenientemente documentado, prolijo y correcto, resultado de un zigzagueante proceso, había perdido su objetivo inicial, el de contribuir a la construcción de un proyecto compartido para la ciudad en la ilusión de futuro del inicio. Sin correr los riesgos de jerarquizar algunos temas por sobre otros, de enfrentar consensos y disensos, la aprobación del plan suscitaba una cordial indiferencia, mientras la ciudad se iba construyendo y reconstruyendo sobre sí misma, como resultado de la reactivación económica y la actividad inmobiliaria. Por un lado, la propia Legislatura nunca exigió al Ejecutivo los “informes de avance” sobre el PUA que le Ley le obliga a presentar anualmente. Por otro lado, el Ministerio de Planeamiento –antes Secretaría– presenta la Ley 2.930 en un libro que no registra ese resultado con el proceso anterior. Es de constatar además que la amplia gama de documentos terminados en el 2000 (el Documento Final, el Modelo Territorial, etc.) son consignados como un hito más dentro de un amplio listado de planes regionales (Ministerio de Desarrollo Urbano, 2009). La Ley se autonomiza así de su proceso de elaboración. En sintonía con una amplia gama de los planes nacionales a cargo del Estado Nacional, el Gobierno de la Ciudad continuó elaborando nuevos documentos, tales como Buenos Aires 2050 visualizando escenarios alternativos. Pero al igual que el PUA aprobado, esos escenarios de futuro se alejaban cada vez más de la gestión de la ciudad.

### **Reflexiones finales**

¿Qué es posible decir acerca del “ciclo de vida” del PUA? De un modo general, la puesta en marcha del proceso del plan clausuró una etapa de cuestionamiento de la planificación y reencontró en la formulación de planes estratégicos un modo de recuperar el rol del Estado en

su capacidad de intervención y control. Más específicamente, cada etapa del ciclo da forma a cuatro productos sucesivos que, con algunos –pocos– denominadores comunes, responden a diferentes formas de acción.

En una fase inicial, el pre-diagnóstico confirió renovada confianza en el rol de intervención y control del Estado. En esa instancia se elaboró un diseño institucional y un programa de trabajo, cuyas huellas quedaron impresas en el diseño institucional de la Ley 71. El cambio posterior de funcionarios y especialistas a cargo, en vez de desarrollar esos lineamientos iniciales conllevó un cambio significativo en los criterios metodológicos y en los modos de operar previamente definidos. En un contexto signado por los debates y controversias, el nuevo equipo a cargo del Plan preparó un expediente que incluía una serie de programas de actuación sobre todas las dimensiones de la ciudad que planteaban problema. Debido a las ambigüedades del proceso, a la falta de definiciones del *dossier* y a los conflictos con las asociaciones integrantes de la Comisión Participativa Permanente, no se logró que la Ley fuese promulgada.

Una lectura superficial podría contraponer un primer momento “estratégico” y un segundo momento de retroceso hacia formas de planificación “tradicional”. Sin embargo, lo que se observa es una manifiesta dificultad para seleccionar ejes de trabajo prioritarios, una falta de experiencia de negociación en procesos participativos y más ampliamente, un esfuerzo de la nueva gestión por diferenciarse de la anterior.

Esa primera y traumática experiencia fue el telón de fondo de los dos últimos documentos elaborados, en los cuales se realiza un sostenido esfuerzo para superar los obstáculos que habían impedido la consagración legislativa del Plan. El tercer intento se realizó mediante un documento sumario que se preparó durante 2003 y 2004, en un escenario nacional crítico, y en competencia con un Plan Estratégico municipal que tampoco logró superar la férrea oposición que ejerció, una vez más, la Comisión Participativa Permanente.

En contraste con lo anterior, el *Documento Septiembre*, base de la Ley 2.930 aprobada en 2008, está basado en un prolijo y documentado proceso. Dicho Plan, que ignora explícitamente todo el proceso anterior, plantea una serie de muy buenas intenciones que obtuvieron el apoyo de los legisladores. Ese apoyo se logró aprovechando la oportunidad creada por un conflicto urbano en el cual la población de la ciudad reclamó

instrumentos que hicieran previsible la acción de gobierno. Se trató sin embargo de una movilización efímera y el Plan aprobado fue una propuesta meramente retórica, sin capacidad alguna para estructurar políticas públicas. El plan aprobado presenta, en efecto, una narración ordenada de lo que la ciudad y el área metropolitana necesitan, pero es incapaz de estructurar políticas públicas y, por otra parte, tras su aprobación ya nadie demanda a los funcionarios disponer de, y ejercer, esa competencia.

A nivel institucional, a pesar de la presencia de algunos especialistas de renombre que lograron mantener algunas líneas de continuidad, el análisis muestra que en cada cambio de funcionarios o gobernantes se renovaban los equipos técnicos y las bases conceptuales y metodológicas. Soslayando el carácter interinstitucional y la amplia representatividad política que debía asegurar su autonomía, en los términos establecidos por la Ley 71, la adjudicación de los recursos y la promoción del plan estuvieron siempre a cargo de la Secretaría de Planeamiento, pues el resto del Ejecutivo del Gobierno nunca participó activamente. En ese sentido, cabe señalar la precaria autonomía del Consejo del PUA y la marcada discontinuidad del proceso.

Ahora bien: ¿fue/es el PUA un plan fracasado? No es esta nuestra conclusión, o mejor dicho, no es un modo de razonamiento que consideremos pertinente. De algún modo, cada uno de los documentos presenta un esquema sistematizado de las asignaturas pendientes de la ciudad y sobre todo, en las ideas y vueltas del proceso. En su interacción, los actores fueron construyendo capacidades específicas. No se puede soslayar que muchos de los especialistas que se desempeñaron en el PUA actuaron más tarde como expertos en el diseño de la amplia gama de planes federales que se pusieron en marcha durante la primera década del siglo XXI. De igual modo, los miembros de las asociaciones civiles que se oponían a la acción de los expertos adquirieron también una valiosa experiencia de negociación que pudieron utilizar luego y compartir con otras organizaciones vecinales.

Como vimos, en el largo ciclo que va desde 1994 a 2008, fueron cambiando los temas considerados problema junto con las metodologías. En los tempranos noventa, el ambiente, los grandes proyectos urbanos y de espacio público eran el modo de asegurar las inversiones que

requerían las ciudades para incorporarse en la red global. Los planes estratégicos y los procedimientos participativos y de descentralización eran los instrumentos que lo harían posible. En los últimos años, el foco se desplazó hacia los problemas del hábitat y la vivienda, hacia los desajustes entre el transporte y la movilidad dentro de una acentuada segregación-fragmentación social y espacial. En cuanto a los procedimientos, se constató que la participación no era una fórmula mágica sino un problema en sí mismo, que requiere de mecanismos adecuados y experiencia, y que las tensiones entre formulación e implementación son conflictos constitutivos de la planificación. No está de más recordar que la necesidad de articulación metropolitana era otra de las asignaturas pendientes, presente como telón de fondo en todas las propuestas. Sin embargo, más allá de las agendas metropolitanas y de las intenciones de articulación regional, las propuestas se desplegaban de hecho sobre el circuito de la ciudad compacta, sin reparar demasiado en su expansión hacia una entre-ciudad en la cual vive más del triple de la población capitalina. En síntesis, no es difícil ver que cambian las lógicas –contextuales y conceptuales– que presiden los modos de operar y que, sin embargo, esos cambios de rumbo no siempre son el producto de una capitalización reflexiva de experiencias anteriores.

Es en ese punto donde planteamos que el estudio de los planes, más allá de los resultados que puedan obtenerse al implementarlos, puede ser de utilidad. Su elaboración, tributaria de diagnósticos de la ciudad no siempre explícitos, remite al perfil de los especialistas que los concibieron e ilustran sobre los temas considerados problema en cada escenario histórico. Al intentar constituirse en guías orientadoras de la gestión, y en sí mismos, en su carácter de instrumentos de intervención y control, refieren tanto a estructuras y procesos administrativos, a instancias y modalidades de toma de decisiones políticas y a consideraciones acerca de la participación. Finalmente, en torno de ellos es posible dar cuenta de ese heterogéneo conjunto de actores e intereses, de normas y de formas que se dirimen en los procesos de toma de decisiones y en las acciones sobre el espacio urbano.

## Bibliografía

- Ascher, F. (2004), *Los nuevos principios del urbanismo*, Madrid, Alianza.
- Fernández Guell, F. (2006), *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*, Barcelona, Reverté.
- Corti, M., "Más vale rápido que nunca", *Clarín*, 08/01/2008 (a)
- Corti, M., "Aprobar y mejorar el PUA", *Café de las Ciudades*, abril, 2008 (b)
- Delpech, Thierry (2008), "L´analyse des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l´art ", *Questions de recherche/ Research in Question N° 27*, décembre. In: <http://www.cer-sciences-po.org/publica/qdr.htm>.
- GCBA, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1997), *Elementos de Diagnóstico. Documento de Trabajo*, Plan Urbano Ambiental, Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente.
- GCBA, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1999), *Diagnóstico y Objetivos*. Plan Urbano Ambiental, Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente.
- GCBA, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000). *Modelo Territorial y Políticas Generales de Actuación*. Plan Urbano Ambiental. Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente.
- GCBA, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000). *Documento Final*. Plan Urbano Ambiental. Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente.
- GCBA, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2008). *Actividades de Participación Organizadas por el Consejo del Plan Urbano Ambiental. Período 2005/2008*. Foro Participativo Permanente.
- GCBA, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2008). *Actividades de Participación Organizadas por el Consejo del Plan Urbano Ambiental. Período 2005/2008*. Comisión Asesora Permanente.
- Gravano, A. (2007), "Desafíos Participativos en la Planificación Urbana-Ambiental: El Aporte Antropológico." *Universitas Humanística*. 64 (Julio-Diciembre): 17-39.



- Kosak, D. (2008), *Urban Fragmentation in Buenos Aires: The Case of Abasto*. Oxford PhD Thesis, Oxford Brookes University.
- Kullock, D. (2007), "Gestión Urbanística: Las Luces Y Las Sombras." *Encrucijadas UBA: Revista de la Universidad de Buenos Aires*, 31-37.
- Kullock, D. (2008), "La Ciudad en Busca de un Plan", *Notas CPAU*. No. 2. Mayo, pp. 18-19.
- Jajamovich, G. (2012), "Arquitectos proyectistas y transición democrática. El Concurso de las 20 ideas", *Anales IAA N° 41, Buenos Aires en proyectos*, Buenos Aires: Instituto de Arte Americano, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, pp.203-212.
- Juzgado 2, "Dodero y otros contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)", Expediente 13039/0, 21 de septiembre de 2004.
- Lamborn, W. (2013), *Actores y procesos de planificación urbana. Los casos del Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires y del Blueprint Denver*. Tesis de Maestría del Programa Planificación Urbana y Regional. Dirección: Alicia Novick.
- Lascoumes, P. y Le Gales, P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Colin, 2007.
- Novick, A. (2009), "Las dimensiones de la ciudad bajo el prisma de los planes y proyectos. Historias, palabras y libros", *Registros N° 6*, Universidad Nacional de Mar del Plata, pp. 85-105.
- Novick, A. (2012), *Proyectos Urbanos y otras Historias*, Serie Teoría y crítica, Buenos Aires, Sociedad Central de Arquitectos-Nobuko.
- Reynaud, J.D. (1997), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Colin.
- s/a, «El Plan Urbano de Buenos Aires», *Clarín*, 02/03/2007
- s/a, "Losdesafiosdelaciudad, alahoradelasurnas." *Clarín*, 03/06/2007.
- s/a, "El Plan Urbano Ambiental sería tratado este mes." *Clarín*, 02/10/2007.



# Vinculaciones entre conocimiento especializado y procesos de planificación para el desarrollo local: El caso de la Dirección de Asuntos Municipales de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina)

Antonio Camou y Leyla I. Chain

## **Introducción**

El objetivo de este trabajo es analizar –a partir del examen de una acotada experiencia– algunos de los nuevos desafíos y enfoques del planeamiento estratégico a escala local, en el contexto de procesos de vinculación entre centros productores de conocimiento y gobiernos subnacionales. Como es sabido, hacia la década de los noventa comienzan a desarrollarse en nuestro país iniciativas de desarrollo local, promovidas fundamentalmente tanto por la necesidad de los municipios argentinos de enfrentar los nuevos problemas que se les presentaban por los efectos de los procesos de descentralización, ajuste y reestructuración económica en curso, como por el nuevo papel que los ámbitos locales comienzan a jugar en un contexto de mercados abiertos y globalizados (Borja y Castells, 1997; García Delgado y otros, 1997; Sassen, 1999; Rofman y Villar, 2006). En ese marco se difunden las ideas de planificación estratégica, participación ciudadana, gestión asociada, articulación público-privado y otras iniciativas semejantes, como parte de una nueva concepción del gobierno local que trasciende largamente su tarea limitada al servicio público urbano (alumbrado, barrido y limpieza). En Argentina en particular, el desarrollo local adopta masivamente al Plan Estratégico como una herramienta compleja, en constante evolución.

Según Catenazzi y Reese (2000), la experiencia argentina en materia de planificación del desarrollo local se despliega en una breve trayectoria que arranca hacia finales de 1993 con la formulación del Plan Estratégico de la ciudad de Córdoba; siete años después, alrededor de ochenta ciudades o micro-regiones y una provincia habían adoptado el enfoque participativo-estratégico en la elaboración de sus respectivos planes de desarrollo.

En el caso que nos ocupa hemos tomado la experiencia de la Dirección de Asuntos Municipales (DAM) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), que desde 1996 ha prestado asistencia técnica a más de cien organismos públicos del país, y que en el ámbito geográfico de la provincia de Buenos Aires ha llevado a cabo un amplio número de procesos de planeamiento estratégico a escala local. El trabajo tiene tres partes: en la primera, revisamos algunas discusiones básicas en torno a la relación entre elaboración de conocimientos especializados y toma de decisiones en el ámbito público, que nos permite elaborar un esquema simplificado para estudiar las vinculaciones a partir de tres dimensiones analíticas: *discursivas* (epistémicas), *político-institucionales* y *socio-profesionales*. En la segunda sección nos concentramos en la experiencia de la DAM, que ilustraremos con una experiencia concreta de transferencia llevada a cabo en el municipio bonaerense de Brandsen en los años 2002 y 2003. Finalmente, el trabajo cierra con algunas conclusiones preliminares donde se combinan “malas” y “buenas” noticias. Por un lado, destacamos que el tiempo transcurrido desde las primeras experiencias de planificación local hasta la actualidad permite afirmar que –en gran medida– estas iniciativas han sido hasta el presente incompletas, discontinuas o parciales, mostrando una recurrente desconexión entre el equipo asesor, el elenco del gobierno local y el marco de políticas a escala regional y nacional (Altschuler, 2006; Oszlak, 2009). Pero por otro lado, nuestra indagación también reconoce la necesidad de fomentar el análisis compartido de experiencias, a fin de que las lecciones aprendidas nos permitan contribuir a un tipo de comprensión encaminada a superar obstáculos, idear alternativas singulares y poner en juego las enseñanzas emergentes (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004).

## Saberes expertos y elaboración de políticas públicas<sup>1</sup>

Hace algunos años, el distinguido politólogo italiano Giovanni Sartori publicó un breve artículo destinado a la polémica. El trabajo se tituló “¿Hacia dónde va la ciencia política?”, y la mordaz respuesta del autor de *Homo Videns* fue, sencillamente, “a ningún lado” (2004). Desde entonces, han corrido intensos ríos de tinta en más de un continente, y son legión los autores que tendieron a ubicarse –de manera quizá un tanto extrema– a favor de la posición sartoriana (Cansino, 2008), en la vereda opuesta (Colomer, 2004 o Laitin, 2004), o que eligieron más sutiles formas de posicionamiento, relativizando –o soslayando– esta querrela puntual a favor de los permanentes e indiscutibles aportes de la obra de Sartori (Panebianco, 2006; Pasquino, 2009 o Schedler, 2009).

Más allá de cierto ruido en la discusión, no pocas veces acompañada de algunos adjetivos descalificativos, el debate ha tenido un saldo positivo. Entre otras razones porque ha permitido revisar algunos supuestos básicos sobre los modos de producción del conocimiento científico de la política, y porque también ha obligado a reflexionar sobre la vinculación (o la falta de vinculación) entre ese conocimiento y la solución de los problemas públicos. En este sentido, a juicio de Sartori, uno de los defectos principales de la ciencia política actual consiste en “privilegiar la vía de la investigación teórica a expensas del nexo entre teoría y práctica” (2004:351).

Sin entrar en el detalle de la disputa, tal vez sea más fructífero desplazar levemente el eje de atención, pasando del cauce principal de la ciencia política a los estudios de políticas públicas, y así examinar cómo se ha venido elaborando esta siempre difícil relación entre los procesos de elaboración de conocimiento y la toma de decisiones. Pero para ello será necesario dar algún rodeo por la constitución histórica de esa vinculación.

En tal sentido, una *historia lejana* de las relaciones entre las esferas del conocimiento y el poder político recorrería la reflexión y las distintas experiencias que van desde la antigüedad clásica hasta los albores de la modernidad, con la obra de Maquiavelo y la vasta literatura

---

1. Esta sección reelabora algunas cuestiones discutidas en Camou (2010).

sobre los “consejos” a los Príncipes; en estos casos, los vínculos entre la consejería política y las decisiones se configuran —al menos hasta Maquiavelo— a través de relaciones personalizadas, escasamente sistematizadas en lo que hace a su estructura cognitiva, y con un muy bajo grado de institucionalización y profesionalización (DeLeón, 1999:137). Una *historia moderna*, por su parte, reconocería su punto de quiebre en los comienzos de la constitución de las ciencias sociales como disciplinas autónomas y su articulación con las necesidades del Estado burocrático y racional, las exigencias de los mercados capitalistas, y las expectativas de justicia de nuevos actores sociales. Pensemos, por ejemplo, en los casos de Saint-Simon, Comte, Le Play o Durkheim en Francia; o el programa de la Sociedad Fabiana (1884), la obra de Sydney y Beatrice Webb y la fundación de la *London School of Economics* para el caso británico; o la labor de Max Weber, Edgar Jaffé y Gustav Schmoller en los trabajos de la renovada *Verein für Socialpolitik* (1873), algo que en el lenguaje de nuestra época consideraríamos un *Think Tank*.<sup>2</sup>

Pero la *historia contemporánea* en la relación entre lo que comienza a definirse más claramente como conocimiento especializado (*expertise*), de un lado, y como política pública (*public policy*), del otro, no empieza a escribirse en sus nuevos términos hasta el período que va entre la crisis de los años treinta y el fin de la Segunda Guerra Mundial. Y en buena medida habrá que esperar hasta la crisis de los años setenta, y a la reconfiguración de las relaciones estructurales entre Estado, mercado y sociedad civil en el marco del proceso globalizador, para que vuelvan a replantearse en este renovado contexto las complejas relaciones entre ambas esferas.

En esta larga historia de encuentros y desencuentros entre el mundo del saber y la política las sociedades occidentales actuales le fueron incorporando sus propias características, y también sus propias tensiones. Entre las más destacadas, como ha señalado Lewis A. Coser, hay que anotar el hecho de que el vasto proceso de burocratización de la vida social

---

2. Hay que anotar como curiosidad histórica que estos primitivos “tanques de pensamiento” creados en Europa fueron obra de socialistas y reformadores, y no tenían ligazón con los sectores dominantes; más bien, se originaron a partir de iniciativas de intelectuales y políticos preocupados por las condiciones de vida de los sectores populares.

ha llevado a que la “productividad cultural –que alguna vez pudo haber sido asunto de artesanías– se racionaliza de manera que *la producción de ideas* se parece, en los aspectos principales, a la producción de otros bienes económicos”. Paralelamente, el lugar que detentaba el literato y el intelectual de tipo “generalista” es paulatinamente ocupado por el “experto”, dotado de un dominio técnico sobre un campo del saber, y capaz de orientarlo a la solución de problemas concretos de elaboración de políticas (Coser, 1965:284; Brunner, 1996). En el mismo sentido, la vinculación entre los especialistas y la política se opera cada vez más al interior de redes de asuntos (*issue networks*), que conectan agencias de gobierno, tanques de pensamiento, centros de investigación, fundaciones privadas, organismos multilaterales, universidades, empresas patrocinadoras de proyectos, y otras organizaciones complejas, que dejan poco espacio a la figura declinante del intelectual “independiente”.<sup>3</sup>

Al poner nuestra atención en los años cuarenta del siglo XX, lo que se quiere destacar es el hecho de que en ese período se anudan dos complejos procesos, cada uno de ellos con sus propias temporalidades y dinámicas, que contribuirán a definir los términos de la relación entre conocimiento especializado y políticas durante las tres décadas siguientes. Por un lado, asistimos a la emergencia de un Estado que se ubica crecientemente en el “centro” de la sociedad, tanto como regulador de la esfera económica como promotor de la integración social, y que será un creciente demandante de expertos y técnicos para cumplir las cada vez más diferenciadas tareas propias de su condición de Welfare State; por otro lado, las disciplinas científicas, en general, y las ciencias sociales, en particular, experimentarán desde aquellos días un marcado proceso de desarrollo teórico-metodológico, de diversificación y especialización institucional, y de profesionalización de sus cuadros, en el marco de una modernización y expansión universitaria en gran medida sostenida por fondos públicos.

Obviamente, no habrá que pensar en una pauta única para el desarrollo de las relaciones entre la esfera del expertise y los procesos de

---

3. Una buena descripción del proceso de creciente especialización, profesionalización y “jergalización” de la vida intelectual americana en comparación con otros casos de países desarrollados se encontrará en Bell (1993). Para la noción de “redes de asuntos” véase Hecló (1992).

toma de decisiones a lo largo de esos años, y a través de diferentes países. En parte, porque los diferentes países centrales fueron desarrollando distintas constelaciones institucionales para la producción de conocimientos especializados de la mano de distintos modelos de universidad (Clark, 1997); en parte porque sus sistemas políticos, sus experiencias históricas, y la configuración de las relaciones de poder entre los actores estratégicos de esas sociedades han sido distintas. En principio, ha sido habitual contraponer la experiencia norteamericana y británica a la de los países de la Europa continental, pero cuando incorporamos al análisis a los países en desarrollo, entonces las trayectorias de los países centrales “empiezan a ser más similares” entre sí (Wagner *et al.*, 1991:56). Un punto que habitualmente se destaca es que “en los Estados Unidos y hasta cierto punto en el Reino Unido prevalecieron los nexos entre la ciencia social y el gobierno a finales del siglo XIX y en todo el siglo XX”, en buena medida, porque la “orientación a los problemas sociales ha sido parte del surgimiento mismo y la evolución de las ciencias sociales como forma de actividad profesional en los países angloamericanos” (Wagner *et al.*, 1991:53). En este sentido, la *American Social Science Association*, creada en 1865 en Estados Unidos, puede servir de ejemplo respecto de esta orientación práctica de las ciencias sociales. La organización abrazó explícitamente la idea de que “el científico social era un ciudadano modelo que ayudaba a mejorar la vida de la comunidad y no un investigador disciplinario, profesional y desinteresado” (Wagner *et al.*, 1991:53).

Pero cuando miramos por un momento el caso europeo, nos encontramos con una historia menos lineal, tejida de paradojas y rupturas. Por de pronto,

“(…) a comienzos del siglo XX, todas las sociedades europeas habían visto a grupos de intelectuales que promovían la investigación social empírica y se esforzaban por crear y establecer las ciencias de la política y de la sociedad. En muchos casos, estos intelectuales universitarios consideraron que su tarea, como funcionarios del Estado, era ofrecer una mejor comprensión de las transformaciones sociales que estaban sufriendo sus naciones, capacitando así a sus gobiernos y a sus élites políticas a adoptar las medidas que afirmaran la posición de sus países



entre los países nacionales europeos. Dista mucho de ser accidental el que verdaderos “movimientos” y fuertes organizaciones de élite favorables a la ciencia social y política se formaran en aquellos países que acababan de lograr la unificación nacional, como Italia y Alemania, o que habían transformada su estructura política, como Francia” (Wagner *et al.*, 1991:78).

Sin embargo, estas iniciativas originarias, dirigidas a vincular más estrechamente el ámbito de las ciencias sociales con el mundo de las decisiones políticas, y de la que son ejemplos destacados el programa durkheimiano en Francia o la experiencia de la *Unión para la Política Social* de Max Weber en Alemania, enfrentarán duros escollos. Por un lado, el proceso de institucionalización de las ciencias sociales empíricas sufrió en muchos países europeos las prevenciones o la desconfianza de saberes especulativos más arraigados, o directamente padeció los ataques provenientes de distintos grupos socioeconómicos, políticos o eclesiales, que veían como amenazantes la programática científico-crítica de las nuevas ciencias. Por otro lado, la vieja universidad de élite, ligada a rancias tradiciones aristocráticas, fue estructuralmente menos flexible para procesar las señales de nuevas demandas profesionales y de expertise que comenzaban a emerger desde algunos sectores sociales o estatales. Y finalmente, serán los desgarramientos político-ideológicos que culminarían en la trágica “guerra civil europea” de 1914 hasta 1945, los que arrastrarán a su paso los incipientes esfuerzos por organizar institucionalmente las nuevas disciplinas. Como lo ha recordado Burton R. Clark, al reconstruir el duradero impacto de la llamada “revolución humboldtiana” en las universidades germánicas en la primera parte del siglo XIX, y su posterior ocaso,

“(…) el sistema alemán de 1900 era sin duda alguna *el* lugar en el mundo en donde existía en abundancia un nexo productivo entre investigación, enseñanza y aprendizaje. Pero el sistema encalló en la siguiente mitad del siglo y, por lo tanto, contribuyó sustancialmente a que se transfiriera la preeminencia en la investigación

académica y el entrenamiento relacionado en la investigación a otros países, sobre todo a Estados Unidos” (1997:60).<sup>4</sup>

En ese panorama, entonces, el caso estadounidense se volverá la referencia de vanguardia. A su temprano proceso de modernización de la Educación Superior, habrá que agregarle la ventaja estratégica de haber evitado la devastación territorial durante la segunda guerra, siendo receptor neto de la fuga de cerebros europeos, y haber capitalizado más rápidamente la experiencia de los equipos “interdisciplinarios” movilizados durante la contienda e improvisados como unidades de inteligencia.<sup>5</sup> De hecho, será el líder de uno de esos equipos, el politólogo de Chicago Harold D. Lasswell, quien más claramente formalizará un programa orientado a organizar y sistematizar la problemática de la articulación entre saberes especializados y elaboración de políticas públicas mediante la estructuración de un espacio interdisciplinario integrador: las ciencias de las políticas (*policy sciences*).

En su clásico trabajo de 1951, “La orientación hacia las políticas”, Lasswell definirá a las *ciencias de las políticas* como el “conjunto

---

4. Hasta entradas las dos primeras décadas del siglo XX Alemania seguía siendo –aunque cada vez con menor frecuencia– el destino habitual de los jóvenes norteamericanos que aspiraban a una formación de postgrado de excelencia, tanto en ciencias “duras” como en Filosofía y humanidades. Un testimonio personal se encontrará en el fundador del estructural-funcionalismo sociológico, Talcott Parsons (1977).

5.. La hegemonía del pequeño colegio independiente (*college*) perduró en Estados Unidos durante 250 años, desde la creación del colegio de Harvard en 1636 hasta la década de 1880 aproximadamente. A partir de entonces, se sucedieron al menos tres periodos de intensa transformación institucional que han sido identificadas como “revoluciones” en la educación superior: la primera, en la última parte del siglo XIX, incorporó la doctrina humboldtiana de la unidad entre docencia e investigación; la segunda, durante el período de entreguerras, expandió y especializó el rasgo más idiosincrático del mundo científico y académico estadounidense: la existencia de una poderosa y extendida red de fundaciones y agencias donantes que asignan una enorme dotación de recursos a la investigación mediante mecanismos de competencia; el tercer período de cambio acelerado lo encontramos en la década y media posterior a 1945, cuando el financiamiento público empuja decididamente la expansión, diferenciación y especialización de la oferta universitaria en todos sus niveles (Clark, 1997:185-186).

de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un período determinado”. Claramente, Lasswell intentó ofrecer una respuesta consistente al hecho de que los problemas concretos del gobierno, en particular los referidos a la toma de decisiones e implementación de políticas (*policy*), quedaban habitualmente fuera de los estudios de *Politics*, ya sea entendida esta en su versión más jurídico-institucional (al modo del viejo institucionalismo), o en el sentido del estudio de la dinámica de poder entre grupos, partidos y otros actores organizados, al modo de los estudios pluralistas en clave conductista (Aguilar Villanueva, 1993).

Pero el proyecto de Lasswell se enfrentó a dos problemas duros de resolver. Por un lado, encontró lo que podríamos llamar *limitaciones externas*: el variado universo de relaciones entre conocimiento especializado y toma de decisiones en el marco de una sociedad compleja no alcanzaba a ser cubierto por *una* ciencia, aunque esta enarbolará de entrada una bandera de integración disciplinaria. Por otro lado, los seguidores del programa lasswelliano pronto se encontraron separados por diferentes *tensiones internas* a la hora de definir no solo los moldes epistemológicos, teóricos, metodológicos y técnicos desde los cuales abordar los problemas de los procesos de toma de decisiones, sino que también se planteó la dificultad de definir claramente el lugar desde el cual se posicionaba el experto o el analista frente al tomador de decisiones o el político.

Si damos por sentado el problema de las limitaciones externas, un somero análisis de las tensiones internas –que se manifestaron en diferentes planos– es ilustrativo del tipo de desafíos que debió enfrentar la empresa lasswelliana. Para decirlo con una grosera simplificación, los seguidores de Lasswell se dividieron en dos alas: de una parte, podría hablarse de una corriente “sinóptica” (Edward S. Quade, Yehezkel Dror), formada por racionalistas “puros”, maximizadores, planificadores, promotores de análisis racionales comprensivos, cuyo encuadre intelectual habría que buscarlo en el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como método y la optimización de valores como criterio de decisión; desde otro ángulo, encontramos la corriente “antisinóptica” (Charles Lindblom, Aaron Wildavsky), integrada por racionalistas limitados, incrementalistas, pluralistas, “*satisfi*”, sociólogos y politólogos de las políticas, quienes se

enrolaban en el pluralismo como metateoría, el análisis contextual de casos como método, y la racionalidad social (integración de intereses) como criterio de decisión.<sup>6</sup> En buena medida, estas posiciones apuntaban a generar dos tipos de conocimientos diferentes en su relación con las políticas: de un lado, un tipo de saber orientado a generar recomendaciones para la toma de decisiones fundadas en un saber científico demostrativo, y preferentemente de base matematizable, de otro, un saber más preocupado por comprender el sentido de la acción política en su particularidad, analizar los fenómenos de la construcción y ejercicio del poder en el marco de la puja de actores, y desentrañar los factores causales en un entramado sociohistórico del desarrollo de las cuestiones (*issues*).

Veinte años más tarde de aquel artículo seminal, cuando las aguas de algunos debates habían llegado a puntos de equilibrio y reconsideración, en un nuevo trabajo, "La concepción emergente de las ciencias de políticas" (1971), el politólogo de Chicago presentará una definición renovada de los estudios de política pública, con pretensiones más abarcadoras y conciliadoras, y haciendo eje en la relación entre conocimiento y toma de decisiones. En sus propias palabras, las *policy sciences* son... "ciencias interesadas en el conocimiento *del* proceso de decisión (*knowledge of*) y *en* el proceso de decisión (*knowledge in*)". El "conocimiento en" es un tipo de estudio orientado a proponer líneas de acción sobre una problemática dada con base en la definición y evaluación de las "mejores" opciones, se produce en "tiempo real", y los productores de conocimiento están directamente involucrados en el procesos de toma de decisiones. El "conocimiento de", en cambio, está constituido por estudios sobre las causas, desarrollo y consecuencias del proceso de elaboración y puesta en marcha de las políticas, su producción es independiente respecto del tiempo real de la acción, y los actores que lo producen mantienen una distancia crítica con el proceso de toma de decisiones. Para señalar dos ejemplos extremos, un estudio sobre el funcionamiento del sistema de jubilación privada en la Argentina de hoy, a efectos de proponer

---

6. David Garson (1986) señala que buena parte de las dificultades del programa lasswelliano se debieron a la ingenua visión de las relaciones entre ciencia y política; en este sentido, el "fracaso" de proyecto original y unificador de Lasswell quizá haya que buscarlo en su propio intento de vincular "humanismo (democrático)" y conductismo teórico-metodológico. Un amplio tratamiento de esta problemática se encontrará en Aguilar Villanueva (1993, Vol. I).

recomendaciones sobre su reforma, sería claramente un estudio de “conocimiento en”; una investigación sobre el impacto social de la generalización del sistema jubilatorio durante el primer peronismo, sería un caso de “conocimiento de”.

Ciertamente, ambos tipo de conocimiento son válidos y necesarios a efectos de mejorar los procesos de toma de decisiones, y ambos tipo de estudios habrían de ser cobijados bajo el manto común de las *ciencias de las políticas*, que en la renovada visión de Lasswell deberían poseer tres atributos básicos: i) Contextualidad: las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor que debe ser estudiado; ii) Orientación hacia problemas: se busca el esclarecimiento de Metas, Tendencias, Condiciones, Proyecciones y Alternativas; iii) Diversidad (pluralismo metodológico): los métodos utilizados son múltiples y diversos. En buena medida, esta conciliadora síntesis lasswelliana acompañó a una tácita división social del trabajo intelectual a partir de los años setenta: las universidades y los centros de investigación académicos serían principalmente el espacio de producción del *knowledge of*, mientras que las agencias estatales y un creciente número de *Think Tanks* serían los espacios privilegiados de producción del *knowledge in*<sup>7</sup> (ver Cuadro 1).

En tal sentido, la década del setenta será testigo de la expansión y consolidación del campo de estudio de las políticas públicas, junto con el surgimiento de nuevos debates y replanteos. Por un parte, hacia 1972 y con financiamiento de la Fundación Ford, se lanza una línea de apoyo a los nuevos programas de postgrado en políticas públicas en distintos centros académicos estadounidenses: Ann Arbor, Austin, Berkeley, Carnegie-Mellon, Duke, Harvard, Rand y Stanford. Asimismo, se fundan algunas de las principales publicaciones periódicas del área (por ejemplo, *Policy Sciences* en 1970), y se multiplican proyectos de investigación, congresos y reuniones académicas.

Simultáneamente, las usinas de pensamiento experimentarán un marcado crecimiento y una paulatina diversificación. En general, distintos autores coinciden en señalar que los centros de investigación y análisis de

---

7. La distinción de Lasswell entre dos tipos de conocimiento no es idéntica a la distinción entre “conocimiento básico” y “conocimiento aplicado”, aunque se vincula con ella. Podría decirse que tanto “conocimiento en” como el “conocimiento de” son formas de conocimiento aplicado.

políticas públicas tuvieron tres grandes momentos de creación (Haass, 2002; Abelson, 2002; Stone, 1996:17). Para el caso emblemático de los Estados Unidos, una primera generación, hacia fi del siglo XIX y primeras décadas del XX, estuvo ligada a un movimiento orientado a profesionalizar el gobierno y mejorar la Administración. Algunos ejemplos serían el Instituto de Investigación Gubernamental (1916), antecesor de la Institución Brookings (1927), o la Institución Hoover (1919). Un segundo momento se produce a partir del final de la Segunda Guerra, cuando comienza a emplearse la expresión “*think tanks*”, y los centros de investigación se orientan fuertemente a analizar la agenda internacional en el marco de la Guerra fría y los desafíos del liderazgo mundial estadounidense. Un ejemplo típico de esta generación será la Corporación Rand (1948), vinculada a la Fuerza Aérea norteamericana, y que fue pionera en la realización de estudios sobre análisis de sistemas, teoría de juegos y negociación estratégica. Finalmente, una tercera oleada emergió hacia los años setenta: estas nuevas usinas estarán concentradas, tanto en la “defensa de causas” como en la investigación, buscando generar “asesoramiento oportuno que pueda competir en un congestionado mercado de ideas e infl en las decisiones sobre políticas” (Haass, 2002:2). La Fundación Heritage (1973) o el Instituto Cato (1977) serían ilustraciones típicas de esta nueva generación de Think Tanks.

**Cuadro 1.**  
**Dos formas de conocimiento aplicado referido a las políticas públicas**

Conocimiento “en”	Conocimiento “de”
- El “conocimiento en” es un tipo de estudio orientado a proponer líneas de acción sobre una problemática dada con base en la definición y evaluación de las “mejores” opciones.	- El “conocimiento de” está constituido por estudios sobre las causas, desarrollo y consecuencias del proceso de elaboración y puesta en marcha de las políticas.
- El actor que produce conocimiento está directamente involucrado en el proceso de elaboración de políticas.	- El actor que produce conocimiento mantiene una distancia crítica con el proceso de elaboración de políticas.

<p>- La vinculación entre producción de conocimiento y toma de decisiones se da en tiempo real (“aquí y ahora”).</p>	<p>- La vinculación entre producción de conocimiento y toma de decisiones no se da –necesariamente– en tiempo real.</p>
<p>- La producción de conocimiento está centrada en las cuestiones (<i>issues</i>) y las políticas específicas (<i>policies</i>).</p>	<p>- La producción de conocimiento trata de ligar la dinámica específica de las <i>policies</i> con la problemática sociohistórica e institucional de la <i>Politics</i> (relación <i>policy/politics</i>).</p>
<p>- El conocimiento se materializa en informes o reportes de análisis, propuestas de diseño o evaluación de cursos de acción específicos (<i>policy analysis</i>).</p>	<p>- El conocimiento toma la forma de una investigación de carácter científico, y sus canales de circulación son principalmente académicos (<i>policy studies</i>).</p>
<p>- Producido básicamente en Agencias Estatales y <i>Think Tanks</i>.</p>	<p>- Producido básicamente en Universidades y Centros de Investigación académicos.</p>

Fuente: Camou (2010).

Pero hacia finales de los años setenta, y comienzos de los ochenta, también se iniciará una época en que comenzará a revisarse una cierta visión “lineal”, e incluso ingenua, de la relación entre producir conocimiento especializado y aplicarlo en el ámbito de la toma de decisiones. En gran medida, las dos alas del proyecto de Lasswell se encontraron con serias dificultades para traducir su saber experto en decisiones, y debieron abocarse a reconsiderar algunos de sus planteos originales: los “sinópticos” no alcanzaron los objetivos prometidos en las áreas de defensa y seguridad con Johnson y en los sistemas de planeación, programación y presupuesto; los “incrementalistas”, por su parte, tuvieron sus propios problemas al llevar adelante los programas de la “Gran Sociedad” y la “Guerra contra la Pobreza”. Comenzó a reconocerse que los propios expertos habían recomendado políticas con *información insuficiente*, que se había subestimado el análisis de la *implementación*, o

que se había descuidado la problemática de la *evaluación* (Pressman & Wildavsky, 1984).

Poco a poco, fue haciéndose manifiesto que era necesario revisar —con una visión integral— los problemas de la articulación entre conocimiento especializado y elaboración de políticas públicas. En esta línea, el actual interés por el estudio de la problemática es fruto, por un lado, del nuevo papel que cumple el conocimiento experto y las organizaciones productoras de *expertise* en el marco de las transformaciones globales entre Estado, mercado y sociedad civil, y por otro, de la autorreflexión crítica de los propios especialistas acerca de los usos y la influencia real del conocimiento científico en la toma de decisiones. En el primer caso, y como ha señalado James G. McGann al referirse a aquellas organizaciones comprometidas con el estudio de problemas globales,

... en el mundo ha habido una verdadera proliferación de centros de investigación y análisis que comenzó en la década de los ochenta como resultado de las fuerzas de la mundialización, el fin de la Guerra Fría y el surgimiento de problemas transnacionales. Dos terceras partes de todos los centros de investigación y análisis que existen hoy se establecieron luego de 1970, y más de la mitad a partir de 1980” (2002:3).

Pero la referencia cuantitativa no debe hacernos perder de vista los cambios cualitativos que comportan, y la percepción de frecuentes “cortocircuitos” entre la esfera del *expertise* y la esfera de toma de decisiones. Si durante las décadas del cincuenta y del sesenta existía una confianza casi ciega en la validez de la “cadena dorada” que unía el saber científico con las necesidades de elaboración de las políticas públicas en los países centrales, la situación actual ha cambiado de manera significativa. Rara vez, nos recuerda Björn Wittrock (1991:408) citando a Carol Weiss (1977), alguien se atrevió a dudar de que “utilizar la investigación de la ciencia sociales para las políticas públicas es una cosa buena..., usarla más es mejor, y aumentar su uso significa mejorar la calidad de las decisiones gubernamentales”. Sin embargo, la expansión en los años siguientes de las propias ciencias sociales, de un lado, junto con los reiterados esfuerzos por vincular a estas con los procesos de elaboración de



políticas, de otro, pronto comenzaron a evidenciar las limitaciones de la ingenua doctrina que predicaba cierto automatismo unidireccional en la relación entre saberes especializados y gestión estatal. En buena medida, las preocupaciones actuales sobre los usos sociales del conocimiento son una respuesta a las ayer infladas, y hoy devaluadas, “pretensiones de la revolución racionalista... de racionalizar todo plan y coordinar las políticas públicas en un número cada vez mayor de ámbitos, y cada vez más hacia el futuro, con ayuda de toda una variedad de técnicas de administración” (Wittrock, 1991:410).

Estas constataciones nos dejan en las puertas de una paradoja. “Tanto el crecimiento de la investigación social como la cientifización del procesos de políticas son procesos sociales de importancia fundamental”, pero como contrapartida, “una y otra vez encontramos informes de científicos sociales que se quejan de que no se les escucha, y de responsables de políticas que se quejan de haber recibido muy poco que valiera la pena” de parte de los científicos sociales (Wittrock, 1991:409). De aquí la importancia de acercar el foco del análisis desde el debate analítico más general a experiencias concretas de vinculación entre saberes y decisiones, de modo de observar el tipo de obstáculos que se presentan, valorar alternativas singulares puestas en práctica o reflexionar críticamente sobre eventuales enseñanzas emergentes.

En base a estas consideraciones, utilizaremos un esquema simplificado –libremente inspirado en aportes como los de Inmanuel Wallerstein (1999), en las últimas indagaciones de Michel Foucault (2002, 2009 y 2010) o en las transitadas investigaciones de Pierre Bourdieu (1997 y 2000)– para estudiar las vinculaciones entre producción de conocimiento y procesos de toma de decisiones a partir de tres dimensiones analíticas: la dimensión *epistémica* (discursiva), la dimensión *político-institucional* y la dimensión *socio-profesional*. La discusión teórico-metodológica acerca del modo en que se definen y articulan estos planos nos llevaría muy lejos, pero a efectos de nuestra módica investigación bastará con unas breves puntualizaciones. Para algunos autores, en cierta medida el propio Wallerstein, cada una de estos niveles (entendidos en su conceptualización como conocimiento, reglas/organizaciones y actores) puede ser visto como un plano de “realidad” con su propia entidad empírica aunque en estrecha interacción con los otros;

para Foucault, en cambio, se trataría de dimensiones constitutivas de un *foco de experiencia* en la que se articulan, “primero, las formas de un saber posible; segundo, las matrices normativas de comportamiento para los individuos, y por último, modos de existencia virtuales para sujetos posibles. Estos tres elementos..., estas tres cosas o, mejor, la articulación de estas tres cosas, es lo que puede llamarse, creo, *foco de experiencia*” (Foucault, 2009:18/19). Una tercera posibilidad, que tentativamente ensayamos en estas notas, es pensar cada uno de estos planos como espacios o “campos” donde se elaboran prácticas de diversa índole (académicas, políticas o profesionales), con sus propias lógicas de constitución, que definen marcos interactivos de restricciones y oportunidades para las estrategias de los distintos actores involucrados.

En este sentido, el plano *discursivo* o *epistémico* se refiere a los procesos de producción y validación de ideas, argumentos y datos. Aquí se pone especial interés en el análisis de las relaciones lógicas entre conceptos, la articulación analítica y empírica de los saberes, las estructuras de las “teorías”, “programas de investigación”, “paradigmas”, etc. En este plano la matriz de relaciones que definen un campo disciplinar o interdisciplinar suele trascender las fronteras nacionales, y sus actores típicos son profesores, investigadores, intelectuales, etc. (Weiss, 1977 y 1978; Gibbons *et al.*, 1997).

La dimensión *político-institucional* la configuran relaciones de poder –material y simbólicamente mediadas por reglas, roles y organizaciones– que definen los marcos a través de las cuales se tejen los vínculos e intercambios entre saberes y política (Wittrock, 1991). Estos intercambios pueden tener un alto grado de informalidad (redes de asuntos o de “expertise”) o bien estar fincados en estructuras de acción duradera y reconocida trayectoria (universidades, centros de investigación, oficinas de vinculación). En este ámbito encontramos como actores típicos a rectores, decanos, gobernadores, ministros, intendentes, directores de área, actores de la sociedad movilizados de reclamos y propuestas, etc. Diferentes modalidades de vinculación han sido plasmados en modelos que dan cuenta de las lógicas dan cuenta

Por último, en el plano *socio-profesional* se estructuran las reglas que definen las estrategias de intervención por parte de especialistas y técnicos en respuesta a los actores que demandan soluciones y

representan distintos segmentos de los intereses locales. Aquí se despliegan las matrices organizadas profesionalmente de resolución de problemas, donde los actores se reconocen por diversas identidades profesionales, culturas disciplinares de formación y prácticas encarnadas en su accionar cotidiano. En este plano disputan y/o colaboran en la operación y aplicación de saberes específicos a problemas concretos arquitectos, abogados, sociólogos, contadores, trabajadores sociales, etc.

Ahora bien, en cada uno de esos planos cabe hacerse algunas preguntas básicas que guiarán nuestra indagación. En el primer caso, nos preguntamos ¿Qué tipo de saber/conocimiento (ideas, argumentos, datos) se produce especialmente orientado a las políticas? ¿Cómo aprenden (si aprenden) las organizaciones que los producen, adaptan o aplican? En segundo término, ¿Qué modelos de vinculación podemos identificar entre conocimiento experto y toma de decisiones? ¿A través de qué espacios sociales/políticos/institucionales se construye dicho vínculo? Por último, ¿Qué tipo de actores profesionales llevan adelante esa vinculación? ¿Qué lugar ocupan en la estructura del espacio social? ¿Qué posiciones de sujeto elaboran? Para responder a estas cuestiones corresponde ahora pasar a considerar el caso elegido.

### **La experiencia de la Dirección de Asuntos Municipales (DAM): El caso del municipio de Brandsen<sup>8</sup>**

En nuestro país el desarrollo local adopta masivamente en los años noventa al Plan Estratégico como una herramienta compleja, en constante evolución y enriquecimiento, que constituye “un conjunto articulado de acciones propuestas a partir de un proceso de consultas a la población local mediante muy diversos métodos o procedimientos” (Rofman, 2006:50). Se trata de una estrategia orientada fundamentalmente a enfrentar la grave crisis social expresada en el desempleo y la pobreza que adquieren un carácter inédito hacia mediado de la década. La experiencia argentina en materia de planificación del desarrollo se

---

8. El análisis de caso es parte del trabajo de investigación realizado para la Tesis de la Maestría en Desarrollo Local (UNSAM-UAM), defendida y aprobada en diciembre de 2012 (Chain, 2012), bajo la dirección de Antonio Camou.

despliega en una breve trayectoria que arranca hacia finales de 1993 con la formulación del Plan Estratégico de la ciudad de Córdoba; siete años después, alrededor de ochenta ciudades o micro-regiones y una provincia habían adoptado el enfoque participativo-estratégico en la elaboración de sus respectivos planes de desarrollo (Catenazzi y Reese, 2000).

El interés por revisar la interfaz entre la producción de conocimiento especializado y la elaboración de políticas públicas en las estrategias de planificación para el desarrollo local nace de una preocupación comúnmente señalada en la bibliografía sobre el tema: son pocas las experiencias “exitosas” en esta temática (Boisier, 1998). Para Catenazzi y Reese (2000) una explicación para la debilidad en el desarrollo de este tipo de políticas tiene que ver con que es común encontrar en la planificación territorial una forma de trabajar tecnocrática y centralista. “Así, la práctica de la planificación ha sido marcadamente sectorialista y poco integral y adolece de capacidades efectivas de operatividad. De ahí que los planes urbanos y de desarrollo en la Argentina hayan gozado de una enorme desconfianza atribuible a un excesivo academicismo y al desapego respecto de los hechos que pretendía manejar” (2000:6).

La investigación que realizamos se apoyó en el estudio de caso como estrategia metodológica, buscando “maximizar las posibilidades y la capacidad que las condiciones y características” de una situación particular “presentan para desarrollar conocimiento a partir de su estudio” (Neiman y Quaranta 2007:219). El caso de estudio se define como un sistema determinado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales, donde se propone mostrar la particularidad del mismo pero sin perder de vista el marco de su complejidad. Para la producción de evidencia empírica fue necesario recabar y analizar datos de fuentes primarias (entrevistas a actores clave) y secundarias (documentos, publicaciones, periódicos, etc.), siguiendo los principios señalados por Yin (1994) en términos de un relevamiento de “fuentes múltiples de evidencia”.

En el caso que nos ocupa hemos tomado la experiencia de vinculación que en 2002/2003 la Dirección de Asuntos Municipales (DAM) de la Universidad Nacional de La Plata realizó con el Municipio de Brandsen para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Local. Si bien la DAM ha efectuado numerosos trabajos de transferencia desde

su creación, la elección del caso de Brandsen coincide, como veremos, con una etapa muy productiva en la DAM con respecto a este tipo de trabajos y a la vez con un período de auge de la planificación que comienza a mediados de los años noventa y se extiende hasta comienzos del 2000.

La DAM es una dependencia de la UNLP, dedicada a brindar asistencia técnica a los gobiernos locales; especializada en la producción y transferencia de herramientas y tecnologías de planificación-gestión, para la promoción del desarrollo local y el fortalecimiento y la modernización estatal. Fue constituida en 1996, y como vemos en el cuadro que sigue, ha realizado hasta la actualidad un total de 113 trabajos de transferencia a gobiernos locales, no solo Planes Estratégicos de Desarrollo Local y Regional, sino también Diagnósticos y recomendaciones estratégicas para el desarrollo, Sistemas de Información Geográficos, Planes Estratégicos de Género, Planes Urbano Territoriales y de Seguridad Vial, entre otros.

**Cuadro 2.**

**Cantidad de trabajos -por tipo- realizados por la DAM (en cantidades absolutas)**

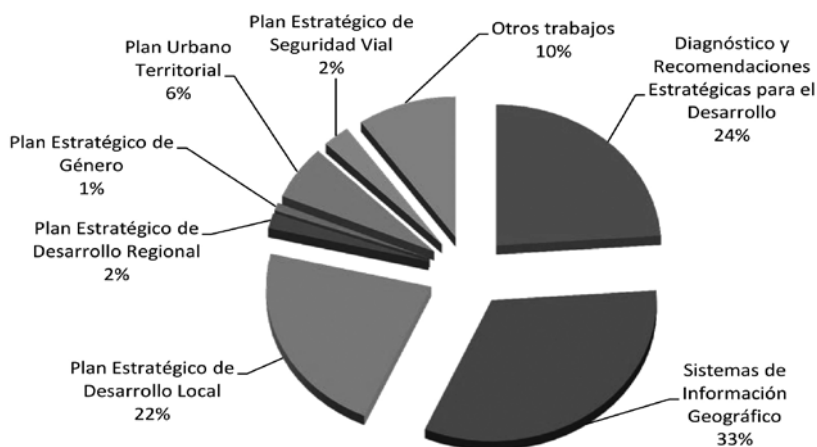
Tipo de Trabajos realizados	Cantidad
Diagnóstico y Recomendaciones Estratégicas para el Desarrollo	27
Sistema de Información Geográfico	37
Plan Estratégico de Desarrollo Local	25
Plan Estratégico de Desarrollo Regional	2
Plan Estratégico de Género	1
Plan Urbano Territorial	7
Plan Estratégico de Seguridad Vial	3
Otros trabajos	11
Total	113

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la web oficial de la DAM <http://www.unlp.edu.ar/trabajosmunicipios> actualizada el 30 de marzo de 2012.

En el gráfico siguiente podemos observar los diversos trabajos realizados por la DAM mostrando el peso de cada uno en porcentajes del

total, donde se pone de manifiesto la importancia de los trabajos relacionados con la planificación para el desarrollo.

**Gráfico 1.**  
**Cantidad de trabajos -por tipo- realizados por la DAM**  
**(en porcentajes del total)**

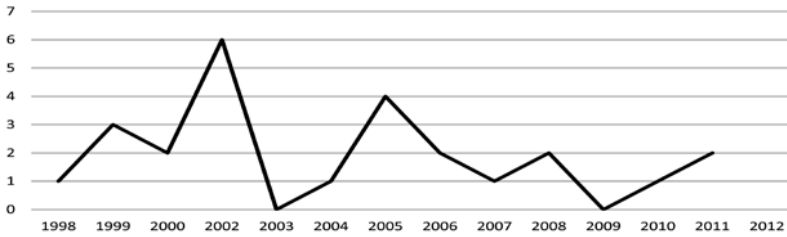


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la web oficial de la DAM <http://www.unlp.edu.ar/trabajosmunicipios> actualizada el 30 de marzo de 2012.

Específicamente, analizando el tipo de transferencia que más nos interesa que son los Planes Estratégicos de Desarrollo, podemos ver que si consideramos conjuntamente los Planes Estratégicos de Desarrollo Local y los Planes Estratégicos de Desarrollo Regional según el año en que comenzó la vinculación entre la DAM y los gobiernos locales, la mayor concentración de actividades de dio entre los años 2001 y 2002.

**Gráfico 2.**

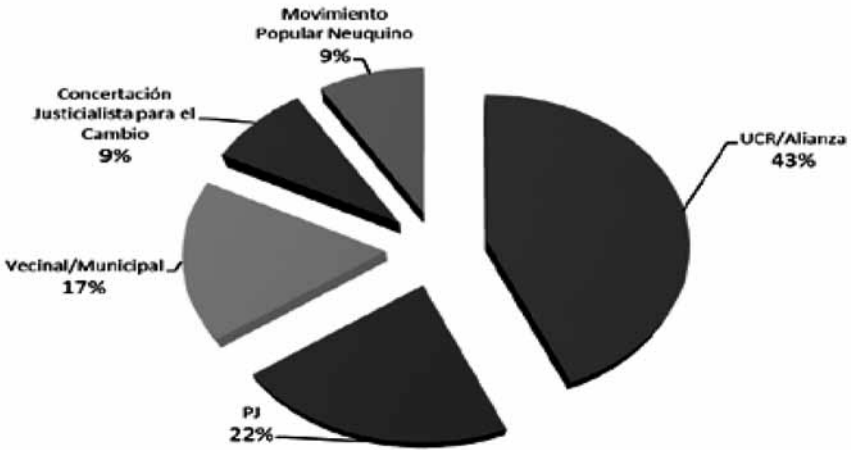
**Planes Estratégicos de Desarrollo Local y Planes Estratégicos de Desarrollo Regional realizados por la DAM (en cantidades absolutas según año de inicio de la vinculación)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la web oficial de la DAM <http://www.unlp.edu.ar/trabajosmunicipios> actualizada el 30 de marzo de 2012 y para los años de realización de los Planes, fuentes diversas de la web.

Otro dato interesante tiene que ver con el “color político” de los intendentes de los municipios al momento de realizar las negociaciones con la DAM. En el siguiente gráfico podemos observar el peso de cada partido en el total de trabajos de vinculación para la realización de Planes Estratégicos de Desarrollo Local.

**Gráfico 3.**  
**Partido Político del Intendente del Municipio asesorado para la realización de Planes Estratégicos de Desarrollo Local (en porcentajes del total)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la web oficial de la DAM <http://www.unlp.edu.ar/trabajosmunicipios> actualizada el 30 de marzo de 2012; web de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires; web del Tribunal Electoral de La Pampa.


Como señalamos más arriba, la elección del caso de transferencia hacia el Municipio de Brandsen adquiere relevancia porque coincide con dos puntos que se destacan en los cuadros que presentamos antes: por un lado, comienza en el año 2002, el periodo más importante de desarrollo de estas iniciativas en la DAM y por otro, el intendente municipal pertenecía a la UCR/Alianza al momento de la vinculación, representación política de casi la mitad de los municipios asesorados, y con fuerte empatía con las autoridades que encabezaban la gestión de la Universidad. Además, la elección de un caso lejano en el tiempo nos permite una comparación implícita con el presente. Tanto las entrevistas (realizadas en 2011) como la publicación de la DAM del año 2006 *La Planificación Estratégica Participativa. Para el desarrollo urbano y regional* (Tauber, Delucchi, Martino, Pintos, 2006) –donde la DAM



explicita sus presupuestos y compila alguno de sus trabajos de transferencia del 2000 al 2005– permiten acceder a una visión elaborada con respecto al caso de estudio. Asimismo, la DAM se consolidó en ese período como un equipo consistente de trabajo, con un núcleo duro que luego se desmembró a fines de 2004 (un año después de concluido el Plan de Brandsen).

El municipio de Brandsen se encuentra ubicado hacia el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el cruce de las Rutas Provinciales 210 y 215, y el nacimiento de la Ruta Provincial 29. La población total del Distrito es de 26.367 habitantes. Brandsen tiene una superficie de 112.602 hectáreas de las cuales un 90% están dedicadas a la producción ganadera y a la producción tambera. La agricultura de la zona es de nivel medio a bajo. En el siguiente cuadro reseñamos brevemente algunas de las características del Municipio.

**Cuadro 3.**  
**Breve caracterización del Municipio de Brandsen**

<p><b>Brandsen se encuentra ubicado hacia el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el cruce de las Rutas Provinciales 210 y 215, y el nacimiento de la Ruta Provincial 29.</b></p> <p>La distancia de Brandsen desde el Congreso de la Nación (Km. cero) es de aproximadamente 70 kilómetros, por cualquiera de los tres accesos, mientras que se encuentra distante tan solo 40 kilómetros de la Capital Provincial, la ciudad de La Plata, arribando por la Ruta 215.</p>												
<p>Población total censo 2010</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Población total</th> <th colspan="2">Sexo</th> </tr> <tr> <th>Varones</th> <th>Mujeres</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Total</td> <td>13.064</td> <td>13.303</td> </tr> <tr> <td>26.367</td> <td>13.064</td> <td>13.303</td> </tr> </tbody> </table>	Población total	Sexo		Varones	Mujeres	Total	13.064	13.303	26.367	13.064	13.303
Población total	Sexo											
	Varones	Mujeres										
Total	13.064	13.303										
26.367	13.064	13.303										

<p><b>Superficie y explotación.</b></p>	<p>Brandsen tiene una superficie de 112.602 hectáreas de las cuales un 90% están dedicadas a la producción ganadera con un stock aproximado a los 50.000 vientres, y a la producción tampera con una producción promedio de 150.000 litros/día con un plantel de ordeño de 10.000 vacas.</p> <p>La agricultura de la zona es de nivel medio a bajo, fundamentalmente de cosecha gruesa, maíz, girasol, sorgo, muy poco de cosecha fina, algo de trigo.</p>
<p>El carácter de la propiedad rural es predominantemente minifundista. La infraestructura comercial de servicios es suficiente, mientras que se observa un desarrollo industrial incipiente, con fluctuaciones en el nivel de ocupación.</p> <p>Por último completan el panorama productivo local establecimientos avícolas, producción de pollos y huevos, los que se constituyen en fuertes demandantes de mano de obra, gran cantidad de microempresas de diversos rubros, comercios, y un importante número de cuentapropistas.</p>	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la web oficial del Municipio de Brandsen <http://www.brandsenbsas.com.ar/el-municipio.php>.

Como adelantamos en la primera parte de este trabajo, el estudio de la vinculación entre producción de conocimiento y procesos de toma de decisiones puede ser abordado desde una triple dimensión. En lo que respecta a la dimensión *discursiva* (epistémica), nos interesará especialmente analizar la teoría de la planificación implícita en la asistencia que la DAM de la UNLP brindó al Municipio de Brandsen para la elaboración del Plan Estratégico de desarrollo local y discutir esa teoría implícita con otras visiones sobre la planificación. En lo que se refiere al plano *político-institucional*, tratamos de elucidar las dinámicas que configuraron el marco en que se definió el proceso de relación entre la DAM y el Municipio de Brandsen para llevar adelante el asesoramiento en la elaboración del Plan Estratégico. Mientras que la dimensión socio-profesional presta especial atención a las estrategias y desafíos de gestión de los integrantes del equipo de trabajo de la DAM y del equipo municipal involucrados en el proceso de vinculación. Con el desarrollo de estos aspectos pretendemos abrir la posibilidad de pensar en qué medida cada

uno de ellos pudo afectar el desarrollo ulterior de la política de planificación estratégica que estudiamos.

a) *Dimensión epistémica: la teoría de la planificación adoptada por la DAM*

Desde el punto de vista epistémico, la teoría de la planificación implícita en la asistencia que la DAM de la UNLP brindó al Municipio de Brandsen para la elaboración del Plan Estratégico estaba inspirada fuertemente en la experiencia llevada a cabo en la ciudad de Barcelona, así como también asumía “ciertos consensos académicos recientes en torno al desarrollo local” transferencia (Tauber *et al.*, 2006:23).

En el caso analizado los pasos para la realización del Plan (etapa de Lanzamiento e inserción - etapa de diagnóstico consensuado y elaboración de propuestas - etapa de Formulación - etapa de Implementación) fueron completados con efectividad y alta participación de la comunidad local, cumpliendo con el cronograma que la organización se había propuesto y contando con el compromiso del gobierno del municipio. Sin embargo, existe un factor del proceso de planificación que creemos es significativamente crítico y que no aparece problematizado en la propuesta de la DAM: nos referimos a los “riesgos” de la participación en las políticas públicas, tema planteado y discutido por numerosos autores. En este sentido, la participación, aspecto central de la teoría implícita en el proceso de planificación, fue asumida como dato y no se cuestionó quiénes estaban en condiciones de participar, qué lugar ocupaban los sectores con mayor poder o si los diferentes actores tuvieron condiciones equitativas para hacer oír su voz en este proceso.

Como sostiene Rofman (2006) la participación no puede considerarse como un mecanismo automático en sociedades como las nuestras, altamente fragmentadas y heterogéneas social, económica y políticamente, donde las diferencias de poder e información están muy marcadas. Para Cunill Grau las expresiones de la participación requieren ser “expresamente construidas a través de diseños apropiados, y modeladas a través del aprendizaje social” (Cunill Grau, 2004:72). Parece poco útil que la participación, las temáticas a opinar o las convocatorias de actores “clave” estén definidas de antemano.

No obstante, retrospectivamente, surge de alguna de las entrevistas a los actores que participaron del proceso, una autocrítica sobre este aspecto central del proceso de planificación que es la participación ciudadana.

“A ver, yo pienso que por ahí en los últimos talleres es como que, viste, después la participación comienza a decaer, un poco eso; y después por ahí lo que sentí, pero fue ya cuando estábamos finalizando toda la parte, digamos, de la formulación del Plan, es como que sentía que los que habían participado esperaban más, digamos. Esperaban..., “bueno, ¿Y ahora...?” como decir “nos largaron solos”, ¿Entendés? Pero yo digo, eso es porque a veces es tal la marginación... que con un mínimo de lugar o un mínimo de tener un espacio para participar, en este caso, o en mi otro caso de ir a relevar de prestar un poco de atención, a ver..., “che, ¿Qué te está pasando? ¿Qué te falta?” Claro, pero es como esa marginación, esa falta, digamos, de ver un poco al otro, entonces enseguida alguien aparece y la gente como que se aferra..., no sé...” (Entrevistado DAM)

En cuanto a los supuestos sobre el desarrollo local, también observamos una aceptación en cierta medida acrítica –o demasiado “optimista”– de algunos aspectos que luego serían repensados por los mismos autores que fueron parte del inicio de esta corriente de pensamiento.

“Las condiciones imprescindibles son las que la propia comunidad es capaz de generar, como el compromiso, la orientación, la transparencia, al organización, la continuidad, la capacitación, el conocimiento, la calidad, la creatividad, la investigación, la innovación, la tecnología, la información, la comunicación y hasta la identidad (por eso de que lo que es propio y exclusivo difícilmente tenga competencia). Todos “activos intangibles” generados por la propia sociedad” (Tauber *et al.*, 2006:25)

Lo cierto es que muchas sociedades locales tienen serias limitaciones para llevar adelante procesos de desarrollo. Boisier (2002) señala

que a pesar de sostener un enfoque más amplio y complejo del desarrollo en el que se destacan sus características intangibles, es innegable la necesidad de una base material sólida en la que pueda sostenerse una práctica de desarrollo. De esta manera, aparece cierta ingenuidad al aceptar una supuesta homogeneidad de la sociedad local donde el desarrollo más que un objetivo es una condición de partida, un supuesto aceptado. De esta manera, aparece cierta ingenuidad al aceptar una supuesta homogeneidad de la sociedad local donde el desarrollo más que un objetivo es una condición de partida, un supuesto aceptado.

Así también para Catenazzi y Reese (2000) una de las características comunes a los Planes Estratégicos llevados a cabo en Argentina es la contradicción expresada en el interés por llevar adelante tanto medidas compensatorias de las urgencias sociales como políticas de mediano y largo plazo que aspiran a ubicar en una posición competitiva global al sistema productivo del territorio en cuestión. Esta contradicción pone de manifiesto “la tensión que se produce en la gestión de los gobiernos municipales entre la atención de los intereses de los sectores productivos más dinámicos de la economía y la atención de las necesidades y demandas básicas de los desempleados y de los sectores populares” (Catenazzi y Reese, 2000:8).

b) *Dimensión político-institucional: marco de negociación y capacidades de gestión*

En lo que respecta a la *dimensión político-institucional* conviene prestar atención al marco de la negociación entre la DAM y el municipio, y dentro de dicho marco, a la problemática de las capacidades de ambas entidades a la hora de llevar adelante el proceso de planificación.

En términos generales, en el período de gestión al que pertenece la realización del Plan de Brandsen, la forma en que se vinculaba la institución con los municipios ponía el foco en la articulación, acercándose a los municipios a través de contactos por e-mail y llamados telefónicos, donde se planteaban los temas en los que la Dirección trabajaba y se consultaba sobre las necesidades o demandas que tenía ese municipio. Había directamente una política, de parte de la DAM, de hacer conocer los servicios que ofrecían y acercarlos a cada municipio, a cada territorio.

En el caso de Brandsen en particular, la negociación tuvo sus características definidas marcadas tanto por la cercanía del municipio con respecto a la ciudad de La Plata donde funciona la DAM como por el interés del intendente municipal de llevar adelante este proceso.

Al considerar las capacidades, por su parte, se destacan dos parámetros para estimar la facultad de organizarse de instituciones como la DAM, dedicadas al estudio de temas de políticas públicas que tienen como objetivo influir en el ciclo de elaboración de las mismas: “la capacidad de negociación (es decir, la posibilidad de influir en las instancias reales de formulación y gestión de las políticas a partir de los recursos políticos y económicos que se posean) y la capacidad para descifrar el contexto (esto es, la posibilidad de acceder a la mayor cantidad y calidad de información esencial durante todo el proceso de la política pública” (Acuña, 2009:32).

En cuanto a la capacidad de influir en el ciclo de las políticas públicas, el equipo de la DAM tenía una fuerte convicción que lo llevaba a acercarse a los gobiernos locales y hacer llegar su propuesta de trabajo. En este sentido, había un enérgico ímpetu puesto en fomentar la divulgación de las herramientas de políticas que brindaba la institución sorteando incluso los obstáculos materiales y económicos. Ciertamente, vemos que la DAM contaba en el momento del asesoramiento con un equipo pequeño de trabajo que realizó intensamente su tarea para concretar los objetivos que se había propuesto y que contaba a su vez con recursos materiales también limitados.

“... no había plata ni para viáticos. Después nosotros agarrábamos el auto y nos íbamos y nos volvíamos a las tres de la mañana..., haciendo distancias de 300-400 kilómetros muchas veces... un esfuerzo muy grande con muy poco...” (Entrevistado equipo DAM).

Respecto a la capacidad de descifrar el contexto, el equipo de la DAM logró, en el caso de Brandsen, la realización de un Plan exhaustivo y conforme a las decisiones tomadas en el marco del proceso participativo. Sin embargo, esto no es un logro solo de la institución sino que la

capacidad de acceder a la mayor cantidad de información del contexto fue parte del trabajo interactivo con la administración de Municipio.

En el caso del municipio nos referimos a la capacidad estatal entendida, según Repetto como “la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas” (Repetto, 2007:43).

Para el actor estatal Acuña agrega al análisis la distinción de tres tipos de capacidades: la capacidad política, referida a la fuerza relativa que tiene las administraciones estatales de “fijar objetivos, movilizar ciertos recursos, llevar adelante acciones y liderar procesos de coordinación”, lo que implica “prestar atención tanto a la autoridad formal que emana de la institucionalidad del sistema político como a los aspectos informales que permiten conformar coaliciones, sean estas de apoyo u oposición”, la capacidad presupuestal, es decir, “la relación entre la dotación de recursos económico-financieros y los problemas sociales que deberá enfrentar con esos recursos”; y la capacidad organizacional, asociada a “las reglas que regulan al conjunto de la administración pública, en aspectos tales como el reclutamiento de los agentes, su capacitación, la estructura de incentivos que enmarca su accionar, etc.” (Acuña, 2009:33).

Comenzando por la capacidad política, nos interesa comentar algunos puntos que tienen que ver con la forma en que el gobierno de Brandsen administró y movilizó los recursos necesarios para llevar adelante las acciones del Plan de una manera particularmente teñida del color político partidario de esa administración. Un primer punto que surge de la investigación es que diferentes voces entrevistadas en el municipio consideraban el Plan Estratégico como el “Plan Radical”, aunque también se sostenía que las intenciones de este proceso sobrepasaban cualquier orientación partidaria. El punto clave aquí fue la utilización que el municipio hizo de algunos resultados preliminares del proceso de planificación con la finalidad de presentarlos como una especie de plataforma de gestión previa a las elecciones que se celebraron el 14 de septiembre de 2003. Como señaló un entrevistado:

“... y al mismo tiempo iba a servir como una herramienta de carácter político en un año electoral, como fue el 2003. Y en ese sentido funcionó bien en ambas direcciones. Se generó una confianza en la comunidad, se instruyó a la comunidad en el fin del Plan de Desarrollo Estratégico y al mismo tiempo sirvió como para ganar holgadamente las elecciones en ese año”.  
(Entrevistado equipo Municipal)

En cuanto a la capacidad organizacional, encontramos que el Municipio parecía más interesado en que el proceso de planificación redundara en la solución de problemas urgentes que en el desarrollo de un sistema de gestión e información que le permitiera generar una adecuada evaluación de la situación, no solo de las condiciones de los actores municipales, sino también de sus propias capacidades de gestión. Con respecto a los recursos humanos, no fue posible por ejemplo armar una comisión ad hoc para participar en el armado y seguimiento del Plan sino que fueron funcionarios de diferentes áreas que dejaron transitoriamente sus actividades específicas para dedicarse a llevar adelante el proceso de planificación.

Y en lo que se refiere a la capacidad presupuestal, podemos ver que al igual que la DAM, los recursos extras con los que contaba el municipio de Brandsen para llevar adelante este tipo de políticas eran escasos, particularmente teniendo en cuenta el marco de la crisis profunda que se desató en Argentina en el año 2001.

*c) Dimensión socio-profesional: Los equipos de trabajo*

Para analizar esta dimensión consideramos las orientaciones socio-profesionales y las estrategias de gestión de los integrantes de los equipos de trabajo de la DAM y del municipio. La primera tiene que ver con la formación (en general) de quienes participaron en este proceso y sus trayectorias laborales. La segunda cuestión hace referencia a un tema que percibimos como algo destacado en las entrevistas y que tiene que ver con que la puesta en marcha del proceso de planificación se apoyó en gran medida en las condiciones personales de cada uno de los actores involucrados, haciendo hincapié en el sentido que cada uno le ponía



a su tarea, su compromiso personal con la institución o su identificación marcada con el territorio.

Para comenzar con la formación de los actores tenemos que señalar que en el caso de los actores del municipio sus formaciones tenían que ver con las áreas específicas en las que ya se desenvolvían en el municipio y que fueron requeridas por el intendente por ser necesarias para llevar adelante el Plan. Como dijimos, al no conformarse una comisión especial, una vez terminadas las tareas necesarias para la elaboración del documento final, cada uno tuvo que volver a trabajar plenamente en sus respectivas áreas.

En el caso de la DAM, ellos mismos se definen como un conjunto de personas que orientaron sus profesiones y saberes al planeamiento y la gestión institucional y comunitaria de territorios locales y regionales. Debemos agregar además que los entrevistados no solo tenían experiencia académica sino que también se habían desarrollado en la gestión de gobierno tanto en el Municipio de La Plata como en el de Brandsen.

Desde su creación, la DAM fue pensada como un puente entre la universidad y los municipios. Por la Dirección de la DAM han pasado figuras destacadas del ámbito universitario platense como Fernando Tauber, actual Presidente de la UNLP, antes Secretario de Extensión y Secretario General de esa casa de estudios, y primer Director de la DAM (1996-1998). Asimismo, Diego Delucchi, quien dirigió la DAM entre 1998 y 2004, fue luego Prosecretario de Extensión Universitaria y hoy es el Prosecretario de Planeamiento, Obras y Servicios de la UNLP. Ambos tienen además un papel destacado en el ámbito de la enseñanza universitaria de grado y posgrado en particular en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU) de la UNLP.

Desde el año de su creación y hasta 1998 la DAM funcionó en el ámbito de la Secretaria General de Presidencia. En 1998, pasa al ámbito de la Secretaria de Extensión y a partir de 2008 pertenece a la Secretaria de Relaciones Institucionales. Este punto merece un comentario aparte ya que desde su creación los actores de la UNLP relacionados con la DAM tuvieron un papel fundamental en el debate sobre las definiciones de extensión y transferencia, que finalmente se plasmó en 2008 en la reforma el Estatuto de la UNLP.

“Hoy por hoy la DAM está en el ámbito de vinculación tecnológica, vinculado al tema más de transferencia, porque más que extensión es un ámbito de transferencia de conocimientos y articulación de conocimientos con el medio, en particular en el caso de la DAM, con los municipios. Y en la DAM se hicieron muchos vínculos, porque..., además del trabajo, digamos, la DAM deriva hacia las facultades, eh..., demandas concretas. Un plan de alumbrado, de forestación, necesidad de trabajar agua y cloaca, por ejemplo los temas ambientales, los temas..., distintos temas que surgen, algunos puntuales, otros estructurales que, este..., que se detectan a partir de los municipios, se derivan, son atendidos a través de aquella unidad académica que tiene especificidad en ese tema, ¿se entiende?” (Entrevistado equipo DAM).

En el Estatuto universitario anterior (1996) las actividades de extensión, transferencia y vinculación no estaban claramente diferenciadas y la única figura a través de la cual la Universidad se vinculaba con el medio era la extensión, entendida en ese entonces como uno de los medios que tenía la Universidad para cumplir su función social. En el estatuto del 2008, la extensión y la transferencia son definidas en artículos independientes. Así, en el artículo 16º se explicita que “La Universidad entiende a la transferencia en su sentido más amplio, como la actividad creativa originada a partir de la investigación aplicada a requerimientos específicos que combina los conocimientos existentes o que se generan con el fin de solucionar un problema o temática específica, generando así nuevas manifestaciones sociales, culturales, naturales y/o técnicas que se transfieren al medio” (UNLP, 2009:9).

Como dijimos, la DAM tiene además un fuerte vínculo con la enseñanza de grado y posgrado, fundamentalmente a través de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNLP. Allí, en 2003 Olga Ravella, Jorge Karol y Fernando Tauber concursaron la cátedra de Planeamiento Físico I y II, donde en parte la experiencia de trabajo de la DAM se plasma en la docencia, y de manera complementaria, las personas que van formándose en esa cátedra suelen integrar luego los equipos de trabajo de la DAM.

Sobre este punto cabe señalar que la simbiosis entre el aprendizaje, la enseñanza y la transferencia y puesta en marcha de estas herramientas, en particular la planificación, fue un proceso muy significativo que permitió, a mediados de los noventa y hasta entrados los años 2000, reforzar a la DAM en sus tareas de producción, asistencia y transferencia de herramientas de gestión para el desarrollo local y el fortalecimiento del Estado, gracias al fuerte trabajo de los actores comprometidos con estos temas tanto en la UNLP como en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo.

“Digamos, estuvimos leyendo, involucrándonos, y este..., arrancamos desde una visión primaria vinculada a la necesidad de un fuerte conocimiento de la información, de los datos, de conocer con precisión los territorios. Antes que los planes me refiero. Eh, de ahí empezamos a involucrarnos en tecnología GIS, que también era un tema que estaba en los albores, digamos, estamos hablando a mediados de la década del 90´. Y empezamos a entender que eso eran demandas muy concretas de escalas locales, con lo cual trabajamos mucho en el conocimiento preciso de los territorios, en términos de..., hicimos relevamientos parcelarios, trabajamos desde esa manera... Casi aplicando metodología y práctica al mismo tiempo, esta cuestión de ir aprendiendo de la experiencia. Me parece que la construcción teórica, digamos, que después inclusive la llevamos a la cátedra y todo lo demás, se hizo, en el caso nuestro, fuertemente de la experiencia concreta, no al revés. No es que después de hacer un trabajo de investigación y haber entendido, digamos, de qué manera trabajar en el territorio, después la aplicamos, fue casi simultáneo..., y al revés: generamos teoría a partir de la práctica” (Entrevistado equipo DAM 3).

La otra cuestión interesante que surgió a partir de las entrevistas tiene que ver con las condiciones personales –y el papel fundamental que estas tuvieron– para la efectiva realización del Plan Estratégico de Brandsen. Se agrega además, en algunos casos, un factor también afectivo con respecto al lugar, a la gente y al territorio. En todas las entrevistas

aparece la mención a alguno de los integrantes del equipo, por su voluntad, por su empuje, por sus convicciones. Como destacó un miembro del equipo de la DAM:

“Yo soy de Brandsen, entonces además de la parte profesional.....siempre tuve, viste, como... Para mí el Plan Estratégico de Brandsen tuvo también un porcentaje, digamos, de afectivo... fue un esfuerzo muy grande de la gente que trabajó, y mucha participación y compromiso del equipo” (Entrevistado equipo DAM).

Este punto que mencionamos podría tener dos interpretaciones. Por un lado, resulta llamativo el hecho de que la consecución de una política pública de la envergadura de una planificación estratégica esté tan sostenida en las condiciones personales de los actores que la llevaron a cabo (tanto de la DAM como del Municipio). Por otro lado, parece verdaderamente positivo el apoyo que este equipo DAM+Brandsen se brindó mutuamente para seguir adelante, para entenderse y construir el trabajo desde los aportes de cada uno.

### **Reflexiones finales**

A modo de cierre vamos a recapitular las lecciones de esta experiencia partiendo de una pregunta disparadora para cada una de las dimensiones consideradas.

En primer lugar, en cuanto a la dimensión *discursiva* nos preguntamos: ¿Aprendieron los actores? Como vimos, los integrantes de la DAM hicieron en el período analizado un fuerte trabajo de incorporación y discusión de conocimientos sobre planificación, así como varias experiencias de aplicación práctica. En una primera etapa que podemos identificar entre mediados de los noventa y principios del 2000, tuvieron básicamente la capacidad combinada de detectar la necesidad imperiosa de los municipios de contar con herramientas que les permitieran gobernar de manera menos improvisada; generar una oferta para esos casos, a partir de los desarrollos teóricos sobre gestión y planificación que se hacían fuertes en algunos países europeos y comenzaban a aparecer

también en América Latina; e implementar y poner en marcha el sistema de transferencia de esas herramientas a los gobiernos locales.

Si bien los trabajos de la DAM en cuanto a planificación y desarrollo han mantenido un ritmo sostenido desde su creación hasta hoy, a partir de la información obtenida en las entrevistas fue en el período de fines de los noventa/principios del dos mil que la institución tuvo su crecimiento cualitativo más importante. De hecho, el equipo que trabajó en esta época se desmembró completamente, aunque podríamos destacar que la exitosa experiencia en la DAM fue una plataforma para insertarse en otros ámbitos de gestión y/o enseñanza de mayor relevancia.

De modo que podemos concluir que después de este período el proceso de aprendizaje de la DAM se desaceleró notablemente cuando los actores de la institución tenían ya una caudal de experiencias que les permitía hacer un importante aprendizaje de la práctica y a la vez entender que ciertas características de las herramientas que aplicaban estaban ya mostrando problemas más profundos.

En segundo término, para el análisis de la dimensión *político-institucional* la pregunta que guía esta reflexión final es: ¿Se tejieron redes? Para el caso de la DAM hemos visto que la institución tuvo una capacidad muy fuerte para vincularse y tejer redes con gobiernos locales —en particular de la Provincia de Buenos Aires pero también de otros puntos del país— y con otros ámbitos de la misma Universidad de La Plata como Facultades o Centros de Investigación a los que derivaban tareas o solicitaban información y recursos humanos. En este sentido desarrollaron un trabajo constante de acercamiento y divulgación de las herramientas de gestión y planificación para el desarrollo, sorteando obstáculos tanto materiales como humanos y poniendo en su tarea mucho más que una simple intención.

Sin embargo, la institución no parecía enfocada a la tarea de ensamblar recursos y políticas entre los niveles local, provincial y nacional, a fin de maximizar las posibilidades de desarrollo y éxito de las herramientas que transferían, o de brindar mínimas condiciones de sustentabilidad del proceso de desarrollo local.

El municipio de Brandsen tampoco pudo establecer estas redes “verticales”, ya que, como vimos, no tenía un diálogo fluido con el gobierno provincial que pertenecía a un signo político opuesto (Partido

Justicialista). En este sentido pudimos observar que la filtración de cuestiones político partidarias en el proceso de vinculación dejó su marca en las diversas etapas del trabajo. Tampoco parece haber intentado una vinculación con otras instancias de gobierno ni con el ejecutivo nacional, de modo que el Plan era específicamente una política concebida desde y para el ámbito local.

En cuanto a la constitución de una red “horizontal” con las organizaciones locales y también con la Universidad (a través de la DAM) la tarea municipal fue altamente productiva. Más arriba pudimos observar que aparecía como un punto destacado en las entrevistas la capacidad de liderazgo del intendente municipal no solo para poner en la agenda la necesidad de la planificación sino también para convocar a gran parte de las organizaciones locales de diversa orientación a la mesa de concertación.

En tercer lugar, en lo que se refiere a la dimensión *socio-profesional*, hacemos nuestra una perspicaz indagación de Oscar Oszlak, cuando señala: “¿Quién *sopla las brasas* cuando el fuego inicial encendido en el acuerdo participativo se va extinguiendo y la disposición a la participación se debilita ante la salida o abandono de los promotores externos? ¿En qué medida puede anticiparse y resolverse a tiempo este reiterado resultado?” (Oszlak, 2009:17). Según su reflexión, nos encontramos aquí con la fase crítica definida por el *delinking*, es decir, el proceso de desconexión entre el equipo asesor y el equipo de gobierno, que genera comúnmente que las iniciativas –como la del caso de planificación que estamos analizando– se agoten en resultados puntuales sin poder construir un mecanismo permanente de participación. En tal sentido, muchas experiencias de este tipo revelan que “al producirse el *delinking* de los promotores o del equipo consultor externo, es decir, cuando estos consideran que su intervención ya no resulta necesaria, cuando se produce el vencimiento del convenio o cuando se acaba el financiamiento, no se alcanza a completar la transferencia o a asegurar que los futuros responsables hayan adquirido las competencias exigidas para su aplicación continuada y rutinaria” (Oszlak, 2009:16-17).

En el caso analizado este aspecto tuvo un impacto fundamental en la puesta en marcha del Plan y por lo tanto en el resultado concreto de esta política pública. Significó, a pesar de la realización de algunas

acciones concretas de corto plazo, la dilución de los principales puntos referidos en el documento final del Plan Estratégico.

Si miramos el *delinking* desde el gobierno municipal, sabemos que el municipio no contaba con los recursos materiales y humanos para crear una comisión especial para trabajar en el desarrollo del Plan ni una comisión especial para realizar el seguimiento de las acciones propuestas. Para el caso de la DAM, la desconexión tiene que ver en principio con que la institución se retiraba una vez finalizado el documento de Plan Estratégico. Esto era algo pautado con el gobierno municipal que tomaba la oferta en esos términos. Sin embargo, la DAM reconoció a poco de andar en el camino de la trasferencia de estas herramientas que era necesario algún mecanismo que permitiera acompañar también al gobierno local en el seguimiento de las acciones posteriores. En el caso de la vinculación con Brandsen, el Municipio solicitó la asistencia solo para la etapa de elaboración y formulación del Plan, aunque posteriormente mantuvieron algunos contactos esporádicos con la DAM que no plasmaron en la concreción de una nueva etapa de vinculación entre esa institución y el municipio. Asimismo, aunque la DAM contemplaba la posibilidad de brindar algún tipo de seguimiento de las fases de implementación del Plan, el equipo más fuerte en cuanto a conocimiento y actitud se disolvió poco después de la realización del trabajo de Brandsen.

A partir del recorrido que hemos hecho hasta aquí caben algunos breves apuntes finales. En términos generales, puede afirmarse que el papel que jugó el conocimiento especializado estuvo en gran medida supeditado a las limitadas capacidades de gestión de las entidades involucradas, lo que en buena medida llevó a que las tareas de vinculación se apoyaran en las condiciones y los compromisos personales de los actores involucrados. Esta conclusión nos induce a pensar en la necesidad de desplegar una estrategia basada en mejoras incrementales de líneas de trabajo ya existentes, capaces de aprovechar las lecciones de valiosas experiencias como las que hemos examinado.

En tal sentido, valgan a mero título de ejemplo las posibilidades de aprovechar fuentes de financiamiento disponibles para fortalecer iniciativas de vinculación para el desarrollo local entre las universidades y los municipios. Por un lado, en el marco del Programa de Incentivos a la Investigación del Ministerio de Educación de la Nación es posible pensar

en una redirección del monto de los subsidios que se entregan a la investigación para favorecer a aquellas iniciativas que involucren planes estratégicos de desarrollo con participación de actores locales. Por otro lado, entre los programas especiales de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, sería interesante incorporar pequeñas modificaciones orientadas a extender los plazos previstos para la colaboración entre centros de producción de conocimiento y organismos estatales (de un año a un mínimo de dos con opción a prórrogas de cuatro años), a efectos de favorecer el aprendizaje y el seguimiento de iniciativas como las comentadas.

En conclusión, sin descartar estrategias más ambiciosas, centradas en alcanzar objetivos de planeación, coordinación e integralidad a mayor escala, tal vez sea más productivo –a partir de la experiencia recogida– comenzar avanzando en base a pequeños y concretos pasos que permitan mejorar las líneas de trabajo ya existentes. Tal vez esta sea una manera más adecuada –como señalábamos al inicio de este trabajo– de superar obstáculos, idear alternativas singulares y poner en juego las enseñanzas emergentes.

## Bibliografía

- Abelson, Donald E. (2002), “Los *think tanks* y la política exterior de los Estados Unidos en perspectiva histórica”, *Agenda de la política Exterior de los USA* (Departamento de Estado, Programas de información internacional) (<http://usinfo.state.gov/journals/>), volumen 7, número 3.
- Abelson, Donald E. (2002a), *Do Think Tanks Matter? Assessing the impact of public policy institutes*, McGill-Queens University Press.
- Acuña, Carlos (2009), “Análisis comparativo de cuatro estudios de caso sobre institutos de investigación de políticas (o *think tanks*) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay” en Weyrauch, Vanesa (comp), *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina: repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas*, 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Aguilar Villanueva (1993), Luis, *Antología de Políticas Públicas*, 4 vols., México DF, Miguel Angel Porrúa.



- Altschuler, Bárbara, “Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario”, en Adriana Rofman y Alejandro Villar (comps.), *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*, BsAs, Ed. Espacio, 2006.
- Bell, Daniel (1993), “Las guerras culturales en USA (1965-1990), *Claves de Razón Práctica*, N° 32 y 33.
- Bobbio, Norberto (1993), *La duda y la elección. Intelectuales y poder en la sociedad contemporánea*, Barcelona, Paidós, 1998.
- Boisier, Sergio (2002), “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?”, Mimeo, Santiago de Chile.
- Boisier, Sergio, (1998), “*Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales*”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, N°18.
- Borja, J. y Castells, M. (1997) *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc (1987), *Respuestas por una Antropología Reflexiva* (1995), México, Grijalbo, 1997.
- Bourdieu, Pierre; *Los Usos Sociales de la Ciencia*. (1976) Ediciones Nueva Visión; Buenos Aires. 2000.
- Brunner, José Joaquín (1996), “Investigación social y decisiones políticas: El mercado del conocimiento”, *Nueva Sociedad*, N° 146.
- Camou, Antonio (1997), “Los Consejeros del Príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, *Nueva Sociedad* (Venezuela), 152.
- Camou, Antonio (1999), “Los Consejeros de Menem. Saber técnico y política en los orígenes del menemismo”, *Cuadernos del CISH* (UNLP, Argentina), año 4, Nro. 5.
- Camou, Antonio (2006), “El saber detrás del trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001), Adolfo Garcé y Gerardo Uña (comps.), *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*, BsAs, Prometeo.
- Camou, Antonio, “¿Adónde va el conocimiento de la política? Ciencia política y políticas públicas en el marco de una polémica”, en *ASAP: Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública*, Buenos Aires, Nro. 44, abril de 2010.

- Cansino, César, *La muerte de la ciencia política*, BsAs, Sudamericana, 2008.
- Catenazzi y Reese, (2000) “La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas”, Buenos Aires, Mimeo.
- Chain, Leyla (2012), Vinculaciones entre conocimiento especializado y políticas de planificación para el desarrollo local: El caso de la Dirección de Asuntos Municipales de la UNLP en el proceso de asesoramiento del Plan Estratégico Brandsen (2002/2003), Tesis presentada y aprobada para la Maestría en Desarrollo Local, UNSAM-UAM, mimeo.
- Colomer, Joseph (2004), “La ciencia política va hacia delante (por meandros tortuosos). Un comentario a Giovanni Sartori, *Política y Gobierno*, Vol. XI, Nro. 2, segundo semestre de 2004, pp. 355-359.
- Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC), Programa de subsidios para Proyectos de Investigación de Interés Provincial, convocatoria 2011.
- Coser, Lewis A (1965). *Hombres de Ideas. El punto de vista de un sociólogo*, México, FCE, 1968.
- Cravacuore, Daniel, Sergio Ilari y A. Villar (2004) *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Cunill Grau, Nuria (2004), “Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales: Propuesta de un marco analítico” en Alicia Ziccardi (Coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, IIS, COMECSO, INDESOL, México.
- DeLeón, Peter, “Sucesos políticos y las ciencias de las políticas” (1991), en Peter Wagner, Carol Hirschon Weiss, Björn Wittrock & Hellmut Wollman (comps.), *Ciencias Sociales y Estados Modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, México, FCE, 1999.
- Foucault, Michel, *El coraje de la verdad* (curso de 1983-1984; 1era. Ed. francesa: 2009), 1era. Ed. castellana: México, FCE, 2010.
- Foucault, Michel, *El gobierno de sí y de los otros* (curso de 1982-1983; 1era. Ed. francesa: 2008), 1era. Ed. castellana: México, FCE, 2009.
- Foucault, Michel, *La hermenéutica del Sujeto* (curso de 1981-1982; 1era. Ed. francesa: 2001), 1era. Ed. castellana: México, FCE, 2002.

- García Delgado, Daniel. (1997) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, Ed. FLACSO-Oficina de publicaciones de CBC-Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires.
- Garson, David (1986), “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso”, en Aguilar Villanueva, Luis, *El Estudio de las Políticas Públicas. Antología de Políticas Públicas*, 4 vols. , México DF, Miguel Angel Porrúa, 1993.
- Gibbons, Michael; Limoges, Camille; Nowtny, Helga; Schwartzman, Simon; Scott, Peter y Trow, Martin (1997), *La nueva producción de conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*, Barcelona, Ediciones Pomares – Corredor.
- Haass, Richard N. (2002), “Los *think tanks* y la política exterior estadounidense: la perspectiva de un elaborador de políticas”, *Agenda de la política Exterior de los USA* (Departamento de Estado, Programas de información internacional) (<http://usinfo.state.gov/journals/>), volumen 7, número 3.
- Hecló, Hugh “Las redes de asuntos y el poder ejecutivo” (1978), en Luis F. Aguilar Villanueva, *Antología de Políticas Públicas*, Tomo 2, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1992.
- Laitin, David D. (2004), “¿Adónde va la ciencia política? Reflexiones sobre la afirmación del profesor Sartori de que ‘la ciencia política estadounidense no va ningún lado’”, *Política y Gobierno*, Vol. XI, Nro. 2, segundo semestre, pp. 361-367.
- Lindblom, Charles E. (1980), *El proceso de elaboración de políticas públicas* (1980), México, MAP & Miguel Angel Porrúa.
- McGann, James G. (2002), “Los *think tanks* y la transnacionalización de la política exterior”, *Agenda de la política Exterior de los USA* (Departamento de Estado, Programas de información internacional) (<http://usinfo.state.gov/journals/>), volumen 7, número 3, noviembre de 2002.
- Neiman, Guillermo y Quaranta, Germán (2007) “Los estudios de caso en la investigación sociológica” en Vasilachis de Gialdino, Irene, coord., *Estrategias de investigación cualitativa*, Editorial Gedisa, Buenos Aires.

- Oszlak Oscar y O'Donnell Guillermo, "Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", en Kliksberg Bernardo y Sulbrandt José (comps.), *Para investigar la Administración Pública*, Madrid, INAP, 1984.
- Oszlak. Oscar, "Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico", en Alejandro Belmonte (et. al.) (2009): *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Panebianco, Angelo, "Sartori y la ciencia política", *Metapolítica* (México), Volumen 10, Nro. 49, septiembre-octubre de 2006.
- Parsons, Wayne, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, London, Edward Elgar, 1995, 1997 (Hay trad. Castellana: BsAs, Miño & Dávila, 2007).
- Pasquino, Gianfranco, "Números y política. Contar en la ciencia política lo que cuenta", *Andamios* (México), volumen 6, Nro. 11, agosto de 2009.
- Poggiese, Héctor (2000) "Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica. Breve revisión de conceptos, métodos y prácticas", FLACSO-PPGA, Buenos Aires.
- Pressman, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky (1984), *Implementación*, México, FCE, 1998.
- Repetto, Fabián (2007), "Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas... O la búsqueda del <<tesoro perdido>> de la política social latinoamericana" en Alonso, Guillermo, comp., *Capacidades Estatales, instituciones y políticas social*, Editorial Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Rofman, Alejandro (2006), "El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones" en Villar, A. y Rofman, A. (comp.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Editorial Espacio - Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Sartori, Giovanni & Leonardo Morlino (eds.) (1991), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza, 1994.

- Sartori, Giovanni (1979), *La Política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, FCE, 1992.
- Sartori, Giovanni, “¿Hacia dónde va la ciencia política?”, *Política y Gobierno*, Vol. XI, Nro. 2, segundo semestre de 2004, pp. 349-354.
- Sartori, *Teoría de la democracia* (1987), tomos I y II, México, Alianza, 1997.
- Sassen, Saskia, (1999), *La ciudad global. Nueva York, Londres, Tokio*, Editorial EUDEBA, Buenos Aires.
- Schedler, Andreas, “La ciencia política a examen” (entrevista de Sergio Ortiz Leroux y Moisés Pérez Vega), *Andamios* (México), volumen 6, Nro. 11, agosto de 2009.
- Scott, Peter (1996), “El rol cambiante de la universidad en la producción de nuevo conocimiento”, *Pensamiento Universitario*, Nro.8, nov. 1999.
- Smith, James A. (1991), *The Idea Brokers. Think tanks and the rise of the new policy elite*, New York, The Free Press.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echevarria, Eduardo Lora y Mark Payne (2996), *La Política de las Políticas Públicas*, Washington DC, BID, Informe.
- Stone, Diane & Andrew Denham (2004), *Think Tank Traditions. Policy research and politics of ideas*, Manchester University Press.
- Stone, Diane (1996), *Capturing the political imagination. Think tanks and the policy process*, London, Frank Cass.
- Stone, Diane, “Think Tanks, Global Lesson-Drawing and Networking Social Policy Ideas”, *Global Social Policy*, Vol. I (3), 2001, pp. 338-360.
- Tauber, F., Delucchi, D., Martino, H., Pintos, P., (2006), *La Planificación Estratégica Participativa. Para el desarrollo urbano y regional*, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- UNLP (2009), *Estatuto de la UNLP 2008*, 1ra. Edición 2009, Publicación Institucional de la Universidad Nacional de La Plata.
- Wagner, Peter, Carol Hirschon Weiss, Björn Wittrock & Hellmut Wollman (comps.) (1999), *Ciencias Sociales y Estados Modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas* (1991), México, FCE.

- Wallerstein, Immanuel, *El legado de la sociología, la promesa de la ciencia social*, Caracas, Nueva Sociedad, 1999.
- Weiss, Carol (1977), *Using Social Research in Public Policy Making*, Lexington, MA, Lexington Books.
- Weiss, Carol (1978), "Improving the linkage between social research and public policy", en L. E. Lyn (ed.), *Knowledge and Policy*, Washington DC, National Academy of Sciences.
- Whitehead, Laurence (1997), "La política del conocimiento especializado en América Latina: Antecedentes y tendencias contemporáneas", *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, Nro. 30.
- Wittrock, Björn (1991), "Conocimiento social y política pública: ocho modelos de interacción", en Peter Wagner, Carol Hirschon Weiss, Björn Wittrock & Hellmut Wollman (comps.), *Ciencias Sociales y Estados Modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, México, FCE, 1999.
- Yin, Robert (1994), *Case Study Research. Design and Methods*, Thousand Oaks, California.

# La transparencia: una reflexión ante la propuesta del gobierno abierto

*Freddy Mariñez Navarro*

## **Una aproximación al concepto de Gobierno Abierto**

Gobierno Abierto nos brinda múltiples definiciones y en cada una se identifican tendencias con un abordaje teórico muy particular. Es así que algunos sostienen que un Gobierno Abierto es resultado del cambio tecnológico, donde la web 2.0 juega un rol fundamental y el centro de su análisis son las tecnologías de información. A su vez otros enfatizan la importancia de concebir Gobierno Abierto como un cambio en los valores del servicio público y en la organización, en síntesis, se traduce en una nueva cultura organizacional. También se explica que Open Data, o mejor conocido como datos abiertos, viene a revolucionar el concepto de transparencia tal como se había venido implementando. Contar con información que puede ser transformada para un fin mayor al interés particular, resulta en una nueva relación entre productor de información y receptor de la misma.

Si se parte de la definición de Meijer, Curtin y Hillebrandt (2012), en que la apertura del gobierno es la medida por la que los ciudadanos pueden monitorear e influir los procesos del gobierno a través del acceso a la información gubernamental y el acceso a la arena de la hechura de las decisiones, entonces, a partir de esta apertura, podríamos decir que la producción de datos e información tiene valor en sí misma. Ello se explica por la razón de que un dato por sí mismo no es nada, sino hasta cuando se juntan diversos datos que luego se convierten en información. Además, si a esta información somos capaces de darles interpretación, estaríamos entonces hablando de conocimiento. Quizá ése sea el espíritu de Open Data. “Los datos que en sí mismos no ofrecen ningún valor por

lo que hay que dotarlos de significado para convertirlos en conocimiento válido y con valor para los demás. Visto así, es el objetivo esencial del Gobierno Abierto” (Linares, 2010:62).

Guardián Orta (2010) nos presenta una propuesta de Gobierno Abierto definida como “la doctrina política que sostiene que la actividad del gobierno y de la administración del Estado debe estar abierta a todos los niveles para el escrutinio eficaz del público y de su supervisión. En su más amplia concepción se opone a la razón del Estado de legitimar como secreto de Estado cierta información aduciendo temas de seguridad” (2010:76). La definición de Calderón y Lorenzo también hace aportaciones al tema del Gobierno Abierto cuando expresan que este es aquel “que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente” (2010:11).

Otra visión es la de Ramírez-Alujas (2011) quien deja claro que el término Gobierno Abierto no es nuevo y se usó por primera vez en el espacio político británico. En su concepción original se trataba de un Gobierno que buscaba “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de combatir el secreto gubernamental y reducir la opacidad burocrática. Taewoo Nan (2012), de la *Albany University*, ha llegado a la conclusión a través de estudios empíricos que “dos palabras de moda que actualmente están infiltrando el sector público son Gobierno Abierto (Open Government) y Government 2.0. En la trayectoria del desarrollo de e-gobierno, el Gobierno Abierto y el Gobierno 2.0 parecen ser, respectivamente, sus nuevos medios. Es una realidad no solo en los Estados Unidos, sino también en otras democracias avanzadas, así como en ciertos países en vía de desarrollo. La plataforma y la norma para la tecnología permitida por el gobierno se están moviendo del e-gobierno (Government 1.0) al Gobierno Abierto (Government 2.0)” (2012:347).

En septiembre del año 2011, se constituyó el *Open Government Partner* (OPG Network), esta red reúne las diferentes iniciativas de una cantidad significativa de los gobiernos del mundo. Su misión es introducir



a los gobiernos así como las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas con experiencia, habilidades y tecnologías a asistir a los países tanto conceptualmente como en la implementación de mejores prácticas de Gobierno Abierto en sus compromisos de reformas<sup>1</sup>. Los diferentes países que conforman la red, generaron una Declaración donde puntualizan los siguientes elementos: 1.- Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; 2.- Apoyar la participación ciudadana; 3.- Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos los gobiernos; y 4.- Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. Así, los gobiernos signatarios se comprometieron en adoptar estos principios en su compromiso internacional, y trabajar para fomentar una cultura mundial de Gobierno Abierto que empodere a los ciudadanos y les cumpla, y avance los ideales de un Gobierno Abierto y participativo en el siglo XXI.

De esta manera pues, transitar a un Gobierno Abierto implica un conjunto de cambios en la perspectiva de la cultura organizacional (sobre todo en la organización pública) y de gestión. César Calderón (2012), citando el blog de Javier Linares, presenta algunos cambios que deben realizarse en la implementación de un Gobierno Abierto:

- **Cambio en los procesos:** Los procesos en la administración pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan, y por lo tanto hay que re-ingeniarlos para conseguir que así sea, hay que eliminarlos o cambiarlos.

---

1. Los países que firmaron la Declaración el 20 de septiembre de 2011 fueron Brazil, Indonesia, Mexico, Norway, Philippines, South Africa, United Kingdom, United States. Los países que han aprobado la Declaración al 17 de abril de 2012 son Albania, Armenia, Bulgaria, Canada, Chile, Colombia, Croatia, Denmark, Dominican Republic, Estonia, Georgia, Greece, Guatemala, Honduras, Israel, Italy, Malta, Moldova, Montenegro, Netherlands, Peru, Romania, Slovak Republic, Spain, Ukraine, Uruguay. Y los países que están en proceso de aprobar la Declaración son Azerbaijan, Costa Rica, Czech Republic, El Salvador, Ghana, Jordan, Kenya, Latvia, Liberia, Lithuania, Macedonia, Mongolia, Panama, Paraguay, Russia, Serbia, South Korea, Sweden, Tanzania, Trinidad and Tobago, Turkey (<http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>).

- Cambio en la organización: Las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.
- Cambio en las formas de relación: Del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación a la presencia física a las facilidades de relación, etc. (2012:27).

Otra visión es la de Freddy Mariñez Navarro (2012) y Rafael Valenzuela (2012) quienes asumen que el Gobierno Abierto debe traducirse en un modelo de gestión, así como en una nueva forma de concebir la relación de colaboración Gobierno-Gobierno, Gobierno-Sector privado y Gobierno-ciudadanos, y de esta manera convertirse en una plataforma para una democracia abierta. Para ello, estos autores proponen cuatro componentes incorporados en dos ejes. El primer eje se refiere al componente transversal: la transparencia; y el segundo eje lo componen la participación colaborativa ciudadana, la colaboración intra-intergubernamental y la asociación público-privada como esquemas de gestión con sus respectivos criterios de rendimientos.

Vemos entonces que en la actualidad, bajo los ejes de transparencia, participación y colaboración, Gobierno Abierto se ha posicionado como una nueva forma de fortalecimiento de las capacidades del Gobierno y la modernización de la Administración Pública, tomando exclusivamente como base las tecnologías de información.<sup>2</sup>

---

2. Se pueden destacar las investigaciones y propuestas empíricas de los siguientes autores e instituciones tales como Albert J. Meijer (2012), Teresa Harrison (2011), Sharon Dawes (2010), Beth Noveck (2010), César Calderón-Sebastián Lorenzo (2010) y Daniel Lathrop (2010); Center for Technology in Government de la University of Albany y el Open Government Working Group del Gobierno de los Estados Unidos de América.

## **Del voto a la plataforma abierta del gobierno**

Pero, no podemos situarnos en la perspectiva de un Gobierno Abierto sino vemos la convivencia democrática como un proceso participativo. Es decir, nos referimos a ir más allá del voto o de la democracia representativa o democracia procedimental. Ya hoy los gobiernos deben concebirse como plataformas de democracias participativas que tenga como características la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la colaboración entre los ciudadanos y los gobiernos apoyados por las tecnologías de la información<sup>3</sup> y por supuesto, modelos de gestión con confianza que implique funcionarios responsables con ética pública.<sup>4</sup> Tim O'Reilly (2010) explica que el gobierno debe convertirse en plataforma de la democracia en esta nueva era de información. "Hay un nuevo pacto en el horizonte: información producida por y en nombre de los ciudadanos en la savia de la economía y la nación; el gobierno tiene la responsabilidad de tratar la información como un activo nacional. Los ciudadanos están conectados como nunca antes y tienen el conjunto de habilidades y la pasión para resolver problemas que les afectan localmente, así como a nivel nacional. Los servicios e información del gobierno se pueden proveer siempre a los ciudadanos cuando y donde lo necesiten. Los ciudadanos están facultados para encender la chispa de la innovación que dará como resultado un mejor enfoque a la

---

3. Después de la llegada de la World Wide Web, muchos anticiparon que el internet podría revolucionar al Gobierno, permitiendo un aumento en la participación política: una democracia electrónica, así como una revolución de *e-commerce*. Expertos anunciaron una nueva edad de Oro de Pericles y celebraban las oportunidades cívicas de las nuevas comunicaciones y tecnologías de la información. El ideal deliberativo de la gente con distintos orígenes y diferentes puntos de vista debatiendo y votando incluso sobre cuestiones públicas estaba a punto de convertirse en una realidad (Bet Simone Noveck, 2010).

4. El significado de la confianza en una gobernanza efectiva sugiere que el desarrollo de un modelo de confianza pública es oportuna y práctica. El supuesto del desarrollo del modelo de confianza refleja una creencia de un parsimonioso modelo con un manejable número de factores que podría proveer bases sólidas para el estudio empírico de la confianza en las agencias del gobierno (Mayer, Davis, & Schoorman, 1995, citado por Seok-Eun kim, 2005:614).

gobernanza. En este modelo, el Gobierno es un coordinador y un activador en lugar de mover primero la acción cívica” (2010:12-13).

Douglas Schuler (2010) deja claro cuatro conceptos que son la base y el centro de lo que sería una democracia con un Gobierno Abierto. El primer concepto que este autor propone es la *Inteligencia cívica* vista como inteligencia colectiva directa dirigida a enfrentar los desafíos compartidos. Su presencia o ausencia determinará cómo efectivamente estos desafíos pueden enfrentarse. “A causa de que el Gobierno y otras elites grupales no son capaces de hacer frente a los problemas, se requerirá una forma más profunda de inteligencia cívica construida por ricas interacciones entre ciudadanos distribuidos en todo el mundo. Esta inteligencia no emergerá únicamente de una serie de votos u otras técnicas algorítmicas.....” (2010:92).

El segundo concepto lo relaciona el autor con la *democracia*. Entendida como un ideal, esta no es más que la forma de organización política que más estrechamente encarna la inteligencia cívica. En otras palabras es la intercepción entre el ideal y la práctica convivencial. Así, “...democracia se define también por procesos inclusivos y transparentes, aunque a veces se bloquea el acceso a estos procesos y además, estos a su vez son a menudo amañados por la élite política o económica” (2010:92).

El tercer concepto propuesto por Schuler es el *Gobierno Abierto* que ofrece un grupo provocativo de ideas para la reconstrucción del gobierno con el objetivo de aumentar y mejorar las habilidades de las sociedades democráticas para enfrentarse efectivamente, sustentablemente y equitativamente a cuestiones o problemas.

Y el cuarto concepto es la Deliberación en Línea (*online deliberation*), que es vista como un proceso de comunicación directa, a través de las tecnologías de la información disponibles, mediante la cual la gente discute de manera abierta sus razones, intereses, habilidades y valores con la intención de llegar a un acuerdo para la toma de decisión. Lo más importante es que al llegar a una decisión esta sirva de marco o plan para compartir con un grueso número de gente. La capacidad en la deliberación es importante para el esquema más general de la capacidad de la inteligencia cívica. Para este autor la deliberación es “distinta de otras modalidades de comunicación tales como la reflexión individual, la

repetición y los múltiples esfuerzos por compartir enfoques, adquiriendo puntos de vistas solamente a través de exposiciones de los medios de comunicación, o trabajando para derrotar una persona, idea o empresa, no a través de los méritos de un propio argumento o la falta de méritos de la otra, sino por cualquier otro medio necesario (no violentos) , incluyendo la difamación y la mentira” (2010:93).

En este sentido, Lori A. Brainard y John G. McNutt (2010) complementan a Schuler cuando explican el nuevo modelo denominado Nuevo Servicio Público (New Public Service: NPS) para diferenciarlo de la Administración Pública *weberiana* (Old Public Administración: OPA) y de la Nueva Gestión Pública (New Public Management: NPM). Aunque estos dos últimos modelos de gestión se sustentan en la teoría de la elección pública y la teoría de la elección racional, respectivamente, las dos propuestas divergen ya que en una (OPA) la ley encarna el interés público, que se deriva del área de la política –Poder legislativo–, aquí el Estado es el único encargado de proveer con eficiencia y efectividad los bienes, la información y los servicios en una relación autoritaria regulada con los ciudadanos y grupos voluntarios. Y la otra (NPM) visualiza el interés público como resultado de la búsqueda de los intereses privados donde el Estado actuaría como facilitador de las elecciones individuales usando técnicas del mercado. Aquí las relación entre el gobierno y, los ciudadanos y organizaciones voluntarias es transaccional orientada al intercambio.

Por otro lado, el Nuevo Servicio Público (NPS) parte de la premisa de las motivaciones democráticas para participar en la esfera pública. De esta manera concibe el interés público como resultado del diálogo. Se visualiza a la gente como ciudadanos y el rol primario del funcionario público es servir y facilitar la participación de y en colaboración con los ciudadanos antes que un funcionario que meramente implementa programas preconcebidos para clientes o como una vía catalizadora para las fuerzas del mercado.

“El enfoque con énfasis en asociaciones de base y compromiso ciudadano en la vida pública es parte de una tendencia mayor dentro de los académicos de la administración pública ya que replantea el papel del administrador público como un experto

neutral a diferencia de un facilitador de los ciudadanos con bases de participación y compromiso. En este escenario, los administradores públicos crean oportunidades para el compromiso con los ciudadanos, utilizando esas oportunidades para educar, organizar y activar a estos para promover y participar en la esfera pública en su propia representación. También significa que los administradores públicos se comprometerían con los ciudadanos a colaborar para identificar y definir los problemas, y crear y aplicar sus soluciones. Como parte de esto, las relaciones gobierno-ciudadanos se convertirían en más deliberativas y dialógicas antes que regulativas y basadas en la autoridad” (Brainard y McNutt, 2010:841).

Gobierno Abierto entonces, no lo podemos explicar sin mecanismos institucionales sólidos que permita a una democracia hacer de lo público lo que es del público por lo que las decisiones públicas deben someterse al escrutinio de los ciudadanos, es decir, en el marco de un nivel de transparencia donde el gobierno esté dispuesto a permitir a la gente monitorear sus resultados y a participar en sus procesos de política pública. También que los funcionarios públicos y los políticos estén sometidos día a día a la rendición de cuentas tanto horizontales como verticales –representación y societal– que la participación de los ciudadanos, las asociaciones público-privados y las relaciones intra e intergubernamental estén marcados por la colaboración deliberativa para que la política pública y los servicios públicos además de ser de calidad, sean respuestas a las preferencias y derechos de la gente.

De esta manera, tal como lo precisa Cusba (2012), la colaboración es entonces uno de los elementos que forman parte de ese gran cambio que se produce en las formas de gestionar los intereses públicos. Tradicionalmente, los ciudadanos han colaborado a través de mecanismos diferentes, unos cooptados y otros más espontáneos. Pero la colaboración vista a la luz del Gobierno Abierto ofrece a los ciudadanos la posibilidad de compartir lo que saben y sobre todo de crear soluciones que generan valor en donde realmente quieren y pueden aportar. No quiere decir esto que el Gobierno –como institución legitimada y legitimadora políticamente– deje de ser el centro de la toma de decisiones,

por el contrario, además también se beneficia de las contribuciones de los que están fuera de él. En otras palabras, la colaboración ofrece una posibilidad potencial para construir de forma más eficaz y legítima los gobiernos por la vía de la transparencia y la rendición de cuentas.

### **Transparencia al día de hoy. ¿Nuevas propuestas?**

Hoy se están encontrando nuevas pistas a la definición de la transparencia, por lo que nos preguntamos ¿qué transparencia necesita el Gobierno Abierto? La apertura del flujo de información, tal como se le define, en el marco de las relación gobierno y ciudadanos nos sumerge al concepto de la nueva transparencia que explica cómo las organizaciones públicas y actores gubernamentales se enfrentan cada vez más a las demandas de la sociedad para revelar información. Es decir, forzar al gobierno y al sector cívico al movimiento por una sociedad abierta. Ya no es el tiempo en que los gobiernos pasivamente proveían información solamente sobre lo solicitado y a la discreción gubernamental, sino el requisito de más compromiso activo en la información pública, comunicar las operaciones internas de la gestión. Por eso la relación entre transparencia, información y democracia es fundamental y básica. La información porque ayuda a las competencias democráticas como la formulación de preferencias y opiniones probadas y, la participación, porque provee elementos significativos en la hechura de la decisión pública. Archon Fung y David Weil (2010), explican con respecto a la transparencia que se deberían tomar en cuenta “dos principales escollos que podrían estropear este logro. El primero es que esta transparencia gubernamental, aunque impulsada por intenciones progresistas, podría desviar una atención excesiva hacia los errores del gobierno y, por lo tanto, tendrían la consecuencia de reforzar una imagen conservadora del gobierno como incompetente y corrupto. El segundo es que toda esta energía dedicada a hacer un gobierno abierto tiene el costo de dejar las operaciones de grandes organizaciones del sector privado, como bancos, fabricantes, proveedores de servicios salud, productores de alimentos, compañías farmacéuticas y similares, de forma opaca y secreta” (2010:106).

El acceso a la información pública está tomando un énfasis renovado en todo el mundo, reflejándose a través de las siguientes tendencias:

uno, a las visiones de la reforma gubernamental que presiona la apertura y la transparencia, y dos, al aumento de la disponibilidad y desarrollo continuo de las tecnologías de la información (TICs) que permite a las instituciones, organizaciones e individuos buscar de la misma forma, así como compartir, combinar y reusar el contenido de la información del gobierno.<sup>5</sup>

Para Albert J. Meijer (2012), en esta época de la transparencia gubernamental (*Government transparency*), uno de los temas fundamentales a ser abordados son la relación conceptual entre la transparencia del gobierno y la participación ciudadana;<sup>6</sup> la naturaleza y los efectos de los mecanismos de la transparencia fiscal;<sup>7</sup> el efecto de la transparencia en la confianza del gobierno; el efecto de la transparencia interinstitucional en el control parlamentario;<sup>8</sup> y la relación empírica entre

---

5. La información basada en nuevas tecnologías (TICs) para informar al público emerge en los años noventa con el crecimiento del e-government, y ello ha contribuido a la transparencia gubernamental. Hoy, la tendencia es ver secretarías, departamentos y agencias gubernamentales poniendo internamente grupos de datos electrónicos para el uso del público sobre nuevas *government-wide website*, así como Data.gov, elemento esencial del Gobierno Abierto diseñado para facilitar el acceso al grupo de datos a nivel del gobierno federal con el objetivo de aumentar la comprensión pública de las operaciones, avances de la misión gubernamental, creación de oportunidades económicas y un aumento de la transparencia, rendición de cuentas y responsabilización.

6.. Mucha de la discusión sobre la transparencia del gobierno se focaliza sobre la relación entre la disponibilidad de la información (*Government transparency*) y el uso de esta información por ciudadanos y stakeholders (participación). Transparencia del gobierno y participación son dos avenidas del Gobierno Abierto (Meijer, 2012:5).

7.. David Heald de la University of Aberdeen Business School argumenta que el significado específico de transparencia fiscal puede definirse en cuatro términos: hacia adentro, hacia afuera, hacia arriba y hacia abajo. El artículo muestra que hay barreras intrínsecas para la transparencia sobre el gasto público tales como las complejidades técnicas y el "lenguaje" de medición que también construyen barreras creadas para proteger a intereses específicos. Se concluye que la transparencia sobre el gasto público no puede proporcionar respuestas a cuestiones ideológicas, pero sí puede mejorar la base de evidencia para el debate público (citado en Meijer, 2012:6).

8.. Mientras que la transparencia refiere a la disponibilidad de la información para el público general, la transparencia interinstitucional es referida a la transparencia entre las instituciones del gobierno (Meijer, 2012:6).



la transparencia del gobierno y la participación ciudadana. Estos temas relacionados con la transparencia del gobierno llevan al mismo autor a preguntarse lo siguiente: ¿La transparencia es creada por presiones de afuera (ciudadanos, *stakeholders*, medios de comunicación) o por tensiones internas de los sistemas gubernamentales? ¿Cuáles son los sectores que se han hecho más transparentes? ¿Cómo usan la transparencia los ciudadanos, *stakeholders* y los medios de comunicación? ¿Cambia la transparencia el comportamiento de los funcionarios públicos y de las organizaciones públicas?

Muchos autores como Piotrowski (2007) han afirmado que este tipo de transparencia es fundamental para el Gobierno Abierto. Y por otro lado, Dawes (2010) argumenta que las políticas públicas relacionadas con el flujo de información es uno de los aspectos más importantes de la democracia ya que refleja un tipo de *elección societal* en el que se estimaría cómo la información debería producirse, procesarse, guardarse, intercambiarse y regularse. Entendido así, la transparencia se está constituyendo en una importante agenda tanto en las organizaciones públicas como privadas. Viéndose así entonces, la transparencia pudiera definirse como la disponibilidad de información para el público general y la claridad sobre las reglas, regulaciones y decisiones del gobierno. Es decir, al plantearlo con más precisión, la transparencia refiere entonces a la disponibilidad y aumento del flujo de información oportuna, clara, relevante, de alta calidad y confiable relacionada con las actividades de la organización gubernamental que por supuesto impacta a la gestión pública misma.

No obstante estas premisas de la transparencia gubernamental, Karr (2008), (citado por Sharon S. Dawes, 2010), sintetiza tres tipos de tensiones asociada con el uso público de la información gubernamental. La primera tensión es la que se presenta entre la amplitud de los datos y su comprensión por los ciudadanos no preparados técnicamente; la segunda tensión se da entre los deseos para apoyar la utilidad detallada de los datos y simultáneamente proteger la confidencialidad de los temas de los mismos; y la tercera y última tensión se visualiza cuando el público necesita y desea analizar y comprender un grupo de datos “globales” mientras que en la realidad los datos del gobierno están fragmentados y distribuidos a todos los niveles del gobierno a través de

distintas organizaciones y ámbitos en que se genera y desarrolla la política pública.

Ball (citado en Park y Blenkinsopp, 2011) sugiere que la transparencia está empezando a combinarse con la rendición de cuentas en el discurso público sobre la gobernanza democrática. Ello ha permitido verla en base a varios factores: Uno, la transparencia es uno de los fundamentos morales que sostienen las sociedades democráticas, a través de los derechos de los ciudadanos al acceso de la información gubernamental; dos, la transparencia es una de las medidas prácticas tomadas para restringir la corrupción, actuar como una fuerza contra el comportamiento corrupto de la burocracia, promoviendo la vigilancia de los ciudadanos para evitar el *rent-seeking*; tres, la transparencia tiene un efecto positivo en la confianza y en la rendición de cuentas con la idea de que los ciudadanos monitoreen la calidad de los servicios públicos y motiven a los funcionarios públicos a satisfacer los ciudadanos, permitiendo aumentar el grado de confianza ya que ello es un importante principio de la democracia deliberativa.<sup>9</sup> Estos tres factores nos abre la posibilidad de visualizar tres componentes esenciales cuando pensamos en la transparencia gubernamental: el acceso a la información pública como derechos ciudadanos;<sup>10</sup> una burocracia con ética pública;<sup>11</sup> y la confianza institucional.<sup>12</sup>

---

9. En el caso mexicano, con la carencia de sanciones que tiene el instrumento legal de la transparencia, la rendición de cuentas se ve más imposibilitada ya que padece de una fragmentación institucional. De esta manera, mientras en el país no se tenga claro que la accesibilidad y exigencia de la información pública forma parte del derecho (a informar) y por ende, que es una política pública que expresa este derecho, esta práctica democrática se verá limitada (López Ayllón, 2011).

10. El Centro Carter visualiza el acceso a la información como un derecho humano fundamental en todas las culturas y sistemas de gobierno. En este sentido, ha establecido un plan de acción para asegurar estos derechos: 1) Ejercicio equitativo del derecho de acceso; 2) Preparación y formación de los funcionarios públicos en la práctica y aplicación de los derechos de acceso; 3) Educación pública para autorizar el uso completo del derecho; 4) Asignación de recursos necesarios para asegurar una administración eficiente y oportuna; 5) Intensificación de la gestión de la información para facilitar el acceso a la información; 6) Práctica habitual en el monitoreo y evaluación; y 7) Supervisión de operación y acatamiento (Carter Center, 2008: 3-4; citado en Dawes, 2010).

11. Funcionarios públicos que no visualicen el acceso a la información pública como derecho corren el riesgo de implementar una gestión opaca y carente de una ética pública.

12. Kasperson *et al.* (1992, citado por Van Der Meer, 2010) argumenta que la confianza es una evaluación relacional de situaciones sociales a través de cuatro dimensiones: Una persona

Según Ulf Papenful B. y Christina Schaefer (2010) tres pasos deben ser completados para lograr una rendición de cuentas pública. El primer paso, el *acceso a la información*, garantizada y completa, así como no distorsionada ni atrasada y sin altos costos, ello permitirá minimizar problemas de asimetría de la información;<sup>13</sup> el segundo, la *calidad de la información*, debe estar asegurada a través de los Informes de cooperación (Reports), estos no son más que un tipo de información sumaria agregada con detalles individuales donde se explican los elementos clave que pueden ser comprendidos por los ciudadanos interesados. Los Informes de cooperación incluyen un mapa organizacional de la estructura de la autoridad pública que tiene como objetivo proveer las bases del cómo se deciden los problemas públicos para garantizar una provisión de servicios públicos sustentables, eficaces y eficientes. El tercer paso, la *transparencia*, sería alcanzada por los dos pasos anteriores, es decir cuando la información solicitada por los ciudadanos debe garantizársele explicación, ausencia de distorsión y en el momento (no atrasada).

Hoy es importante, al sistematizar las bases del Gobierno Abierto, replantear la transparencia en la gestión pública para que el carácter multifacético y diverso de la provisión de los servicios públicos, la ejecución de servicios, el financiamiento y la administración misma minimicen lagunas de opacidad, generando que la relación entre ciudadanos y agentes (políticos, administración y gerentes públicos), sea la más apropiada democráticamente hablando.

**La entrega y facilitación del acceso a la información pública es un aspecto central para la efectividad de los gobiernos. El análisis de resultados sobre el desempeño de la gestión pública**

---

que confía (el sujeto); da a entender que él o ella piensan que el objeto de confianza reúne ciertos requerimientos: el objeto sería competente, tanto intrínsecamente (cuidado) como extrínsecamente comprometido (auditable a causa de su interés concreto) y predecible.

13. Es evidente que la relevancia de la información depende de quiénes sean los usuarios potenciales de la información. Sin embargo, hay una primera delimitación que puede hacerse cuando estamos hablando de transparencia: en este caso, la referencia obligada es la ciudadanía, de manera que la relevancia de la información estará condicionada a si sirve o no a sus fines (Cunill Grau, 2006).

puede retroalimentar, entre otros aspectos: i) el rediseño de procesos administrativos; ii) el abaratamiento de los costos y la aceleración del tiempo de las transacciones, y iii) el mejoramiento de la rapidez y calidad de los servicios a los ciudadanos (Baena Olabe, 2011:25).

En esta dirección, es importante destacar que el Open Government Working Group recomienda ocho principios para el acceso y uso de los datos públicos con el objetivo de promover el discurso cívico, el bienestar público y más eficiencia en el uso de los recursos públicos:

- a. **Completa.** Todos los datos públicos deben estar disponibles, exceptuando los que tocan la privacidad y la seguridad.
- b. **Primaria.** Los datos son recolectados en la fuente primaria, con un nivel de sutilidad posible fragmentada.
- c. **Oportuna.** Los datos deben estar disponibles tan rápido como sea necesario para preservar el valor de los datos.
- d. **Accesible.** Los datos están disponibles para el más amplio número de usuarios y de objetivos.
- e. **Máquina-procesadora.** Los datos son razonablemente estructurados para permitir el procesamiento automático.
- f. **Sin discriminación.** Los datos están disponibles para todos los ciudadanos, sin requerimientos de registros.
- g. **Sin propiedad.** Los datos están disponibles en un formato en la cual ninguna entidad tiene un control exclusivo. Los datos son bienes públicos.
- h. **Libre de licencia.** Los datos no están sujetos a licencias (copyright), patentes, marcas comerciales o secretos de regulación comercial. Solo por razones de privacidad, de seguridad y de restricciones de privilegios debe ser permitida su secrecía.

El concepto de *accountability*, también usado como rendición de cuentas en el sector público, debe ser usado en consecuencia para reportar el uso de recursos por parte del gobierno, así como el rendimiento de los servicios. Para ello la transparencia es un elemento fundamental ya que es una herramienta por lo que es observado el proceso de la hechura

de la decisión pública. Mientras que la participación refiere a la oportunidad de participar en ese proceso. O como Curtin y Mendes lo afirman (citado por Meijer; Deirdre Curtin and Maarten Hillebrandt, 2012), “los ciudadanos necesitan información para *ver* qué se está haciendo al interior del gobierno y, participación para *expresar* sus opiniones sobre el quehacer gubernamental” (2012:11). De esta manera, los ciudadanos no solamente tienen acceso a la información, sino que se convierten en participantes con expresión activa. Así, la elección de los usuarios como sus opiniones con respecto a los servicios públicos son fundamentales para la legitimidad del gobierno.

Recientemente ha habido un énfasis fuerte en la política pública en escuchar a los ciudadanos y a los usuarios de los servicios a través de *choice* y *voice*. PASC, 2005 (citado en Simmons, Birchall y Prout, 2011) “define la elección (*choice*) como preferencias individuales que da la oportunidad de elegir de entre las alternativas ofrecidas, enteramente o no del sector público. Expresión (*Voice*) es definida como las preferencias más efectivas expresadas por los usuarios de los servicios a través de cuerpos representativos, mecanismos de reclamos y encuestas de opiniones de preferencias individuales” (2011:4).

En esta perspectiva, entonces, la transparencia está discutiéndose hoy por hoy como una solución instrumental a problemas de legitimidad y confianza institucional (Seok-Eun Kim, 2005). Ello no sería posible sin una participación colaborativa entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, ciudadanos y organizaciones cívicas.

### **La construcción de un nuevo concepto de transparencia**

El acceso a la información pública está tomando un énfasis renovado en todo el mundo, reflejándose a través de las siguientes tendencias: uno, a las visiones de la reforma gubernamental que presiona la apertura y la transparencia, y dos, al aumento de la disponibilidad y desarrollo continuo de las tecnologías de la información (TICs) que permiten a las instituciones, organizaciones e individuos buscar de la misma forma, así como compartir, combinar y reusar el contenido de la información del gobierno. De esta forma la transparencia puede ser usada como instrumento de políticas públicas (Fung; Graham y Weil,

2007), implicando que la información debería producirse, procesarse, guardarse, intercambiarse y regularse. De esta manera, podríamos establecer la diferencia entre la transparencia opaca y la transparencia clara (Jonathan Fox, 2008).

**Cuadro 1.**  
**Transparencia opaca y transparencia clara**

Transparencia Opaca (Gobierno democrático sin plataforma de Gobierno Abierto).	Transparencia Clara (Gobierno democrático con plataforma de Gobierno Abierto).
<p>Formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones.</p> <p>No vinculada con la rendición de cuentas.</p> <p>Se concibe políticamente vinculado a los derechos de acceso a la información.</p> <p>Los actores interesados (usuarios) no alcanzan tener estrategias de cambio constructivo para la institución.</p>	<p>Se refiere a programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, particularmente en lo relativo a la toma de decisiones, así como el destino real de sus recursos.</p> <p>Se vincula con la rendición de cuentas a través del siguiente itinerario: acceso a la información, calidad de la información y transparencia.</p> <p>Se concibe como derecho, pero además como solución instrumental a problemas de legitimidad y confianza institucional.</p> <p>Expresa una capacidad institucional de tal modo que permite que los actores interesados puedan anticipar estrategias de cambio constructivo para la institución.</p>

Fuente: Construcción propia en base a Jonathan Fox, 2008.

Por otro lado, la maduración de las políticas de acceso a la información han generado un debate sobre cómo puede lograrse una mayor efectividad y un beneficio más amplio para la sociedad derivado de la transparencia. De esta manera existen dos enfoques. El primero es el más general, relacionado con la sanción y puesta en práctica de leyes de

acceso a la información, cuyo “objetivo principal es incorporar los principios o estándares reconocidos internacionalmente en el ordenamiento legal de los países. Estos principios incluyen, entre otros: la máxima apertura de la información, la definición del conjunto de excepciones que limita el acceso a la información en casos puntuales, la proactividad en la publicación de información por parte de las entidades estatales sin esperar requerimientos para hacerla accesible, y la efectiva implementación de las leyes, además del monitoreo de su cumplimiento” (Baena Olabe, 2011).

Y el segundo enfoque se vincula al diseño y a la implementación de sistemas o mecanismos en sectores o áreas de intervención específicas, independientemente de la existencia de una ley general de acceso a la información (enfoque sectorial o focalizado).

“Por enfoque sectorial se entiende la promoción del acceso a la información a través del diseño y de la implementación de sistemas o mecanismos de acceso en sectores o áreas de intervención específicas, como la educación, la justicia, la elaboración, la ejecución y el control de los presupuestos públicos, el financiamiento de las campañas políticas, o las industrias extractivas, independientemente de la existencia de un marco normativo general de acceso a la información. Una de las características principales de este enfoque es el reconocimiento de que cada sector tiene vulnerabilidades y dinámicas de funcionamiento propias, las cuales determinan los contenidos y formas de intervención para promover el acceso a la información” (Baena Olabe, 2011:9).

En este sentido, este enfoque, más que un principio, sería un dispositivo que hace que la política aumente la probabilidad de éxito. “Afortunadamente, las leyes y políticas que obligan a dar información de las empresas han surgido en varios ámbitos de la política en las últimas décadas. En otro trabajo, hemos denominado a estas medidas Transparencia focalizada, ya que no solo tienen por objeto proporcionar información general, sino específica de públicos, como mejores escuelas, hospitales de alta calidad y más cuidado de los consumidores y

productos” (Fung y Weil, 2007:109). La primera generación de la transparencia se caracterizaba por la apertura general de toda la información del gobierno a todos los ciudadanos para cumplir con un derecho político fundamental. Hoy esa apertura debe focalizarse, de tal forma que determinados procesos, trámites, así como sectores sociales específicos puedan mejorar y beneficiarse de la transparencia.

La transparencia focalizada es una respuesta a la necesidad de obtener beneficios específicos de la información, así como a la demanda de un mayor orden en la información que ofrece el gobierno. Este tipo de transparencia requiere que el gobierno estandarice y publique información específica, que busque resolver un problema social concreto, y estimule los mecanismos del mercado para lograr un beneficio social específico.

Las políticas de transparencia focalizada implican que: 1) el centro de atención es el usuario de la información (sus necesidades, intereses y capacidades para entender la información) y 2) están basadas en las necesidades, intereses y capacidades de publicación de las organizaciones civiles, públicas y corporaciones. Así, su principal objetivo es el de influenciar la capacidad de toma de decisiones de los usuarios de la información (Fung; Graham y Weil, 2007). En esta definición lo que se sostiene es que un actor (casi siempre el gobierno) le indica a otro actor (una corporación, empresa etc.) a que divulgue información con un propósito específico para que la gente la utilice.

De esta manera, es el Estado quien en última instancia decide la legitimidad y credibilidad de la provisión de la información. La transparencia focalizada se caracterizaría entonces por la divulgación pública obligatoria, dirigida a corporaciones u otras organizaciones privadas o públicas, información estandarizada, comparable y fraccionada, con énfasis a productos o prácticas específicas y con un objetivo público claro. En el siguiente cuadro establecemos la diferencia entre la transparencia general y la focalizada.



**Cuadro 2.**  
**Enfoques de la transparencia**

Enfoque general o comprensivo	Enfoque Sectorial (focalizada)
<p>Foco exclusivo en el diseño, la implementación y el cumplimiento de leyes de acceso a la información a nivel nacional.</p> <p>Resultados en el largo plazo, cambio cultural.</p> <p>Basado en la creación de nueva legislación a nivel nacional.</p> <p>Necesidad de un cuerpo de leyes existentes para ser implementado eficazmente.</p> <p>Necesidad de la coalición de varios grupos interesados para generar voluntad política suficiente.</p> <p>Los usuarios no perciben los objetivos de estas leyes como beneficios inmediatos o concretos.</p> <p>Los resultados son más difusos (cambio cultural) y de largo plazo.</p>	<p>Foco en mecanismos, sistemas o procedimientos que permitan el acceso a la información en distintas áreas y sectores del gobierno.</p> <p>Resultados en el corto plazo o mediano plazo, e impacto específico en los sectores críticos.</p> <p>Se construye a partir de la legislación existente.</p> <p>Mayor facilidad para identificar y aprovechar oportunidades de voluntad política.</p> <p>No se necesita de grandes coaliciones de intereses para poder implementar mecanismos o sistemas de acceso.</p> <p>Mayor facilidad de los usuarios para interpretar los beneficios concretos de la aplicación de las políticas o mecanismos.</p> <p>Mayor flexibilidad para medir resultados.</p>

Fuente: Baena Olabe y Cruz Vieyra (2011:9)

**La transparencia como bien público y como interés público**

Entendido así, la transparencia se está constituyendo, además del *qué decir* de las sociedades contemporáneas, en una importante agenda tanto de las organizaciones públicas como privadas. Se verá entonces que la disponibilidad de información para el público general y la claridad sobre las reglas, regulaciones y decisiones del gobierno, así como la disponibilidad y el aumento del flujo de información oportuna, clara,

relevante, de alta calidad y confiable relacionada con las actividades de la organización gubernamental impacta por supuesto a la gestión pública misma. Ello implica que esta parte sea socializada en las rutinas en la hechura de las tomas de decisiones tanto por los usuarios como por los sujetos obligados establecidos en la ley.

Significa entonces que la transparencia, información producida, guardada, organizada y gerenciada por el Estado a través de los sistemas gubernamentales de gestión (financiera, de personal, contratación, auditoría, fiscalización, etc.), debe considerarse como bien público y como interés público. Esta distinción tiene una importancia clave en la transparencia contemporánea. Como *bien público* se explica cuando el gobierno como organización pública produce este bien desde el momento en que le solicita al sector privado y/o al mismo sector gubernamental información demandada por los ciudadanos, empresas privadas u organizaciones de ciudadanos (usuarios de la información). Y como *Interés público*, cuando el gobierno provee la transparencia de la información como servicio público con la idea de lograr la publicidad que no es más que la información divulgada para los fines de que el ciudadano o sector tenga la oportunidad de conocer y exigir información de la hechura de las decisiones y de las políticas públicas.<sup>14</sup>

Al sistematizar las bases de la transparencia como interés público, se requiere replantear el concepto clásico de la misma en la gestión pública ya que el carácter multifacético y diverso de la provisión de los servicios públicos, la ejecución de servicios, el financiamiento, el gasto y la administración misma logren minimizar lagunas de opacidad, generando que la relación entre ciudadanos y agentes (políticos, administración y gerentes públicos), sea la más apropiada democráticamente hablando.

---

14. También la información producida, guardada y organizada por las empresas privadas es considerada información pública, dado al uso por los gobiernos y ciudadanos. Y el acceso a esta información pública —documentos, archivos, estadísticas— constituye uno de los fundamentos para la consolidación de la democracia y la apertura gubernamental, además de fortalecer las capacidades de los ciudadanos para participar de modo efectivo en las decisiones que les afecten, además de que le da mejores condiciones al ciudadano para conocer y acceder a otros derechos esenciales.

En esta misma dimensión, cuando hablamos de transparencia podemos sistematizar según las premisas de David Heald la distinción entre “si la transparencia tiene como expectativa dirigirse a combatir la corrupción o si el fin de la transparencia es el logro de la eficiencia y la eficacia del uso de los recursos públicos y/o aumentar la legitimidad y rendición de cuentas de las instituciones públicas” (2012:31).

### **La transparencia focalizada como política pública**

La transparencia focalizada se caracteriza por la divulgación pública obligatoria, dirigida a corporaciones u otras organizaciones privadas o públicas, la información estandarizada, comparable y fraccionada, con énfasis a productos o prácticas específicas y con un objetivo público claro. Así entonces con este concepto, el gobierno en su rol regulatorio, es un recolector, productor, proveedor y utilizador de la información.

“En este rol, el gobierno trata la información como un instrumento de política. Al hacerlo, toma decisiones sobre sí y cómo recoger, elaborar, difundir, analizar y preservar la información al servicio de algún principio de otra política (como la salud pública, la calidad del medio ambiente, o desarrollo económico)” (Dawes, 2010:1).

En este sentido, la elaboración, diseño e implementación de la política de transparencia focalizada tendría que establecerse con el mayor detalle posible. Archon, Graham y Well (2007) dejan ver muy claro dos momentos en la política; primero, los sistemas de transparencia mejoran cuando enfocan sus recursos a lograr mayor precisión, calidad y utilidad de las aperturas. Existen varios factores que impulsan a los sujetos obligados a empujar en el tiempo mejoras en la transparencia. Segundo, usuarios dispersos de información podrían integrar agrupaciones o coaliciones que mejoraría la manera de exigir una mejor apertura.

En base a estos momentos de la política propuestos por Archon, Graham y Well, proponemos un ejercicio de cómo una política de transparencia focalizada puede generar beneficios, ser sustentable y efectiva. Basta ver la complejidad de la información y de los problemas que hacen

que estos se vean con perspectiva más de incertidumbre. Hoy las políticas públicas podrían verse como desafíos a través de la perspectiva de la complejidad, capturando la realidad compleja diaria en la hechura e implementación de la política caracterizado por lo que Robert Geyer y Samir Rihani (2010) denominan las expectativas de los actores centrales de la política. En este caso, nos referimos a las posibilidades de conseguir sus objetivos tanto los que provienen de la oferta –sujetos obligados de la transparencia–, como los usuarios de la información –demanda–. En consecuencia, los actores de la política pública de transparencia deben continuamente flexibilizar la combinación de sus expectativas y entusiasmarse en el proceso de la política para adaptar y ajustar los cambios continuos en sus áreas.

Así, con estos dos momentos presentados por estos autores para la formulación e implementación de la política de transparencia, podemos precisar una premisa importante: el nivel de transparencia de una organización refiere a la disposición de permitir a los usuarios al monitoreo de su rendimiento y a participar en los procesos de sus políticas. Nos quedarían las siguientes interrogantes a solucionar: ¿cuáles serían las relaciones de intermediación de intereses en una política de transparencia en un Gobierno Abierto? ¿Cómo estaría sustentada la previsibilidad de la política? ¿Qué mecanismos institucionales se diseñarían para que los usuarios puedan entender los procesos en las estructuras de gestión, financiera, regulativa y distributiva? ¿Cuáles serían sus creencias valorativas? ¿Qué instrumentos de la política se usarían para la implementación? ¿Cuál sería el rol de los actores –usuarios– en el desarrollo de la hechura de las decisiones?

Como el flujo de información en la sociedad contemporánea es cada día más rápido y el acceso a ella es menos rápido que el flujo, la transparencia como política pública entonces, tendería a explicarse bajo la óptica del cambio de política (*policy change*). Según Michiel S. De Vries (2010), el cambio de política no debe depender solo por el cambio en los problemas. El “*policy change*” no es más que el cambio de ideas, premisas, prioridades y fines, junto con el cambio en el uso de instrumentos de políticas y el rol cambiante de los actores societales y de los *policy-makers* en el proceso de la política” (2010:6). Esto nos lleva a precisar la conexión entre las relaciones de intermediación de intereses

con la estabilidad de la política. En una política pública de transparencia en que el gobierno se convertía en proveedor pasivo de información, el modelo de intermediación de intereses (pluralismo y neocorporativismo) jugó un papel importante en la estabilidad de la política pública.<sup>15</sup> Hoy eso ha cambiado, ya que como lo dice Jan Kooiman (2004), los conceptos de diversidad, complejidad y dinamismo han sido marcos para las nuevas relaciones ya que han surgido actores en sistemas sociopolíticos con objetivos, intenciones y poderes diversos, ha aparecido estructuras, interdependencias e interrelaciones en y entre los diferentes niveles gubernamentales y societales, y se han manifestado nuevas dinámicas propias en los sistemas socio-políticos, así como la aparición de problemas, nuevas oportunidades e (i) regularidades de los desarrollos de los sistemas societales, políticos, económicos y culturales.

Un elemento también a considerar al tratarse de una política de transparencia hoy es el relacionado con el diseño de la política misma. Resolver el dilema de si es un diseño con razonamiento racional en su hechura o un modelo de razonamiento diferente al racional (Post-racional).<sup>16</sup> Este dilema es un punto clave que se vincula con la posición

---

15. En los inicios de la difusión del pluralismo, durante los años cincuenta, en la literatura politológica norteamericana, se desarrollaron diversos modelos de policy-making que integraban las relaciones entre burocracia, políticos y organizaciones de intereses. Con la denominación de *iron triangle*, *elastic nets*, etc., se elaboraron modelos de interacción que analizaban la combinación de las relaciones formales e informales dentro de las reglas –por ejemplo el Congreso, la Administración y los *Lobbies*–, así como la capacidad de exclusión e influencia de los actores que constituían estas redes. Por otra parte, la difusión de los modelos neocorporatistas en buena parte como reacción a la inadecuación de la aproximación pluralista a los sistemas políticos europeos, sirvió para popularizar una concepción alternativa de la articulación de intereses (Jacint, 2007:511).

16.. Deborah Stone (2012) en su libro *La paradoja de la Política (Policy Paradox)*, deja ver que en las políticas públicas se presentan dos modelos de razonamiento en las decisiones. Por una parte el modelo de razonamiento de *decisión racional* caracterizado por el proceso clásico de política pública: identificación de objetivos, identificación de los cursos alternativos de acción para alcanzar objetivos, previsión de las posibles consecuencias de cada alternativa, evaluación de las posibles consecuencias de cada alternativa y selección de la alternativa que maximice el logro de los objetivos. Y por otro lado, el modelo de razonamiento de *decisión post-racional* con los siguientes rasgos: el razonamiento involucra la hechura de metáforas y de categorías, la identificación de los cursos de acción es producto del

y oposición de ideas, argumentación y valores entre los actores (sujetos obligados, usuarios y árbitros). Como dice Giandomenico Majone:

“Los elementos justificativos desempeñan un papel más importante aún en la elaboración de políticas. En política no basta nunca con la decisión, aunque sea una decisión correcta. Las decisiones deben ser legitimadas, aceptadas y puestas en práctica. Tras la elección viene el proceso de justificación, explicación y persuasión. También los gobernantes actúan a menudo impulsados por influencias externas o por la fuerza de sus convicciones personales. En tales casos se requieren argumentos posteriores a la decisión para dotarla de una base conceptual, para demostrar que encaja en el marco de la política existente, para aumentar el asentimiento, para descubrir nuevas implicaciones y para adelantarse a las críticas o contestarlas” (2005: 67).

En la decisión de la hechura de la política también deben tomarse en cuenta dos perspectivas, una vinculada con la política pública en sí y otra relacionada con los aspectos administrativos de la hechura e implementación de la política. De esta manera, podemos esquematizar tres tipos de orientaciones: políticas orientadas a resultados (con alcance de los fines a corto plazo y eficacia a largo plazo); políticas orientadas a procesos (con procedimientos democráticos y eficiencia) y políticas públicas orientadas a soluciones que satisfacen normas dadas (con argumentos justificativos y, decisiones legítimas, aceptadas y puestas en prácticas).

---

debate público o el impulso emocional de la gente, la importancia del contexto, cada visión construye un adversario político diferente, los analistas y/o ciudadanos están en la posición de detectar procesos y relaciones causales, dando significado a las palabras, al contexto y a las acciones.

**Cuadro 3.**  
**Dilemas en la hechura de la política pública de transparencia**

	Perspectiva Política	Perspectiva Administrativa
Orientada a resultados	Logro de objetivos a corto plazo	Eficacia a largo plazo
Orientada a procesos	Procedimiento democrático	Eficiencia
Orientada a soluciones que satisface normas dadas.	Argumentos justificativos	Decisiones legítimas, aceptadas y puestas en prácticas

Fuente: Construcción propia a partir de De Vries (2010).

Si partimos que el flujo libre de la información no es más que el flujo libre de un bien público, entonces la transparencia es importante regularla para no caer en la irresponsabilidad pública. En este sentido, el resultado del rendimiento de la transparencia podría explicarse a través de la comprensibilidad y de la información oportuna (Grimmelikhuisen, 2012). La *comprensibilidad* logra hacer a la transparencia más operativa para que la información divulgada sea más rápida y fácil de comprender. Y la *información oportuna* es caracterizada por una vigilancia continua. Esto implica que la “ventana de la transparencia” siempre debe estar abierta y que los sujetos obligados, la organización pública o privada, pueden ser vistos continuamente como responsables (*accountable*) (Heald, 2006). Brad Rawlins (2009): “llama a las organizaciones a compartir información inclusiva, auditable, completa, precisa, neutral, comparable, clara, oportuna, accesible, honesta y confiable, además de mantenerlas responsables” (citado por Birchall, 2011:14). Con esta reflexión varias interrogantes nos asaltan: ¿Cómo se identifican los problemas públicos relacionados con la transparencia o acceso a la información desde los usuarios? ¿Cómo impactan los cambios tecnológicos y el uso de las TICs en la construcción de una agenda gubernamental de transparencia?, ¿En qué espacio público delibera la gente? ¿Cómo juegan los sujetos obligados, los usuarios y los árbitros?.

## Las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) y la transparencia

Por otro lado, no podemos entender la transparencia en el Gobierno Abierto, si no revisamos las tendencias de los cambios tecnológicos en la gestión pública y la política pública. “La introducción de las TICs en la administración pública se puede considerar como una intervención social en una red de política que influyen la posición, los intereses, los valores y dominios (información) de los actores involucrados” (Bekkers y Homburg, 2005, citado en Pollitt, 2011).

El cambio inducido (efectos) en la política y en la administración pública por el cambio tecnológico ha venido siendo estudiado por Christopher Pollitt (2011). En la perspectiva de los ciudadanos, este cambio ha tenido influencia en los lugares donde se ofrecen los servicios públicos, reconfigurándose estos a través de las nuevas tecnologías de transporte y comunicaciones tales como *motorways*, *higher speed trains*, *video conferencing* y más recientemente el *high speed*, y el *intranets*. Otro cambio, y tal vez el más significativo es el de los sistemas basados en Web que hace que las relaciones ciudadanos-gobierno adquieran otra forma. Ya no es necesario la presencia física del ciudadano en la oficina pública, a través de la relación virtual se pueden solicitar y ofrecer servicios. Pero también el espacio público de deliberación entre los ciudadanos (usuarios y solicitantes de información pública) ha cambiado en el momento en que se utilizan herramientas del internet (facebook, twitter, etc) para nuevos compromisos (*Online Deliberation*). De esta manera, en cualquier espacio y momento se podrían deliberar y discutir problemas públicos. “Una posición *cyber-optimista* es que las nuevas propiedades excepcionales del internet motivan a todo tipo de gente para movilizar y participar a través de nuevos caminos en las cuestiones públicas. Una visión más *cyberskeptical* viene dado cuando los recursos en línea se utilizan principalmente para el refuerzo de los ciudadanos que ya están activos y muy bien comunicado por los canales tradicionales” (Norris, 2001, citado por Pollit, 2011:385). Así, el llamado de las redes sociales en los Web-Site es con el objetivo de poner las acciones sentidas minuto a minuto.



En cuanto a los cambios en los proveedores de servicios públicos es importante destacar que nuevas tareas son creadas mientras que otras son eliminadas. Por ejemplo, se mejoran los mecanismos institucionales de divulgación de la información pública, por lo que los funcionarios públicos adquieren nuevas habilidades y actitudes ante estos nuevos cambios, un ejemplo de ello son las formas de organizar las bases de datos, así como divulgar la información. Este elemento introducido por Pollitt (2011), al ejercitarlo con una política de acceso a la información, deja ver o nos aproxima a un tipo de transparencia del momento (*time real*). De este modo entonces, es importante destacar que sin esta y sin la rendición de cuentas la democracia se convertiría en monarquía, totalitarismo o estructuras de poder oligárquicas que la democracia en sí las cataloga como contrarias, es decir, gobiernos con secrecía (Birchall, 2011).

### **Conclusión**

Los avances de investigación sobre el Gobierno Abierto están cada vez más profundizándose, ya los organismos internacionales lo han asumido en sus agendas tanto de investigación como de sus propuestas a sus gobiernos. Desde las visiones sustentadas por los estudios del Center for Technology in Government de la Universidad de Albany, así como el Open Government Working Group, hasta las investigaciones académicas como las de Albert J. Meijer, Teresa Harrison, Sharon Dawes, Beth Noveck, César Calderón y Sebastián Lorenzo entre otros, el concepto basado en los ejes como la transparencia, la participación y la colaboración ha sido una constante. En otras palabras, una nueva relación Gobierno Sociedad. Hoy el gobierno debe convertirse en plataforma de la democracia en esta nueva era de información, en consecuencia, el gobierno tiene la responsabilidad de tratar la información como un activo nacional y debe convertirse en un coordinador y activador de iniciativas de la gente ya que hoy más que nunca los ciudadanos están conectados y tienen el conjunto de habilidades y la pasión para resolver problemas que les afectan localmente, así como a nivel nacional.

Como lo hemos dejado ver en este artículo, sin transparencia y rendición de cuentas es imposible la colaboración y la participación de los actores no gubernamentales. Pudiera definirse entonces aquella

como la disponibilidad de información para un sector y la claridad sobre las reglas, regulaciones y decisiones del gobierno. Es decir, al plantearlo con más precisión, la transparencia refiere entonces a la disponibilidad y aumento del flujo de información oportuna, clara, relevante, de alta calidad y confiable relacionada con las actividades de la organización gubernamental que por supuesto impacta a la gestión pública misma. Pero, la transparencia también implica tensiones, la primera de ellas es la que se presenta entre la amplitud de los datos y su comprensión por los ciudadanos no preparados técnicamente; la segunda tensión se da entre los deseos para apoyar la utilidad detallada de los datos y simultáneamente proteger la confidencialidad de los temas de los mismos; y la tercera y última tensión se visualiza cuando el público necesita y desea analizar y comprender un grupo de datos “globales” mientras que en la realidad los datos del gobierno están fragmentados y distribuidos a todos los niveles del gobierno a través de distintas organizaciones y ámbitos en que se genera y desarrolla la política pública.

Por otro lado, la transparencia está empezando a combinarse con la rendición de cuentas en el discurso público sobre la gobernanza democrática. Ello ha permitido verla en base a varios factores: Uno, la transparencia es uno de los fundamentos morales que sostienen las sociedades democráticas, a través de los derechos de los ciudadanos al acceso de la información gubernamental; dos, la transparencia es una de las medidas prácticas tomadas para restringir la corrupción, actuar como una fuerza contra el comportamiento corrupto de la burocracia, promoviendo la vigilancia de los ciudadanos para evitar el *rent-seeking*; tres, la transparencia tienen un efecto positivo en la confianza y en la rendición de cuentas con la idea de que los ciudadanos monitoreen la calidad de los servicios públicos y motiven a los funcionarios públicos a satisfacer los ciudadanos, permitiendo aumentar el grado de confianza ya que ello es un importante principio de la democracia deliberativa.

Vista de esta manera, tres pasos deben ser completados para lograr una la rendición de cuentas pública. El primer paso, el *acceso a la información*, tiene que estar garantizada y completa, así como no distorsionada ni atrasada y sin altos costos, ello permitirá minimizar problemas de asimetría de la información.

El segundo paso, la *calidad de la información*, debe estar asegurada a través de los Informes de cooperación (*Reports*), estos no son más que un tipo de información sumaria agregada con detalles individuales donde se explican los elementos clave que pueden ser comprendidos por los ciudadanos interesados. Los Informes de cooperación incluyen un mapa organizacional de la estructura de la autoridad pública que tiene como objetivo proveer las bases del cómo se deciden los problemas públicos para garantizar una provisión de servicios públicos sustentables, eficaces y eficientes.

El tercer paso, la *transparencia*, sería alcanzada por los dos pasos anteriores, es decir cuando la información solicitada por los ciudadanos debe garantizársele explicación, ausencia de distorsión y en el momento (no atrasada). Hoy es importante, al sistematizar las bases del Gobierno Abierto, replantear la transparencia en la gestión pública para que el carácter multifacético y diverso de la provisión de los servicios públicos, la ejecución de servicios, el financiamiento y la administración misma minimicen lagunas de opacidad, generando que la relación entre ciudadanos y agentes (políticos, administración y gerentes públicos), sea la más apropiada democráticamente hablando.

La transparencia vista como política pública en el Gobierno Abierto abre la posibilidad de que el gobierno trate la información como un instrumento de política y se focalice a un sector específico. Al hacerlo, toma decisiones sobre si y cómo recoger, elaborar, difundir, analizar y preservar la información al servicio de algún principio de otra política (como la salud pública, la calidad del medio ambiente, o desarrollo económico). Así, podría verse como desafío a través de la perspectiva de la complejidad, capturando la realidad compleja diaria en la hechura e implementación de la política caracterizado por las expectativas de los actores centrales de la misma (sujetos obligados y los usuarios de la información). En consecuencia, los actores de la política pública de transparencia deben continuamente flexibilizar la combinación de sus expectativas y entusiasmarse en el proceso de la política para adaptar y ajustar los cambios continuos en sus áreas porque el nivel de transparencia de una organización refiere a la disposición de permitir a los usuarios al monitoreo de su rendimiento y a participar en el proceso de sus políticas.

## Bibliografía

- Baena Olabe, Paloma y Juan Cruz Vieyra (2011). *Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Birchall, Clare (2011) "Introduction to 'Secrecy and Transparency': The Politics of Opacity and Openness". *Theory Culture Society* 2011 28: 7.
- Brainard, Lori A. and John G. McNutt (2010) "Virtual Government-Citizen Relations: Informational, Transactional or Collaborative?" *Administration & Society*, 42 (7), 836-858. SAGE.
- Calderón, César y Sebastián Lorenzo (Coordinación), (2010) *Open Government. Gobierno Abierto*. Algón Editores, España.
- Calderón, César (2012) "Por qué un Gobierno Abierto", en Gastón Concha y Alejandra Nasser (Coordinadores) *El desafío en el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Documento de proyecto, CEPAL.
- Cunill Grau, Nuria (2006) "La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidades?" Estado, Gobierno y gestión Pública. *Revista Chilena de administración pública*. Universidad de Chile, No. 8, 22-44.
- Cusba, Enrique (2012) "Colaboración: El gobierno en doble vía con las personas" en Gastón Concha y Alejandra Nasser (Coordinadores) *El desafío en el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Documento de proyecto, CEPAL.
- Dawes, Sharon S (2010) "Stewardship and Usefulness: Policy Principles for Information-based Transparency". *Governement Information Quarterly*, Vol. 27, Issue 4, 377-383.
- De Vries, Michiel S (2010) *The Importance of Neglect in Policy-Making*. Palgrave Macmillan.
- Fung, Archon and David Weil (2010) "Open Government and Open Society" In Lathrop, Daniel & Laurel Ruma (Edited by) *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O'Reilly, USA, First Edition.

- Fox, Johathan. "Transparencia y Rendición de Cuentas", en Ackerman, J. (Coord.) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI, 2008.
- Fung, Archon, Mary Graham and David Weil (2007) *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency* Cambridge University Press, 2007).
- Geyer, Robert and Samir Rihani (2010) *Complexity and Public Policy. A new approach to 21<sup>st</sup> century politics, policy and society*. Routledge.
- Guardián Orta, Carlos (2010) "¿Transparencia?", en Calderón, Cesar; Lorenzo, Sebastián (Coords.) *Open Government: Gobierno abierto*. Algon: Madrid.
- Harrison, Teresa M, Santiago Guerrero, G. Brian Burk and Meghan Cook (2011) "Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective". *The Proceeding of the 12th Annual International Digital Governement Research Conference*.
- Heald, David (2012) "Why is transparency about public expenditure so elusive?" *International Review of Administrative Sciences* 2012 78: 30.
- Jordana, Jacint (2007) "El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y el estado?" *En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, República Argentina.
- Kim, Seok-Eun (2005) "The Role of Trust in the Modern Administrative State: An Integrative Model". *Administration & Society* 37: 611. Sage Publications.
- Kooiman, Jan (2004) "Gobernar en gobernanza". *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, España. [www.iigov.org](http://www.iigov.org) (Consultado el día 10 de noviembre 2012).
- Lathrop, Daniel & Laurel Ruma (Edited by) *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O'Reilly, USA, First Edition.

- Linares, Javier (2010) “Las 10 claves para entender la colaboración en el modelo de Open Government”, en Calderón, Cesar; Lorenzo, Sebastián (Coords.) *Open Government: Gobierno abierto*. Algon: Madrid.
- López Ayllon, Sergio y otros (2011) *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, México, CIDE, Red para la Rendición de Cuentas, ASF, 2011.
- Majone, Giandomenico (2005) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México.
- Mariñez Navarro, Freddy (2012) “El debate abierto del Gobierno Abierto”. XVII Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena de Indias, Colombia.
- Meijer, Albert J (2012) “Introduction to the special issue on government transparency” *International Review of Administrative Sciences* March, 78:1, 3-9.
- Meijer, Albert J, Deirdre Curtin, and Maarten Hillebrandt (2012) “Open government: connecting vision and voice” *International Review of Administrative Sciences* March 78:1.
- Nan, Taewoo (2012) “Citizens’ attitudes toward Open Government and Government 2.0”. *International Review of Administrative Sciences*, 78(2) 346–368.
- Noveck, Beth S. (2009) *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*. Brookings Institute Press: Washington DC.
- Noveck, Beth Simone (2010) “The Single Point of Failure”, in Lathrop, Daniel & Laurel Ruma (Edited by) *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O’Reilly, USA, First Edition.
- O’Reilly, Tim (2010) “Government As a Platform” in Lathrop, Daniel & Laurel Ruma (Edited by) *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O’Reilly, USA, First Edition.

- Papenful, Ulf B and Christina Schaefer (2010) "Improving public accountability by aligning reporting to organizational changes in public service provision - an empirical Internet study of all Austrian, German and Swiss towns and states from an agency-theory perspective". *International Review of Administrative Sciences* September 76:3 555-576.
- Park, Heungsik and John Blenkinsopp (2011) "The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction". *International Review of Administrative Sciences* June 77:2, 254-274.
- Piotrowski, Suzanne J (2007) *Governement Transparency in the Path of Administrative Reform*. The State of University of New York Press.
- Pollitt, Christopher (2011) "Maintreaming Technological Change in the Study of Public Management". *Public Policy and Administration*. 26: 377.
- Ramírez Alujas, Álvaro (2011) "Gobierno abierto y modernización de la Gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales". *Revista Enfoques*, Vol. IX • N°15 • 2011.
- Schuler, Douglas (2010) "Online Deliberation and Civic Intelligence", in Lathrop, Daniel & Laurel Ruma (Edited by) *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O'Reilly, USA, First Edition.
- Simmons, Richard, Johnston Birchall, and Alan Prout (2012) "User Involvement in Public Services: 'Choice about Voice'". *Public Policy and Administration* 27: 1, 3-29.
- Stone, Deborah (2012) *Policy Paradox*. Third Edition. W.W. Norton & Company, NY, London.
- Tom van der Meer (2010) "In what we trust? A multi-level study into trust in parliament as an evaluation of state characteristics" *International Review of Administrative Sciences* September 2010 76: 3, 517-536.

Valenzuela Mendoza, Rafael (2012) “Retos del Gobierno Abierto bajo un enfoque de política pública”. XVII Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena de Indias, Colombia.

Vancoppenolle, Diederik and Bram Verschuere (2011) “Failure in Service Delivery by Public-Private Networks: The Case of Flemish Childcare”. *Public Policy and Administration*, 27(1) 31-48

<http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>.  
(Consultado el día 12 de noviembre de 2012).



## De los autores

### ***Arqueros Mejica, María Soledad***

Licenciada en Sociología (FSOC-UBA), y candidata a Magíster en Economía Urbana (UTDT), bajo la dirección del Dr. Pablo Trivelli. Actualmente es becaria doctoral CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA), donde estudia la producción y valorización del suelo en villas y asentamientos precarios.

### ***Camou, Antonio***

Doctor en Ciencia Política en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México. Actualmente es Profesor-Investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata (UNLP), y docente de Postgrado en la Universidad de San Andrés (UdeSA).

### ***Chain, Leyla Inés***

Magíster en Desarrollo Local (UNSAM-UAM). Lic. en Sociología (UNLP). Becaria de investigación del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

### ***Chudnovsky, Mariana***

Licenciada en Sociología (UBA). Posee una Maestría en Política Comparada (NYU) y otra en Administración y Políticas Públicas (UdeSA). Es candidata a Doctorado en Ciencia Política (UTDT) y ex becaria Fullbright y CONICET. Actualmente, es profesora de tiempo completo en la Universidad de San Andrés, en dónde enseña temas de Metodología y Diseño de investigación y de Administración y Políticas Públicas, especialmente Sociales. Sus líneas de investigación son en temas vinculados

a las Capacidades Estatales Subnacionales, Política Social y de Salud y la relación entre Estado y Régimen Político. Realizó diferentes tareas de investigación en CEDES, CEDI-Fundación Gobierno y Sociedad, CIPPEC y Brown University.

***Di Virgilio, Mercedes***

Socióloga. Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora adjunta del CONICET con sede en el Instituto Gino Germani (UBA). En 2009, obtuvo una beca posdoctoral externa del CONICET para desarrollar actividades de investigación en la Universidad de Texas en Austin. Es profesora adjunta regular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

***Dufour, Gustavo***

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y Magister en Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (España) y en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid (España). Es profesor e investigador de la Universidad de Buenos Aires y profesor en la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Se desempeña además como profesor de grado y posgrado en otras reconocidas universidades nacionales y extranjeras. Actualmente trabaja como consultor para la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Ha publicado dos libros y varios artículos en revistas científicas argentinas y extranjeras.

***Fontes Filho, Joaquim Rubens***

Doctor en Administración de Empresas. Posee un Master en Administración Pública (FGV), y una Licenciatura y Maestría en Ingeniería de Producción en COPPE / UFRJ. Profesor de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas de la Fundación Getulio Vargas (EBAPE / FGV) y del programa de Doctorado de la Universidad Andina Simón Bolívar (Quito).

***Fuenzalida Aguirre, Javier Eduardo***

Director de Investigación del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile y Profesor de jornada parcial del Departamento de Ingeniería Industrial y del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la misma Universidad. Ingeniero Civil Industrial y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Investigador y consultor en temas relacionados con gestión pública, implementación de políticas públicas, reforma del Estado, descentralización, gestión estratégica, gestión de procesos y comportamiento organizacional.

***Guevara, Tomás***

Licenciado en Sociología y Especialista Diseño y Gestión de Políticas Sociales, Universidad de Buenos Aires. Becario Inicial de Doctorado de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, con sede en el Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo, Universidad de Buenos Aires. Candidato a Magíster en Políticas Sociales y al Doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires.

***Iacoviello, Mercedes***

Economista y Bachiller en Derecho (UBA), Graduada del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales del INAP de Argentina y Master en Gestión de Recursos Humanos por University of Illinois at Urbana-Champaign. Consultora internacional en gestión de recursos humanos en proyectos regionales y subregionales en América Latina para organismos internacionales (BID, PNUD, AECID, USAID) y para gobiernos de la región (Perú, Chile, Paraguay, Colombia, Argentina). En el ámbito académico, coordina el área de Formación Ejecutiva en Gestión Pública de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de UdeSA. Es profesora en maestrías y posgrados de las universidades de San Andrés, del Litoral, y de Buenos Aires, todas en Argentina. Autora de numerosos artículos y capítulos de libros en su área de trabajo.

***Ingelmo, Mariana***

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de San Andrés, graduada del Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política (CAF-GWU-UdeSA). Actualmente trabaja como consultora en temas de fortalecimiento institucional, gestión del cambio y estrategias de modernización del Estado para la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Ha realizado trabajos de consultoría y ha participado en proyectos de investigación en temas vinculados tanto a la gestión pública como a la política educativa. Se desempeña como profesora en materias de grado en la Universidad de Buenos Aires y Universidad del CEMA.

***Inostroza Lara, José Julián***

Director Ejecutivo del Centro de Sistemas Públicos [CSP], Universidad de Chile. Especialista en Gestión Pública, Reforma de Estado, Descentralización y Gestión Estratégica en organizaciones públicas. Investigador, profesor de pre y postgrado en Ingeniería Industrial y Consultor en temas de gestión pública (Universidad de Chile). Abogado (Universidad de Chile) y Magíster en Gestión y Políticas Públicas (Ingeniería Industrial, Universidad de Chile).

***Iturburu, Mónica***

Contadora Pública (UBA), Graduada del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales del INAP de Argentina, Magister en Gestión Empresaria (UNICEN) y Experta en Desarrollo Local (DelNet-OIT). Consultora internacional en gestión de recursos humanos en proyectos regionales y subregionales en América Latina para organismos internacionales (BID, AECID). En el ámbito académico es Secretaria de Investigación y Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Es profesora en asignaturas de grado y posgrado, y cursos en universidades y otras instituciones de capacitación de

Argentina y Ecuador. Autora de libros, capítulos y artículos de libros en temas de gestión pública.

***Lamborn, Will***

Licenciado en Ciencia Política (Davidson College, North Carolina, EE.UU.). Especialista del Programa en Planeamiento Urbano y Regional, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires y candidato a la Maestría de dicho Programa. Actualmente se desempeña como Planificador de Transporte de la Autoridad de Transporte Metropolitano de Los Ángeles.

***Lustosa da Costa, Frederico***

Professor da Universidade Federal Fluminense, professor colaborador da Fundação Getulio Vargas (FGV). Foi professor visitante do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), em Lisboa, eda École Supérieure de Commerce de Paris (ESCP Europe). É autor dos livros “A Persistência da Desigualdade” (BNB, 1992), “Reforma do Estado e Contexto brasileiro” (Editora da FGV, 2010) e “Reforma do Estado e Cidadania: o contexto Maranhão” (Edições ISAE Amazônia, 2010) e diversos artigos de caráter técnico-científico publicados em livros, revistas e congressos, nacionais e estrangeiros.

***Mariñez Navarro, Freddy***

Profesor-Investigación Titular de la EGAP Gobierno y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, y Director de la Maestría en Administración Pública y Política Pública (MAP). Es miembro del Consejo de Administración (Board of Management) de la International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA), y miembro activo de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE) y del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, México. Como Visiting Scholars en Woodrow Wilson Center y Georgetown University ha investigado el tema *Open Government and its impact on public policy*. También,

como Visiting Scholars, en Harvard Kennedy School realizó una investigación sobre *Violence, Governance, and Economic Development: Nuevo Laredo, Mexico, and its Lessons*. Su último libro se denomina *Hagamos entre todos la Política Pública. Una reflexión sobre la visión relacional de la política pública* (2011).

**Martínez Nogueira, Roberto**

Graduado de la

Universidad de Buenos Aires y Ph.D. en Gobierno y Administración Pública (Cornell University), con cursos de posgrado y postdoctorales en las Universidades de Harvard, Madrid, Michigan y Colorado. En la actualidad es profesor de las Maestrías de Administración y Políticas Públicas y de Estudios Organizacionales de la Universidad de San Andrés, en la que es Presidente del Comité Académico de la Fundación Universidad de San Andrés, FUNDESA. Es Director de Fundación FORGES (Fortalecimiento de la Organización y Gestión Económica y Social), Presidente de Grupo CEO (Consultores en Economía y Organización) y miembro del Consejo de Administración de las fundaciones Pro Vivienda Social y Fundapaz. Especialista en análisis de políticas públicas y en diseño, gestión y evaluación institucional. Ha realizado tareas de consultoría para gobiernos y para organismos multilaterales en numerosos países de América Latina y África. Autor de 19 libros y de numerosos artículos sobre temáticas de su especialidad.

**Miano, Vitor Yoshihara**

Mestre em Administração pela Universidade Federal Fluminense (UFF, 2013), na linha de pesquisa “Estado, Organizações e Sociedade”, bacharel em Administração pela UFF (2009), sendo monitor nesta faculdade em três disciplinas: Teoria Geral da Administração (2007), Administração de Recursos Humanos (2008) e Administração Pública (2009). Atua como Analista de Planejamento e Orçamento no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística participando da construção

de sistemas de acompanhamento e controle, assim como da elaboração de planejamentos das pesquisas desenvolvidas pela instituição.

***Morales Casetti, Marjorie***

Doctora en Ciencias Sociales mención Ciencia Política y Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Ingeniero Civil Industrial por la Universidad de La Frontera. Profesora e investigadora del Departamento de Ingeniería de Sistemas de la Universidad de La Frontera. Ha trabajado en control de gestión, análisis de presupuestos, y gestión de calidad en organizaciones públicas y privadas. Su área de investigación se relaciona con temas de políticas públicas, gestión pública, modernización del Estado, servicio civil y gestión estratégica.

***Novick, Alicia***

Arquitecta (Universidad de Buenos Aires). Master en Urbanismo y Planificación Territorial (Instituto de Urbanismo de París, París XII). Magister en Investigación Histórica y Doctora en Historia (Universidad de San Andrés). Actualmente se desempeña como Directora del Doctorado de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Tiene a su cargo cursos de capacitación para funcionarios y de postgrado en las Maestrías de Planificación Urbana y Regional (UBA), de Economía Urbana y de Historia y Cultura de la Ciudad (Universidad Torcuato Di Tella) y en otras universidades del país y del extranjero. En su especialidad, el urbanismo y la historia de la planificación, ha escrito más de un centenar de textos académicos.

***Pando, Diego Pablo***

Politólogo, Máster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (Argentina) y Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid (España). En la actualidad es Profesor e Investigador

del Departamento Académico de Administración de la Universidad de San Andrés. Además, es el Director Académico del Programa de Gobierno Electrónico de dicha universidad. Miembro de la Comisión Directiva de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP). Ha ejercido tareas de docencia a nivel grado y posgrado en diversas universidades de Argentina y ha publicado un libro y diversos artículos en revistas especializadas en Argentina, México, Venezuela, España y Francia. Se ha desempeñado como consultor en organismos internacionales (BID, UNESCO, CAF, entre otros) en cuestiones relacionadas a la utilización de tecnologías de información para fortalecer capacidades de gestión pública.

***Rodríguez Ramírez, Héctor***

Economista, Maestro en Demografía y tiene un Doctorado en Ciencias Sociales con Especialidad en Población y Desarrollo. Se desempeña como Director del Departamento Administración Pública y Economía y Director del Doctorado en Política Pública de la EGAP Gobierno y Política Pública del Tecnológico de Monterrey. Es Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México y ha participado en varios proyectos de investigación y docencia con instituciones académicas norteamericanas y europeas. Además, ha publicado diversos artículos y capítulos de libros sobre temas de desarrollo económico local, pobreza, migración internacional y remesas, y política pública local y agenda pública.

***Saussois, Jean Michel***

Profesor emérito en ESCP Europe. Doctor en Sociología y graduado de HEC. Ex Decano de Investigaciones de ESCP Europe, dirige en esa institución un Programa de posgrado sobre Management Público y dicta cursos sobre Organizaciones y Management. Se ha especializado en gestión y evaluación de las políticas públicas y en la gestión del cambio en organizaciones del ámbito público y privado. En 1990 creó la ANVIE (Agencia Nacional por la Valorización Interdisciplinaria de las



Ciencias del Hombre y la Sociedad ante las empresas) y ha sido durante muchos años consultor de las divisiones Educación y Gobierno de la OCDE. Integra los Comités Editoriales de las revistas *Sociologie du Travail, Politiques et Management Public* y *Lettre du Management Public*.

**Walter, Jorge**

Doctor en Sociología del Trabajo (Universidad de Paris III, Sorbonne Nouvelle), es Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y profesor de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad de San Andrés, donde dirige el Centro de Investigaciones por una Cultura de Seguridad y el Programa semipresencial de Formación sobre Factores Humanos y Organizacionales de la Seguridad. Además es miembro del Consejo de Orientación y cofundador del Centro de Estudios e Investigaciones América Latina–Europa (CERALE), codirector de la revista Análisis Organizacional de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y Presidente (2013-2016) de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo (ALAST).

Email: [walter@udesa.edu.ar](mailto:walter@udesa.edu.ar)



Secretaría Argentina de Análisis Político  
Ayacucho 132, 1° p. C1025AAD CABA, Argentina, Tel: (54-11)  
4946-8694 y (54-11) 5967-0366  
Email: secretaria@saap.org.ar  
www.saap.org.ar



Universidad de San Andrés  
Vito Dumas 284, B1644BID Victoria, Provincia de Buenos Aires  
Argentina, Tel: (54-11) 4725-7014  
Email: administracion@udesa.edu.ar  
www.eccpeurope.eu/cerale

Considerando que la acción de gobierno debe prestar una atención más rigurosa al futuro, el presente libro trata sobre los nuevos desafíos y enfoques de la planificación estratégica en el ámbito público. Alejados de la tradición normativa, partimos de la premisa de que la planificación estratégica es una herramienta que permite la identificación de prioridades y asignación de recursos para una gestión pública orientada hacia resultados e impactos bajo condiciones de coherencia e integración y en un contexto de alta complejidad e incertidumbre como el que enfrentan las políticas públicas. En este sentido, y evidenciando la riqueza de la temática, los trabajos aquí presentados reflejan con metodologías variadas la cuestión de la planificación estratégica en el sector público en diferentes contextos y niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, municipal), momentos, ámbitos de política pública y problemas.

ISBN 978-987-33-4775-7



9 789873 347757



Martin Berinstein - [www.berinstein.net](http://www.berinstein.net)