

# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN

Serie **GOBERNAR**



2

Colección

**DESAFÍOS Y  
ESTRATEGIAS 2020.  
GOBERNAR PARA  
EL EJERCICIO  
DE DERECHOS**



LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.  
FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN

Las políticas públicas : formulación, implementación y evaluación / Paula Nazarena Amaya... [et al.] ; compilado por Paula Nazarena Amaya.- 1a ed.- Florencio Varela : Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2020.  
Libro digital, PDF - (Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos)

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-3679-46-9

1. Políticas Públicas. 2. Política Argentina. 3. Gobierno Nacional.  
I. Amaya, Paula Nazarena, comp.  
CDD 320.82



---

Universidad Nacional Arturo Jauretche  
Rector: **Lic. Ernesto Fernando Villanueva**

Director del Instituto de Instituto de Ciencias Sociales y Administración: Dr. Sergio De Piero  
Compilación: Dra. Paula Amaya

Coordinación editorial: Gabriela Ruiz  
Ilustración de tapa: Pablo Motta  
Maquetación: Editorial UNAJ  
Correctora: Victoria Piñera

© 2020, UNAJ  
Av. Calchaquí 6200 (CP1888)  
Florencio Varela Buenos Aires, Argentina  
Tel: +54 11 4275-6100  
editorial@unaj.edu.ar  
www.unaj.edu.ar

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina (CC BY-NC-ND 2.5 AR)  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

**Universidad Nacional Arturo Jauretche**

---

**LIBRO 2**

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.  
FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN

**SERIE**

Gobernar

**COLECCIÓN**

Desafíos y estrategias 2020.  
Gobernar para el ejercicio de derechos

---

**Compiladora**

**PAULA AMAYA**

**Autoras y autores**

Maximiliano Rey

Horacio Cao

Arturo Laguado Duca

Aníbal Jorge Sotelo

Paula Amaya

Natalia Aquilino

Tanto el prólogo, como la presentación y artículos de este libro fueron escritos durante el año 2019. Si bien la relevancia de la publicación no se ha visto alterada, algunas referencias pueden haber quedado desactualizadas.

# ÍNDICE

Prólogo.....	9
<i>Carlos M. Vilas</i>	
Presentación.....	13
<i>Dra. Paula Amaya</i>	
CAPÍTULO 1 .....	19
Notas para la construcción de una gestión pública nacional y popular.....	21
<i>Maximiliano Rey, Horacio Cao y Arturo Laguado Duca</i>	
CAPÍTULO 2 .....	61
Políticas públicas, planificación y presupuesto: expectativas y desencuentros.....	63
<i>Aníbal Jorge Sotelo y Arturo Laguado Duca</i>	
CAPÍTULO 3 .....	100
Evaluación de políticas y programas públicos como estrategia de gobierno para un modelo de Estado soberano e inclusivo.....	101
<i>Paula Amaya y Natalia Aquilino</i>	



# PRÓLOGO

**CARLOS M. VILAS**

Director de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno (Universidad Nacional de Lanús).

El Estado, las políticas públicas y las instituciones son herramientas fundamentales en el diseño de las condiciones de vida de las sociedades y de sus perspectivas de desarrollo. Esa instrumentalidad tiene una dimensión técnica, a la que las disciplinas orientadas hacia la administración y la gestión públicas contribuyen significativamente, pero ante todo es una instrumentalidad política. Lo es en cuanto aporta al modo en que el régimen político, que es un orden de poder, se constituye y desenvuelve: las instancias, los grados y las escalas en que se organiza y produce el ejercicio del gobierno; las vías, estrategias y estilos de relacionamiento con la sociedad y con los escenarios y actores externos regionales y globales con los que interactúa en variados niveles de autonomía, subordinación o imposición. Es verdad que siempre es mejor hacer las cosas bien que hacerlas a los ponchazos, pero la definición de lo que está bien o es aceptable en materia de asignación y empleo de recursos, diseño de procesos, implementación de decisiones, tiempos de generación de resultados normalmente está articulada con el logro de los objetivos que se persiguen, es decir, los resultados pretendidos. La definición de los objetivos es política, en cuanto tributa directa o indirectamente a una configuración de poder, por más que a menudo se la presente con una retórica técnica –sin menoscabo de los enmarcamientos teórico-metodológicos o filosóficos que apoyan la definición–. Ello sin considerar que raramente una política o un programa solo tienen como

objetivos los que figuran de manera explícita. La vieja distinción de la sociología funcionalista entre funciones manifiestas y funciones latentes mantiene aquí vigencia.

Estado, políticas públicas e instituciones son asimismo arenas de conflicto entre fuerzas sociales y políticas que tienen y promueven concepciones disímiles acerca de cómo son o deben ser las cosas y qué cosas pueden o deben hacerse, de acuerdo a convicciones, intereses y aspiraciones que adquieren expresión en proyectos y programas de acción. En sus respectivos niveles y alcances son proyectos de poder, diseños de organización y orientación de la vida en común, impulsados políticamente por la organización y movilización colectivas e institucionalizadas en el Estado. Es esa mediación estatal la que otorga universalidad e imperatividad a las decisiones –es decir, acciones y decisiones originadas en una parcialidad social se convierten en obligatorias para el conjunto–. Por encima de disquisiciones filosóficas, esto es lo que explica la intensidad de las luchas de partidos, grupos, facciones, movimientos, individuos por alcanzar el manejo del Estado. Al asumirlos, el Estado convierte los objetivos sociales, económicos, culturales, ambientales, etc. en objetivos políticos.

Junto con todo esto, el Estado es un sistema de gobierno: un conjunto armónico de órganos administrativos y fiscales, procesos, funcionarios, que están a cargo de los procedimientos necesarios para transformar el deber ser de los enunciados constitucionales y de los objetivos políticos en un efectivo ser: la puesta en acto de los grandes fines que fundamentan la vida en común. La problemática de la eficiencia y la eficacia tiene aquí un lugar central: cómo se hacen las cosas que la política decidió que hay que hacer. La adecuación entre metas, tiempos y recursos (en sentido amplio), el cumplimiento efectivo de los objetivos definidos desde la política, la coordinación de las esferas pública y privada, del nivel local y el nivel nacional. Tampoco es esta una cuestión exclusivamente técnica –legal, administrativa, informática o de otra índole–. También en este nivel, se espera que el desempeño de las variables administrativas o de gestión, sus dimensiones materiales, humanas y financieras –el “tamaño” del aparato estatal y las magnitud y características de los recursos que

despliega– esté en consonancia con las metas y fines a los que apunta, metas y fines que se enmarcan en el diseño macropolítico y en la filosofía política que orientan la construcción y el desenvolvimiento estatal.

La colección que aquí se presenta comprende, en seis volúmenes, treinta y dos contribuciones de autores y autoras nacionales y del exterior. Desde una variedad de abordajes teórico-metodológicos, los artículos cubren una amplia variedad de cuestiones, todas ellas trabajadas en clave de expansión y fortalecimiento de los derechos humanos y de ciudadanía y de potenciación de las capacidades y la eficacia del Estado en sus tres niveles institucionales: nacional, provincial y local, y en sus instancias ejecutiva, legislativa y administrativa. Reúne a académicos de establecido prestigio y a jóvenes docentes e investigadores en una interesante conjugación transgeneracional.

Sale a la luz en momentos cruciales para la nación argentina. En menos de cuatro años, el gobierno de la alianza electoral Cambiemos generó un endeudamiento externo de casi 164 mil millones de dólares, de los que algo más de 102 mil millones se fugaron rápidamente al exterior (62,5% de lo ingresado), lo cual provocó una extraordinaria rentabilidad para unos pocos inversionistas nacionales y extranjeros, merced al desmanejo de la política financiera y monetaria y a los estímulos definidos desde el gobierno para la formación de activos externos. La aguda recesión productiva –el producto interno bruto se contrajo en tres de los casi cuatro años de gestión gubernamental–, 2871 empresas grandes, medianas y pequeñas cerraron sus puertas y despidieron a sus trabajadores; la tasa de desempleo abierto ha alcanzado los dos dígitos y más de un tercio de la fuerza laboral trabaja “en negro” y de manera precaria. El 33,6% de las personas y el 25,6% de los hogares se encuentran en condiciones de pobreza; algo más de la mitad de los niños del país vive en esas condiciones. Durante el mismo período creció la desigualdad social, tanto si se la mide entre extremos –la distancia entre la parte del ingreso total captado por el 10% más rico de la población y la que percibe el 10% más pobre– como si se lo hace mediante el índice de Gini. La inflación es alta –168% promedio acumulado en los últimos tres años y medio–, especialmente en materia de alimentos, medi-

cinas y servicios básicos, impulsada por la cuasi dolarización de la economía, su elevada concentración y la creciente financierización. Los programas sociales se encuentran desfinanciados y hay gente que muere de frío, de falta de techo, de falta de alimentación, o de todo eso. La violencia se incrementa como ingrediente perverso de la sociabilidad. El deterioro social se proyecta a las instituciones: la lawfare se instala en los tribunales y sustituye a la administración de justicia; las fake news corrompen el periodismo y envenenan la opinión pública. Todo vale cuando de lo que se trata es de enriquecerse aún más. La soberanía nacional se abdica: “¡Basta del curro de la Patria!”, reclamó un candidato presidencial que considera que lo que se viene haciendo no es suficiente.

Los textos que integran esta colección, la información que aportan, los análisis que desarrollan y las conclusiones a las que arriban ponen énfasis en la necesidad de un rediseño y una potenciación de las capacidades estatales en función de objetivos de bienestar general y en la ampliación y potenciación de derechos. Más allá de su calidad académica, expresan la voluntad de sus autores y de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, de aportar razones y argumentos a los esfuerzos de construcción colectiva en ese sentido: volver a colocar a la Argentina y a su pueblo por el sendero de la libertad, la justicia social, el desarrollo y el progreso científico-técnico, sin los cuales el pleno ejercicio de la soberanía es una quimera.

# PRESENTACIÓN

**DRA. PAULA AMAYA**

Directora del Programa de Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social  
(Universidad Nacional Arturo Jauretche). Compiladora de la publicación.

El Programa de Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) pretende ser un aporte a la construcción de conocimientos socialmente relevantes referidos a los análisis, las competencias, las estrategias y las articulaciones que operan en el ámbito de la política, el gobierno, las políticas, la administración y la transformación social. Esta amplitud no refiere a una intención de generalidad, sino a la comprensión de la temática “gobierno” como una complejidad que implica necesariamente un abordaje de las diferentes esferas que lo conforman.

Existen excelentes trabajos teóricos focalizados tanto en el funcionamiento de diferentes instituciones del sistema político, de los procesos que hacen a los sistemas de gobierno, del comportamiento de los actores que participan de ellos o las múltiples cuestiones vinculadas a las administraciones públicas, en sus diferentes niveles y aspectos. El programa de gobierno pretende, en esta publicación, poner en relación estas diferentes temáticas y esferas que hacen, caracterizan y explican el hecho de gobernar.

Las mejoras de los resultados de las políticas públicas, los procesos administrativos y el desempeño de las instituciones deben abordarse en articulación

con la discusión sobre modelos de Estado y distribución del poder entre otros conceptos y realidades estrechamente vinculados y con incidencia mutua. Para mejorar las condiciones de vida de la población es necesario poner en cuestión las formas y estrategias de construcción de poder, de persuasión, de jerarquización de problemas y de negociación para su inclusión en la agenda pública.

El análisis del funcionamiento de las administraciones públicas debe abordar los tipos de relación que operan entre los poderes. Los análisis sobre las políticas sectoriales se comprenden en relación con los modelos de sociedad y de los recursos que se les asignen. El “éxito” de las políticas tiene relación con las estrategias de participación de actores, las transformaciones sociales y las innovaciones tecnológicas que operan en contextos constituidos culturalmente, con una historia de pueblo, de grupo, de vida, entre otras tantas relaciones.

Esta obra forma parte de la serie Gobernar, y conforma una colección denominada “Desafíos y estrategias 2020”, desarrollada en 6 libros, con más de 30 artículos y 60 autores y autoras de diferentes materias e institutos de la UNAJ, como así también por colegas de diferentes universidades de Argentina y otros países. A partir de la construcción colectiva entre los y las investigadores que conforman el programa entendemos que estos ejes explican y sintetizan al gobierno, las políticas públicas y la transformación social en nuestro contexto territorial, político y temporal.

El primer libro toma el guante de la discusión sobre la evolución reciente del Estado en América Latina desde la perspectiva de la relación entre poder, política, economía y políticas públicas y la caracterización de algunas cuestiones de diseño institucional argentino: el federalismo y el funcionamiento del poder legislativo. Uno de los puntos articuladores en este primer eje es la importancia de analizar los valores sociales que subyacen en las disputas de poder, las relaciones y el desempeño de las instituciones.

En el segundo libro se propone un recorrido por el “ciclo de vida” de las políticas públicas, analizando y sentando algunas posiciones respecto de los tres

momentos más importantes: la formulación y elaboración del presupuesto, la implementación y la evaluación de las decisiones y acciones del Estado. Una idea común a los artículos de este eje radica en la importancia de entender los mecanismos y componentes de las políticas públicas como producto de las negociaciones y juegos de fuerza entre actores y no sola ni principalmente como “pasos” o aspectos lógicos o racionales. Así, se logra caracterizar un modelo de gestión pública, retomar ciertas discusiones en torno a la relación entre planificación y presupuesto y proponer una perspectiva de evaluación de políticas y programas.

El tercer libro trata específicamente sobre las características particulares que implica el gobierno de la provincia de Buenos Aires. El primer artículo presenta en términos generales los principales problemas y desafíos de gobierno y gestión pública que este nivel presenta, teniendo en cuenta su tamaño, diversidad, competencias y complejidad. Luego se desarrollan propuestas específicas sobre cinco políticas sectoriales consideradas protagónicas debido a su implicancia social: la salud, la educación, la gestión ambiental, la participación y la administración de justicia.

En el cuarto libro se han agrupado una serie de estudios en profundidad sobre diferentes sectores disciplinares de las políticas públicas. La educación, la salud, la producción, la gestión ambiental y la perspectiva de género, entre otros temas, invitan a tratar cuestiones relevantes para mejorar y fortalecer las intervenciones del Estado y, en definitiva, el abordaje de las diferentes problemáticas sociales vinculadas con el desarrollo y la inclusión.

El quinto libro presenta una fuerza propia, no solo porque es el más poblado de artículos, sino porque pretende abordar, caracterizar y poner en debate diferentes cuestiones que hacen a los niveles locales de gobierno, siendo este sin lugar a dudas el ámbito con mayores transformaciones, demandas, crecimientos y exposición de los últimos 20 años.

Esta “densidad” de la cuestión local nos lleva a día logar e intercambiar diagnósticos y reflexiones con colegas de trayectorias destacadas en el mundo académico de otras regiones como lo son Cataluña (España) y San Pablo (Brasil), que obviamente tienen marcadas diferencias con nuestros contextos, pero donde encontramos preguntas y discusiones relevantes y en consonancia con nuestros propios desafíos.

Nos lleva también a dialogar con quienes tienen la responsabilidad de formular, implementar y evaluar políticas en los niveles locales de gobierno, concretamente en el distrito de Florencio Varela, que es donde nuestro programa se desarrolla. Esta interacción se debe a la seguridad y convicción de la importancia que presenta la construcción horizontal y colectiva de conocimiento entre la universidad y las demás instituciones del territorio.

Por último, el sexto libro es fundamental para nosotros y nosotras como investigadores e investigadoras de la universidad pública: el rol de la universidad en el territorio.

Principalmente se hace referencia a las profundas transformaciones que este tipo de instituciones atraviesan en la actualidad, en el marco del valor que la universidad presenta ante los objetivos de inclusión y transformación social.

Quedará seguramente mucho por desarrollar. Esperamos sea un aporte a la agenda de investigación de nuestra región y, sobre todo, pretendemos que este sea un texto relevante y útil para reflexionar, debatir y tomar decisiones que aporten a la construcción de mejores instituciones públicas.

Un continente unido detrás del anhelo de igualdad social y respeto a la diversidad. Un Estado capaz de construir condiciones de vida dignas para todos y todas. Políticas públicas de calidad, para cualquier persona que habite nuestro territorio. Esas son nuestras banderas, esas son nuestras preocupaciones, las razones que motorizan el trabajo de cada día en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Libro 1

Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos

**El Estado, la política y los diseños institucionales**

Libro 2

Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos

**Las políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación**

Libro 3

Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos

**Estado y política en la provincia de Buenos Aires: decisiones prioritarias**

Libro 4

Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos

**Políticas públicas sectoriales. Educación, salud, género, tecnología**

Libro 5

Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos

**Gestión local y desarrollo. Teoría y práctica**

Libro 6

Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos

**La universidad pública gratuita: su impacto en el territorio**

CAPÍTULO 1





# NOTAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA GESTIÓN PÚBLICA NACIONAL Y POPULAR

## **MAXIMILIANO REY**

Doctor en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín). Magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Profesor titular regular de Estado y Políticas Sociales (Universidad Nacional José C. Paz) y profesor adjunto regular de Estado y Políticas Públicas (Universidad de Buenos Aires). Profesor de diversas instituciones universitarias en posgrado. Investigador y docente del Instituto Nacional de la Administración Pública. Ha publicado numerosos artículos en libros y revistas de su especialidad. Se ha desempeñado como consultor e investigador en organismos estatales argentinos.

## **HORACIO CAO**

Administrador gubernamental (AG). Licenciado en Ciencia Política. Doctor y posdoctorando de la Facultad de Ciencias Económicas (Universidad de Buenos Aires). Máster universitario en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (España). Como miembro del Cuerpo de AG trabajó en tareas de modernización de los estados provinciales y ha sido director nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública. Publica con regularidad artículos en revistas científicas y medios periodísticos de la Argentina e Iberoamérica sobre temas de Estado y administración pública.

## **ARTURO LAGUADO DUCA**

Licenciado en Sociología y en Antropología. Especialista en Sociología Económica. Máster en Sociología Política. Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Autor y compilador de varios libros y artículos sobre políticas sociales, la cuestión social y el Estado, y política comparada de América Latina. Ha sido consultor de organismos y profesor de diferentes universidades de Latinoamérica. Actualmente es profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Universidad Nacional de La Matanza y la Universidad Nacional José C. Paz.

## Resumen

El modo de organizar y llevar adelante la gestión de la cosa pública no puede ser deslindado del tipo de Estado en el cual se inserta. Siguiendo esta línea de razonamiento, en la primera parte, el capítulo inicia con un breve esquema que vincula lo económico, lo social y lo cultural con la forma de Estado y su modelo de gestión pública. Este último se entiende como los instrumentos, los dispositivos y la estructura que caracterizan un tipo ideal de administración pública consistente con los otros elementos citados.

En la segunda parte se caracteriza brevemente al Estado nacional-popular y, en la tercera, se aborda el modo de gestión de la administración pública en el Estado nacional-popular. Reseñando la experiencia kirchnerista, se resalta el retorno a conceptos que la llamada “nueva gerencia pública” (NGP) había desechado. El más importante de ellos es la vuelta hacia la consideración del Estado como elemento básico del ordenamiento social, en contraposición a la visión gerencialista que lo considera un oferente de los bienes y servicios que por alguna razón no puedan ser producidos por el sector privado.

Después de exponer los principales rasgos de la gestión pública en el Estado nacional-popular –la cuestión de la burocracia y neoburocracia, las nuevas formas de articulación entre política y Estado; los procesos de territorialización, la integración funcional y la descentralización (federalismo cooperativo); las tendencias a fortalecer el protagonismo popular, entre otras– se detallan algunas tensiones que recorren este modelo de gestión: tensión entre planificación participativa y conducción política; entre lo técnico y lo político; entre las políticas de sindicalización de la fuerza de trabajo y la disciplina laboral en el sector público.

## Introducción

La primera década del siglo XXI fue muy particular en la Argentina: comenzó con una explosión social sin precedentes y un profundo rechazo a la clase política y terminó con una potente recuperación económica y una holgada legitimación electoral del proyecto político iniciado por Néstor Kirchner.

Este segundo hecho es llamativo: partiendo de un exiguo apoyo electoral, el gobierno elegido en 2003, en medio de una de las más profundas crisis económicas del país, desarrolló políticas públicas rotundamente enfrentadas al recetario promercado heredado de las décadas previas y un discurso de confrontación con los organismos multilaterales.

Este giro político nacional-popular (que duró tres presidencias; una de Néstor Kirchner y dos de Cristina Fernández de Kirchner) transformó la realidad política argentina y plantó un mojón imposible de obviar a la hora de pensar las posibilidades de un futuro gobierno popular. Sin embargo, también es necesario ir más allá y plantear las innovaciones necesarias para superar las debilidades de ese período y enfrentar los nuevos escenarios que plantea el cambio social.

Con el fin de desarrollar esta tarea en el campo de la gestión pública, este trabajo, en la primera sección, inicia trazando un imprescindible mapa conceptual que sirva de marco para pensar la relación entre los diversos elementos que componen la realidad del Estado argentino y su vínculo con el entorno social. Este asume que el modo de organizar y llevar adelante la gestión de la cosa pública no puede ser deslindado del tipo de Estado en el cual se inserta.

Siguen dos breves secciones de descripción de la experiencia kirchnerista. Uno pasa revista a las características del Estado nacional-popular de la década pasada, analizado en detalle en otros artículos de este libro y el otro acomete específicamente lo sucedido con la administración pública. Se profundiza aquí en el vínculo entre el tipo de Estado, el modo de gestión pública y las políticas

públicas desplegadas por los gobiernos nacional-populares para construir una síntesis que sirva como base para la construcción de un “tipo ideal” de la administración pública del Estado nacional-popular.

La cuarta sección presenta una serie de ideas y tensiones que deberían considerar futuros gobiernos populares. Dado que la realidad es cambiante, que las coyunturas varían, lo que se adelanta en la primera subsección son ideas fuerza que sirvan como orientación general a la hora de producir herramientas de gestión concretas.

Estos ejes estratégicos no están exentos de peligros, puestos por el contexto o por la propia complejidad que la realidad le plantea a cualquier proyecto político que quiera gestionar una sociedad diversa como la nuestra. Al análisis de estas tensiones que el futuro le plantea a una posible nueva experiencia de gobierno nacional-popular se dedica la última sección del capítulo.

## **Estado, política y gestión pública<sup>1</sup>**

Las ciencias sociales han elaborado una amplia literatura sobre los conceptos de Estado, sociedad civil, mercado, gestión pública y otra serie de nociones implicadas en la vida política de una sociedad. No es aquí el lugar para realizar ni siquiera una breve reseña de estas ideas, pero es necesario presentar una serie de definiciones operativas, desarrolladas con el único objetivo de ubicar al lector en nuestra perspectiva.

Para empezar, si bien el sistema de producción e intercambio que rige en nuestro país debe ser caracterizado como capitalista, esta etiqueta no evita que puedan pensarse diversas formas de articulación de lo económico, lo social y lo cultural. A esta relación la denominamos “contexto general”, (1)

---

1 Esta sección está basada en Cao, Laguado y Rey (2016).

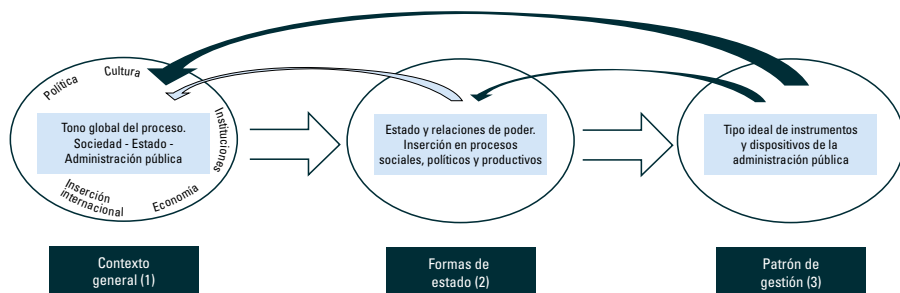
que adopta un modo específico en cada momento histórico, en función de las diversas interacciones y balances de fuerzas entre el Estado y los diversos actores de la sociedad.

Esta distinción entre etapas también se aplica a dos variables de vital relevancia para el análisis político:

- La forma del Estado (2), es decir, el modo en que este juega en las relaciones de poder que se dan en la sociedad, incluyendo su rol en el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción del sector público en los procesos sociales, políticos y productivos.
- El patrón de gestión pública (3), que remite a los valores, los instrumentos, los dispositivos y la estructura que caracterizan a cada tipo ideal de administración pública.

Los elementos descriptos se presentan, de forma gráfica, en la figura 1:

**Figura 1.** Representación gráfica de nuestro abordaje estatal



Fuente: elaboración propia.

Analicemos ahora el tema desde una perspectiva dinámica. Las transformaciones en el ámbito del contexto general tienden a generar reacomodamientos en el Estado: los cambios –políticos, económicos, sociales, culturales, tecnológicos– van presionando sobre la estructura jurídica, institucional y organizacional del Estado, la cual se va amoldando, sea a través de reformas paulatinas o abruptas (en el sentido que muestran las flechas blancas en la figura 1). Sin embargo, como ambas esferas –política y administrativa– tienen cierto rango de autonomía, suelen existir desajustes y asincronías en el vínculo entre la sociedad y el Estado en sus dos dimensiones de *forma de Estado* y *patrón de gestión*.

Estas discontinuidades son relevantes, por ejemplo, para analizar la secuencia de la reforma neoliberal argentina: la dictadura cívico-militar reformuló el terrorismo estatal mediante la ecuación social y política que se había construido alrededor del sistema de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). La nueva matriz política, económica y social construida durante los años de plomo (1976-1983) se terminó de reflejar en la morfología del Estado –como administración pública– con un retardo de más de un lustro, a partir de las reformas realizadas durante la primera presidencia de Carlos Menem (1989-1995). La transformación estatal sería una consecuencia lógica del camino abierto por la dictadura.

Igualmente importante es remarcar la posibilidad de que variaciones en el Estado o en la administración pública pueden redireccionar los procesos de cambio social. Una parte importante de la producción conceptual latinoamericana subraya ese poder estatal como factor transformador.

Analizada de forma esquemática, se puede diferenciar la reforma del Estado a partir de la activación de fuerzas políticas (flecha gris en la figura 1), estrategia del primer gobierno peronista, respecto de la propuesta de tipo más tecnocrática, promovida desde el ideario desarrollista (flechas negras también en la figura 1).

## Las políticas a favor del pueblo en el giro nacional-popular

La experiencia política desarrollada desde principios de siglo en nuestro país puede ser pensada como un proyecto político que posicionó nuevamente el Estado en el centro de la vida social. De tal forma, y si bien en un período de doce años los desafíos coyunturales fueron variando y con ellos los mecanismos de respuesta, la intervención estatal se hizo fuerte en la mayor parte de los ámbitos de la vida social. Esta presencia por sí misma constituyó un quiebre respecto de la década previa, aunque no menos cierto es que, en algunos sectores de políticas, los condicionantes estructurales y ciertas debilidades de gestión sostuvieron ciertas continuidades.

Como aproximación general –pero suficiente para dar el marco con el cual abordar las cuestiones de la gestión pública–, esos doce años vieron el despliegue de políticas heterodoxas, críticas de las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito, cimentadas en una nueva inserción internacional a través del conjunto de países integrado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS). Estas políticas heterodoxas estaban en diálogo con países extraños a la hegemonía de las potencias centrales, articuladas con políticas de inclusión social y de ampliación de derechos de diversos colectivos sociales.

El proyecto político que orientó estas transformaciones no fue una creación *ex nihilo*, sino la síntesis de dos tradiciones: la neodesarrollista y la nacional-popular.

Un reflejo importante de estas tradiciones –en particular la primera– fue el énfasis en la reindustrialización, el cual estuvo inserto en la estrategia de reiniciar el círculo virtuoso propuesto por John Maynard Keynes para reactivar la demanda: pleno empleo, mercado interno, fortalecimiento fiscal, inversión social.

En la práctica, hasta que la crisis mundial de 2008 golpeó a las economías latinoamericanas, la tasa de crecimiento industrial estuvo cerca del 10% (Centro

de Estudios para el Desarrollo Argentino, 2010). Estas medidas no lograron, sin embargo, revertir la extranjerización de la economía ni la débil integración vertical de la industria nacional. De esta forma, la restricción externa se mantuvo presente, obligando a controlar la fuga de divisas, acelerada por la revaluación del peso que jaqueó el gran instrumento industrializador del gobierno: el cambio competitivo.

Asoma así la pregunta por el origen de esta debilidad del tejido productivo argentino. Una respuesta posible dirige la atención hacia el tipo de alianza sociopolítica necesaria para sostener el tipo de desarrollo buscado y en particular a uno de los sujetos esenciales: la burguesía nacional.

Sin perjuicio de las falencias en el ámbito de las políticas públicas –que, de hecho, colaboraron o por lo menos no mitigaron el problema– hay evidencia suficiente para aseverar que el rol jugado por las diversas facciones del empresariado distó del preanunciado por las perspectivas neodesarrollistas y, por el contrario, jugó a condicionar el Estado en beneficio propio.

La carencia del sujeto social que traccionara el desarrollo productivo no remite solamente a la existencia de un sector capitalista extranjero, que subordina las conductas favorables al desarrollo nacional a su posición global, sino que incluye a las élites industriales locales. Por tanto, no se dio en la práctica una de las condiciones políticas para el desarrollo que, por ejemplo, propone Chibber (2008: p. 11): el empuje industrializador como “proyecto común entre las elites políticas, los gerenciadore del Estado y la clase capitalista interna”.

Esta situación es explicada, para el caso argentino, por una amplia literatura que entre sus principales elementos sitúa el comportamiento particular del empresariado, más interesado en insertarse en “ámbitos privilegiados de acumulación” (Castellani, 2009): aquellos en los cuales se consigue la generación de “cuasi rentas de privilegio” (Nochteff, 1994).

Aun cuando, en el período bajo estudio, el Estado argentino fijó la industrialización como el norte a alcanzar e intentó desandar el sendero de la valorización financiera, no se pudo evitar la perpetuación de ganancias de tipo especulativo. De esta forma, se mantuvo

...la perversa articulación entre ciertas políticas públicas destinadas a financiar directamente o indirectamente al capital local y diversas acciones desplegadas por los grandes empresarios {que} permitieron que un reducido grupo de firmas lograra internalizar amplios márgenes de beneficios extraordinarios al calor de estos ámbitos (Castellani, 2009: p. 225).

Esta descripción, válida para algunos sectores de la política industrial, no se contrapone a otras acciones que directamente emprendió el Estado, en las cuales retomó su papel de agente activo en la regulación económica y, cuando fue necesario, protegió el mercado interno o la balanza de pagos, con la inversión directa vía reestatización de empresas. En todo caso, hubo un incremento sustancial de la intervención económica –regulación de mercados, acuerdos de precios en productos de la canasta básica, subsidios de distinta índole en sectores sensibles, protección externa arancelaria y paraarancelaria, negociaciones constantes hacia el interior de diferentes cadenas de valor, etc.– siempre en la lógica de fortalecer el mercado interno como base de la industrialización. Combinada con estas políticas de matriz neodesarrollista, surgieron distintas políticas públicas que reinstalaron la responsabilidad del Estado en la (re)producción del tejido social.

La estrategia fue relacionar políticas económicas con política social, buscando recuperar el citado círculo virtuoso keynesiano, donde los programas sociales, entre otros efectos, se dirigen a generar transferencias monetarias a los bolsillos de los ciudadanos con el objetivo de fomentar el consumo y, con este, el mercado interno.

Una dimensión importante de este sostén de la demanda agregada fue la política laboral, al punto de convertirse, según Guillermo Alonso y Valeria Di Costa, en el “instrumento prioritario [...] y principal mecanismo articulador de la política social” (2014: p. 114). En un marco del crecimiento económico, la estrategia estatal fue “la preservación, primero, y la expansión de los puestos, el salario y la regularización del empleo informal” (Grassi, 2012: p. 13) apelando a la noción de “trabajo decente” como guía principal.

Además de una serie de medidas iniciales para capear la emergencia pos-2001, se sumaron estructuralmente las convenciones colectivas de trabajo y la derogación de legislación proveniente de la década neoliberal que promovía la flexibilidad laboral. Con ellas se llegó a una situación cercana al pleno empleo. Las políticas laborales se complementaron con el fortalecimiento de las políticas universales y las de asistencia y, en su conjunto, generaron una progresiva redistribución del ingreso.

Con estas acciones se buscó recuperar el principio de solidaridad colectiva, con una lógica que trascendió una visión economicista de la demanda agregada keynesiana y de los bienes meritorios –*meritoy goods*– neoclásicos, para tornarse en un instrumento de legitimación política.

Vale decir, nos encontramos frente a una concepción autorreferencial de la protección social, sostenida sobre la centralidad que tiene el significante “justicia social” en la tradición nacional-popular, que explican en buena medida las normas (re)distributivas promulgadas con posterioridad a 2003.

En definitiva, estas acciones estatales son la traducción práctica de un enfoque diferente al neoliberalismo noventista y que, aún con sus debilidades, gran parte de la literatura, considera clave para una estrategia de desarrollo. Los principales conceptos al respecto son los siguientes:

- la principal misión del Estado no es generar un clima propicio para el mercado (ver O'Donnell, 2007; Evans, 1996; Rosanvallon, 2012; Laguado, 2012; etc.)
- la misión del Estado no es únicamente canalizar las demandas ya instaladas por la sociedad (ver O'Donnell, 1984; Mann, 1991; Santos, 2009; Cao, 2011, etc.)
- el funcionamiento del Estado implica un ejercicio de poder y que por tanto que se basa solo en una lógica consensual (ver Pierre, 2004; Lukes 2007; Rey, 2014; Cao y Laguado, 2014, etc.)
- si bien siempre hay una indudable relación con actores sociales y agentes económicos, el objetivo estatal no es su seducción, sino lograr su alineamiento con la estrategia nacional de desarrollo (Ferrer, 2007; Bresser Pereyra, 2007; Laguado, 2012; García Delgado, 2013; etc.)

## La gestión pública en el giro nacional-popular

La reconstitución del rol Estado descripta previamente tuvo su correlato en el aparato estatal, aunque más por la tradición estadocéntrica del peronismo y por la propia inercia de las políticas públicas que se implementaron, que por una estrategia finamente planificada para su transformación. En este caso podemos seguir a Oszlak (2006: p. 13) cuando afirma que la “burocracia pública es lo que hace” más que “producto de un proceso racional {...} ni su desarrollo sigue un diseño planificado y coherente”<sup>2</sup>

---

2 Esta verdad histórica no invalida la conceptualización tendiente a prefigurar los ejes centrales que armonicen el proyecto político y la administración pública que le da cauce, tal como es el objetivo de este capítulo.

De la misma forma es comprensible que, dado el tenor de los desafíos permanentes a que se vieron sometidos los gobiernos nacional-populares del período, no se impulsó un fuerte debate sobre la necesaria adaptación del patrón de gestión pública. De todas maneras, en términos de estructuración de la administración pública, el giro nacional-popular implicó una reversión de conceptos instalados por la mirada gerencialista. El más importante de ellos fue la *vuelta hacia el Estado como elemento básico del ordenamiento social*, en contraposición a la visión neoliberal que lo considera un oferente de los bienes y servicios que, por alguna razón, no puedan ser producidos por el sector privado. Un autor ligado a la NGP<sup>3</sup> lo expresó con claridad: la “única tarea [de la administración pública] es la de proporcionar los servicios a los que los ciudadanos tienen derecho [... por oposición a] la administración pública clásica que más bien se ve como administración del orden” (Schröder, 2001: pp. 8 y 24).

Otro cambio de perspectiva fue la idea de *potenciar el poder de la administración pública mientras se afianzaba su dependencia de la dirección estratégica*. Si el modelo gerencialista establece controles y contrapoderes para evitar que actores del ámbito político aupados al poder estatal se interpongan en la libre actividad mercantil, la visión nacional-popular, en sentido inverso, persigue la recuperación de la dirección estatal por parte de la conducción política.

Un tercer elemento, que también surgió de la concepción política, pero que tuvo menos amplitud y fortaleza en su concreción, consistió en la *redención de los sistemas sujetos a normas*, en contraposición a las miradas gerencialistas que conjugan su objetivo de limitar la esfera política con la idea de dar poder

---

3 En el marco de la expansión de la revolución neoliberal, Christopher Hood reunió una serie de conceptos que permitirían construir un patrón de gestión consistente con la idea de Estado mínimo (Aguilar Villanueva, 2006), el cual fue denominado “nueva gerencia pública” (NGP). Básicamente consiste en desplegar las herramientas organizativas para que el aparato estatal adopte herramientas de la gestión empresarial, alineándose de tal forma con la teoría base de la revolución neoconservadora.

a los gerentes portadores de un saber técnico no contaminado por intereses espurios. En esta perspectiva, no solo se trata de ganar eficiencia, sino también impedir que la estructura administrativa concentre poder y amenace el libre desarrollo de los mercados, ya que, en la lógica neoliberal, “toda burocracia es ontológicamente socialista” (Vargas Llosa, 1994: p. 15).

La visión nacional-popular es diametralmente opuesta a este discurso: si lo que se busca es desplegar un sistema que promueva que los funcionarios actúen para el interés público, difícilmente puede inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles en el sector privado, en donde la búsqueda de ganancia opaca al resto de los valores.

Estos ejes centrales fueron acompañados por desarrollos en áreas de funcionamiento del Estado, entre los cuales queremos llamar la atención sobre dos que nos parecen particularmente importantes.

### *Procesos de territorialización*

La complejidad de la sociedad argentina actual va de la mano de un fenómeno relevado por varios autores: el territorio se ha convertido en un lugar privilegiado de la expresión política popular.

Ciertamente estas características de las identidades se potencian cuando los guarismos de desocupación llegan a los dos dígitos –como ocurrió en la década de 1990–, pero no se deben exclusivamente a estos, sino a procesos más generales de transformación de las sociedades industriales, a los que Merklen (2004: p. 48) denomina la “descomposición de la estructura salarial”, que produce de tal forma un “repliegue en el barrio” como respuesta de los sectores populares a tal situación.

Acorde a esta configuración de dichos sectores, la gestión de varios organismos estatales adaptó su estructura otorgándole una impronta territorial, lo que supuso el despliegue de agencias que se establecieron en todo el espacio nacional.

Particularmente hay cuatro desarrollos que muestran la situación:

- a. los Centros de Referencia (CdR)<sup>4</sup> del Ministerio de Desarrollo Social,
- b. los Centros de Integración Comunitarios (CIC)<sup>5</sup> del Ministerio de Desarrollo Social,
- c. las Unidades de Atención Integral (UDAI)<sup>6</sup> de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES),
- d. las Oficinas de Empleo (OE)<sup>7</sup> del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Por último, debemos mencionar que en 2008 se creó el Plan Nacional de Abordaje Integral “Plan Ahí-Ahí en el Lugar”, dirigido a poblaciones entre 2.000 y 10.000 habitantes en situación de alto riesgo social. Este constituye la jerarquización del Plan Mi Pueblo, desarrollado previamente, y concreta la

---

4 Espacios conformados por equipos interdisciplinarios que articulan las diversas líneas de acción del Ministerio para construir, junto con la comunidad, estrategias de desarrollo local y provincial desde un abordaje integral: participativamente y desde todas las miradas.

5 Espacios públicos de integración comunitaria, construidos en todo el país, para el encuentro y la participación de diferentes actores que trabajan de modo intersectorial y participativo... (Ministerio de Desarrollo Social).

6 Oficinas para la atención del público en general, distribuidas por todo el territorio nacional con el objetivo de estar cerca de cada ciudadano. En ellas se pueden realizar todos los trámites relacionados con la Seguridad Social y recibir asesoramiento adecuado sobre las prestaciones y servicios que brinda la ANSES (<http://www.anses.gob.ar/seccion/delegaciones-de-anses-26>, visualizado en mayo 2015).

7 Oficinas en las cuales se brinda acompañamiento en la búsqueda de empleo; orientación sobre el mercado de trabajo local; vinculación con cursos de formación profesional gratuitos, programas de empleo, talleres para la búsqueda de empleo y con puestos de trabajo. Además, ofrecen asistencia técnica a microemprendedores ([http://www.trabajo.gob.ar/empleo/mapa\\_oe.asp](http://www.trabajo.gob.ar/empleo/mapa_oe.asp); visualizado en mayo 2015).

idea de llegar a los territorios más desamparados con las agencias de los diferentes ministerios del área social de forma conjunta.

### *Tendencia a fortalecer el protagonismo popular*

Un tema de fundamental importancia para un proyecto de inclusión social es la participación de los sectores populares. Desde 2003, la perspectiva sobre dicha temática ha cambiado. Si bien el tópico “participación” está presente en casi toda propuesta de políticas, sus contenidos varían profundamente según la tradición de pensamiento que la sostenga. En este caso, el énfasis en la participación se dirigió, prioritariamente, a las organizaciones sociales, no a individuos aislados o las comunidades en abstracto, como sucedió durante la década de 1990.

En esa lógica, el Ministerio de Desarrollo Social mostró interés en la participación de diversos sectores del quehacer social (desde organizaciones no gubernamentales hasta sindicatos, pasando por fundaciones y credos religiosos), pero también desde el comienzo encaró propuestas en estrecha vinculación con las organizaciones populares.

En línea con esta idea, una exfuncionaria del área acuñó la noción de “protagonismo social”:

los participantes son protagonistas del destino de la comunidad, de su proyecto colectivo, y por lo tanto hacen su aporte desde el mismo momento de gestación del proyecto de gobierno. Conceptos como compromiso y militancia están íntimamente vinculados a este protagonismo, ya que en estos casos el proyecto de vida personal, familiar y/o grupal, son parte del proyecto comunitario (Bernazza, 2004: p. 2).

Estas ideas se plasmaron en un conjunto de pequeñas iniciativas desplegadas en todo el territorio nacional. Un ejemplo pequeño, pero paradigmático, lo constituye el programa “Promotores Territoriales para el Cambio Social”.

Implica un tipo de participación social específico, puesto que a diferencia del rol que la perspectiva gerencialista le daba a la ciudadanía, aquí “se interpe-la a los participantes en el programa no como individuos, sino como integrantes de ciertos movimientos sociales. Y, además, no de cualquier colectivo social, sino que en particular de aquellos movimientos que tuvieron activo involucramiento en la resistencia a las políticas neoliberales” (Ministerio de Desarrollo Social, 2010: p. 92). Si bien no son empleados estatales en sentido estricto, llevan adelante prácticas que, al mismo tiempo que potencian la organización popular y suponen una entrada de la sociedad en el Estado, vehiculizan la política estatal.

### **La futura gestión pública nacional-popular: propuestas y desafíos**

Como afirmamos en las páginas precedentes, el modelo de gestión pública se encuentra en estrecha vinculación con el tipo de Estado que se pretende erigir. Dado que el aparato administrativo estatal es el que implementa las políticas públicas, se vuelve problemática la brecha entre su forma y funcionamiento y las acciones que pretenda implementar un gobierno. Vale decir, es necesario alentar la coherencia entre política y administración, sin que ello signifique adoptar un esquema pétreo que suponga a la segunda como una mera extensión de la primera.

En el caso de un proyecto nacional-popular, la forma que adopta este imperativo lo denominamos “burocracia democratizada”, puesto que, si bien sostenemos la necesidad de reivindicar virtudes de la administración pública weberiana, no menos importante es entender que deben ser complementadas con otra mirada tanto sobre el trabajador estatal como sobre el pueblo en general, apuntando a la implicación activa de ambos. De lo contrario, por sí solos los rasgos burocráticos pueden producir rigideces y desviaciones que conspiran contra la implementación de las políticas populares.

Por ello, fruto de las certezas que dejó el giro nacional-popular –tanto en términos de sus orientaciones como así también de sus carencias–, presentamos aquí una serie de ideas que estimamos deben orientar un programa de reconstrucción del Estado.

Al mismo tiempo, creemos que la realidad compleja a que se enfrentan nuestra sociedad y nuestro Estado desaconseja especular con la presencia de escenarios simples y, por ende, la posibilidad de implementar soluciones óptimas. Por tanto, muy probablemente nos enfrentemos con tensiones, que enumeramos más abajo a modo de desafíos probables frente a los cuales debemos estar precavidos.

#### *Características de la burocracia democratizada de un Estado nacional-popular*

En la adecuación del aparato administrativo al proyecto político, existen varios elementos a tener en cuenta, estrechamente vinculados entres sí: los valores y principios, las relaciones de poder entre los actores del mundo político-administrativo y las estructuras de gestión.

#### *Los valores y principios que deben guiar la administración pública nacional-popular*

En primer lugar, un principio a sostener enfatiza que *estas cuestiones se dirimen con base en posturas ideológicas y políticas, no solo técnicas*. En consecuencia, se rechaza de plano el tecnocratismo liberal y se afirma la naturaleza política de la actividad administrativa en el ámbito público. En el mismo sentido es necesario desvincularse de la versión weberiana, que postulaba una tajante separación entre la esfera administrativa y la política.

Si bien no es novedoso afirmar que la burocracia es un actor político, es importante resaltar que un gobierno nacional-popular debe contar con ese actor, ya que busca en él un aliado a partir de políticas específicas y de un discurso explícito.

En segundo lugar, asumimos el *concepto de contingencia*, que supone la inexistencia de un tipo ideal de organización para todas las circunstancias. Desde la perspectiva nacional-popular, la contingencia debe articularse de forma virtuosa con la idea de supremacía de la política. Este concepto, central para entender el giro nacional-popular de la década pasada, propone que es desde la conducción política y la participación popular, y en función de los objetivos estratégicos, que se debe decidir cuál es la intervención necesaria, qué herramientas pueden usarse y qué costo –financiero, organizacional, político, simbólico– quiere asumirse en cada caso.

Debe notarse que este principio general de contingencia, incluso es apropiado por algunas versiones *mainstream*:

la modernización de la organización gubernamental es un proceso continuo que atiende a los propios cambios de los países y sus sociedades {...} cada gobierno debe elaborar sus escenarios prospectivos, plantear sus objetivos y trazar las estrategias que permitan alcanzar el escenario deseado {...} asimismo, cada país deberá elegir las herramientas y mecanismos que mejor se apliquen a dicho escenario, y de manera particular a su administración pública y organizaciones que la conforman (XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, citada en Cao y Rey, 2015: p. 35).

Sin embargo, esta apelación a la contingencia limita su aplicación al perímetro de la ingeniería institucional necesaria para alcanzar la máxima eficiencia; pero en ningún momento se piensa en poner en entredicho la necesidad de apoyar el liderazgo mercantil ni la idea de un Estado limitado en sus capacidades de regular los derechos de propiedad. Es, pues, bien distinta la noción de contingencia que acá planteamos.

En tercer lugar, como estableció el giro nacional-popular de la década pasada, el sendero hacia el desarrollo luego de la nueva tragedia neoliberal actual necesita un *Estado activo*, con una presencia que exceda la mera distribución de bienes meritorios e incluso de la mera regulación del mercado.

Este Estado potente, con fuerte intervención en el área socioeconómica para traccionar el desarrollo implicará valores que trasciendan la eficacia y la eficiencia. Por el contrario, se le debe conferir vital centralidad a la noción de *imperium* del Estado, la cual nos lleva al reforzamiento de un núcleo fuerte, basado en una cultura burocrática que se enmarque en el Estado de derecho y el universalismo abstracto. En otras palabras, no es el control de resultados, sino los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático –es decir el sometimiento a reglas precisas– lo que aparece como más funcional en la realidad argentina y latinoamericana.<sup>8</sup> Esto no quita que en otras áreas del Estado que no sean su núcleo estratégico investido de la *potestas estatal*, se pueda pensar en esquemas de funcionamiento más flexibles.

La reacción nacional-popular contra la NGP –propia del neoliberalismo– se justifica plenamente a partir de que en gran parte de la estatalidad argentina la dominación racional-legal no se instaló plenamente. En ausencia de los elementos socioeconómicos y políticos necesarios, se desarrollaron mayormente sistemas mixtos, cercanos a lo que Max Weber llamó “burocracias patrimoniales”, que las ideas gerenciales, justamente, acentúan el riesgo de potenciar.

En el contexto latinoamericano, se suele remarcar que los principios “burocráticos” –actuación de acuerdo con la ley, publicidad de los actores de gobierno, comportamiento institucionalizado de actores sociales, etc.– están ligados a elementos básicos del funcionamiento republicano y que ellos están en tensión con la flexibilidad propuesta por los textos gerencialistas. Esto podrá no ser un problema en muchos países desarrollados, en donde las instituciones básicas de la democracia occidental son un supuesto inamovible, pero sí lo es en América Latina.<sup>9</sup>

---

8 Prats i Catalá (1998) desarrolla prolijamente las diferentes críticas que se han hecho a la posición gerencialista, y el rol imprescindible de un aparato burocrático regido por procedimientos en América Latina.

9 El tema es desarrollado en Prats i Catalá (1998). Adicionalmente, el texto es un clásico del análisis crítico de la NGP.

### *Las relaciones políticas entre los actores del mundo político-administrativo*

Siguiendo con lo anterior, se ha dicho que las recomendaciones de flexibilidad se deben tomar con cuidado en un contexto en donde es común la captura de oficinas estatales por parte de agentes económicos y en donde, en general, el poder del sector público ha sido clave en la construcción de escenarios de coordinación.

El peligro de cooptación por parte de intereses sectoriales ha estado siempre muy presente históricamente en nuestro país. La literatura sobre estos temas (tanto internacional como nacional) ha insistido en la selección meritocrática propia de la perspectiva weberiana (Evans y Rauch, 1999; Iacoviello y Llano, 2017) como antídoto a la captura del Estado por el interés privado.

Sin dejar de observar que el lineamiento político desde la cúspide del gobierno es una variable tan relevante como la anterior,<sup>10</sup> estamos de acuerdo con la necesidad de un ingreso meritocrático y demás instrumentos –carretera, contratos– que aseguren la cohesión burocrática. Sin embargo, hay otro elemento que pesa tan fuerte como aquellos y pocas veces ha sido tenido en cuenta: el compromiso de los cuadros técnico-políticos. Por ello, más allá de la defensa del carácter burocrático que desarrollamos previamente, es necesario construir caminos para superar las críticas –certeras– sobre su carácter formalista y su tendencia al inmovilismo. La formalidad legal weberiana no debe dar lugar a las buropatologías ampliamente conocidas (porque han repetido su aparición en la historia argentina) ni a una administración extraña e ininteligible para la población.

En tal sentido, si bien se debe preservar la legalidad weberiana del expediente, es necesario combinarla con la apelación a la acción expeditiva y a la

---

10 Obviamente un gobierno encabezado por un chief executive officer (CEO) es muy diferente a un gobierno liderado por cuadros políticos.

vocación de servicio: detrás de todo trámite existen ciudadanos a los cuales el Estado debe dar respuesta con “funcionarios comprometidos, que pongan el corazón y la mística” (Ministerio de Desarrollo Social, 2010: p. 84). En suma, se trata de armonizar la continuidad de un marco general weberiano con un tono cercano a lo que Henry Mintzberg (1992) llama “misional”, que consiste en que una ideología permea la conducta de los miembros de una organización y de esa forma guía su funcionamiento.

Así, el modelo misional se caracteriza por desplegarse alrededor de

una misión que domina toda la actividad de la organización, tomando el lugar de los sistemas de autoridad, habilidad y política; los agentes se identifican con el objetivo de preservar, extender y perfeccionar la misión de la organización; y por tanto se puede confiar en que actuarán de acuerdo con los intereses de esta (Mintzberg, 1992: p. 431).

En este marco, la existencia de trabajadores estatales comprometidos con la tarea democratizadora de construir un Estado para el pueblo implica reconocer a estos trabajadores su lugar como sujeto social con voluntad y capacidad de participar en la construcción política del proyecto popular.

Sumado a estas razones, la crónica inestabilidad de los escenarios sociopolíticos en general y estatales en particular pone en duda la utilidad de los conceptos gerenciales. Estos, en teoría, otorgarían mayor eficiencia en el corto plazo, pero pueden comprometer estructuralmente toda la organización en plazos más largos. En este sentido, debe remarcar como un valor la capacidad de supervivencia y continuidad que tiene la burocracia, a pesar de la rigidez que la distingue. En todo caso, la crítica al tipo burocrático debería también considerar la fragmentación intraadministración pública que acompaña los modelos que propugnan la flexibilidad, en momentos en donde se plantea la integralidad como meta estratégica a alcanzar.

Estas cuestiones refuerzan la necesidad de control sobre el aparato administrativo, puesto que incluso en un escenario de menor presión de estos grupos privados sobre la burocracia, las desviaciones respecto del bien común pueden darse en propio interés de esta. Por ello resulta atendible la actual percepción sobre la importancia de los mecanismos de *accountability*.<sup>11</sup>

Una cuestión no menor estriba en los actores concernidos con el control. Desde la óptica neoliberal, los beneficiarios de un bien/servicio, a título individual y como “clientes” de este, son los indicados para ejercerlo. De tal manera, las relaciones que se privilegian en cuanto al funcionamiento de la administración pública son las que se establecen entre dos actores (burocracia/ciudadano). Por el contrario, las perspectivas democratizadoras no pierden de vista que en la administración de lo público existen tres actores determinantes: Estado, ciudadanos y políticos. De allí que las relaciones de control deban ser tripartitas e incluso reservar un rol diferente, en cuanto al control ejercido, para el político electo (quien posee la legitimidad democrática).

Por otra parte, esta perspectiva enfatizará en el control ejercido por las organizaciones sociales como contrapeso a la innegable capacidad de presión de los intereses económicos dominantes y sus instituciones (usinas de pensamiento, confederaciones patronales, medios de comunicación, entre otros).

En resumidas cuentas, la ecuación implica fortaleza analítica y operativa (en función del vínculo con los actores sociales) más conducción política. Para ello hacen falta características que son favorecidas por el modelo weberiano:

---

11 Aquí se está haciendo referencia al control sobre la burocracia, relacionada, pero conceptualmente distinta de la *accountability* política (O'Donnell, 2007), referida al control de los electores sobre los políticos y a la división de poderes. La piedra basal de esta conceptualización es que al poder ejecutivo hay que limitarlo. Si bien esta idea es plausible, este trabajo afirma que no menos importante es dotarlo de fortaleza política (y administrativa), en contextos donde los poderes fácticos poseen variadas herramientas para condicionar al gobierno democráticamente electo.

aparato administrativo con la autoridad normalizada y suficiente experticia técnica y –no menos importante– política; más un rasgo “no burocrático” de la burocracia: alto grado de coherencia interna. Estos atributos deben complementarse con elementos posburocráticos: cierta flexibilidad para la aplicación local de las decisiones (que no significa reducir toda tarea a lo solicitado por el “cliente”) y, más ampliamente, la atención a la voz del pueblo.

Un grado relativamente alto de vigencia y respeto de reglas formales tiende a normalizar el funcionamiento interno y también la relación con el exterior del Estado, ofreciendo parámetros de comportamiento necesarios para la certidumbre mínima requerida en cualquier sociedad. Vale decir, el modelo burocrático, y su apego a la norma, posee características que facilitan el control de la administración por parte del poder político y la previsibilidad en los actores sociales.

Por su parte, la *expertise* técnico-política es imprescindible no solo porque el conocimiento profesional permite analizar de forma correcta y sistemática las cuestiones de política pública, sino porque la formación burocrático-política expresa valores culturales que poseen un beneficio intrínseco, pues genera cuadros administrativos centinelas de valores sociales y constitucionales. Nótese que se dijo “técnico-político”, variando así el ideal weberiano que hacía foco en lo técnico, fundamentalmente en la pericia profesional. Por el contrario, aquí se interpreta que es imprescindible una capacitación política (junto a la selección meritocrática entendida en esta sintonía) que promueva el compromiso con valores democráticos.<sup>12</sup>

---

12 Si se coincide con Claudia Bernazza (2011: p.14) en que

la técnica administrativa, despojada de todo sentido político, fue funcional a la despolitización de la acción estatal y la “desestatización” de la economía [...] no se debería caer otra vez en este equívoco en nombre de la jerarquización de la función pública.

Por ende, deberían emerger criterios de selección y carrera que conjuguen lo profesional con lo político-social, entendido este compromiso como capacidades relacionales y compromiso con lo público estatal.

### *Las estructuras del aparato administrativo*

Existe otra dimensión que también debe tenerse en cuenta en una propuesta para la administración pública nacional y popular, enfocada no ya en el comportamiento de los actores del aparato burocrático, sino en la capacidad organizacional para encarar las problemáticas públicas de manera integral, pero que responda las particularidades locales o sectoriales.

El modelo weberiano clásico dispone el trabajo gubernamental en grandes organizaciones centralizadas y basadas en la diferenciación estructural y especialización funcional. Por tanto, cada organismo estatal está asentado en una determinada perspectiva disciplinaria que supone una mirada conceptual específica del objeto de trabajo, parcializando de esta manera –acorde a su sesgo profesional– las respuestas que ofrece. Frente a estas características, las críticas hacen hincapié en la segmentación estatal, dejando así vacante una respuesta totalizante en función de las necesidades de los afectados por cada problema.

Desde otro lugar analítico, preocupadas más por la homogeneidad, pesadez y lejanía respecto de los ciudadanos de las grandes estructuras, las propuestas lanzadas desde las visiones gerencialistas poseen entre sus máximas la autonomización de las diferentes agencias estatales.<sup>13</sup> El objetivo general es contar con organizaciones pequeñas y capaces de evaluar y reaccionar con plasticidad a las características específicas o modificaciones del ambiente, cuestiones ante las cuales la burocracia weberiana tiene poca respuesta.

---

13 Esta perspectiva tiene puntos de contacto con la escuela del public choice, que afirma que “existen desviaciones negativas de las organizaciones públicas centralizadas y subraya, en cambio, los méritos de la fragmentación y la superposición...” (Meny y Thoenig, 1992: p. 50). En términos políticos, esta postura está vinculada a la desconfianza de los *Founding Fathers* a la concentración del poder democrático (Gargarella, 1995).

Ciertamente, en determinados casos los formatos descentralizados permiten una mejor *performance*, ya sea por la facilidad que otorga una estructura más pequeña como por la cercanía al ciudadano, que facilita el acceso a información desagregada y al involucramiento social. Sin embargo, si en lugar de evaluar cada caso en concreto, se toma este formato como una “receta” universal, la consecuencia es que además de disminuir la previsibilidad del funcionamiento global del Estado, puede promoverse aún más la fragmentación de las estructuras públicas, debilitando así la capacidad del gobierno de coordinar y conducir las políticas en función de una orientación totalizante.<sup>14</sup> De tal forma, es probable que se fortalezca la resolución de los problemas “micro” y se descuiden los “macro”. Para evitar tal situación, organizaciones chicas y flexibles deben estar en estrecha vinculación con el poder político.

Estos conocidos problemas de segmentación y coordinación se encuentran siempre presentes en cualquier organización compleja y pueden derivar en el fracaso de la implementación de políticas. Estas cuestiones surgen debido a que, en la generalidad de los casos, las políticas públicas involucran una diversidad de organismos, los cuales potencialmente pueden sostener posturas inconsistentes entre sí. De tal forma, la complejidad de la acción colectiva redundante en que, dado un objetivo principal tomado en el vértice de un ámbito de gestión dado, cuanto mayor sea el número de “actores de veto” o “puntos de decisión” (Presman y Wildasvsky, 1998) y cuanto mayor autonomía posean, más altas son las posibilidades de fallas de coordinación.<sup>15</sup>

---

14 Amén de otros problemas no menores, como que la existencia de múltiples “ventanillas” confunden al ciudadano, ya sea en términos de información como de demandas. Ya en clave política, muchas veces las propuestas descentralizadoras implican un recorte de capacidad decisoria del poder político.

15 La amplia literatura sobre el tema (ver Olson, 1992) afirma que la tarea de coordinación será más o menos ardua según el mapa de actores (número, identidades, intereses, etc.) que deban ser articulados.

Reconociendo la complejidad de cambiar de raíz la arquitectura administrativa del Estado, se puede argüir que no existe un único paradigma que postule una estructura universalmente válida. En esta evaluación, además de la coyuntura social debe tenerse presente el tipo de actividad que desarrolle cada agencia estatal concernida. Vale decir, en qué medida son útiles constreñimientos de la estructura que garanticen una perspectiva estatal de conjunto y en qué medida debe existir mayor flexibilidad, para adaptar aquella a las particularidades de un entorno determinado. En algunos casos, los intentos de mejora son más fáciles de concretar si se reduce la dispersión organizacional, a través de la concentración del organigrama y de las acciones requeridas para cada gran problemática.<sup>16</sup>

Además de la estructura compacta, cuanto más jerárquica y pautada por normas y procedimientos sea, mayor es su probabilidad de coordinación. La jerarquía simplemente logra la coordinación por mando y obediencia, mientras que las normas ordenan a cada uno de los actores mediante tareas predefinidas que, en conjunto, arman el rompecabezas administrativo.

La contracara de estas dos posibilidades –coordinación por jerarquía o por norma– radica en que la diversidad de demandas y actores sociales que impone la actualidad social no siempre hace posible (o deseable) contar con ellas.<sup>17</sup> Otra contraindicación es que, aun considerando los beneficios de la centralización junto a relaciones de jerarquía y procedimientos institucionalmente sancionados, allí donde la rigidez de las reglas excede límites apropiados, esta puede obs-

---

16 En general, las experiencias históricas de gobiernos de signo Nacional y Popular muestran una predisposición hacia el incremento del poder del Estado. La concentración del poder tiene su vértice en el gabinete del Poder Ejecutivo –en donde hay una tendencia hacia gabinetes más compactos– y trata de llegar a todos los órdenes del Estado: las oficinas de la Administración Pública actúan más cercanas a las direcciones políticas... (Cao, 2011).

17 Esta idea se refiere solo al Estado nacional, pero toma aún más vigor si se tiene en cuenta que muchas políticas son realizadas interjurisdiccionalmente, ya sea con provincias o municipios (ver Rey, 2013).

truir el funcionamiento burocrático e involuntariamente generar lazos de informalidad que lo aceiten, no siendo estos necesariamente de carácter virtuoso.

En consecuencia, si bien al considerarse irrenunciable la potestad de las autoridades legítimas sobre la burocracia la tendencia a centralizar es preferible, esta no da cuenta de las complejidades locales.<sup>18</sup> Aquí es donde cobra relevancia la revalorización de la planificación estratégico-participativa<sup>19</sup> como herramienta de gestión que permite trazar un horizonte con bastante más plasticidad.

### *Tensiones por resolver*

De lo expuesto hasta aquí, surgen una serie de tensiones que debe afrontar el proyecto nacional-popular. A saber:

#### a. Planificación, participación y construcción política

La década neoliberal insistió reiteradamente en conceptos como “gobernanza”, “participación” y “planeación participativa”, con el objetivo de que el Estado recabara y movilizara las diferentes potencialidades de los actores sociales. Ahora se está poniendo de moda la “innovación”, el “gobierno abierto” y términos que tienen esa carga simbólica de modernidad, de adaptación a la sociedad y la tecnología actual.

---

18 No se trata de amontonar mecanismos deslindados unos de otros, como si cada uno solucionara una parte de la problemática, sino pensarlos en conjunto. Este sendero es analíticamente complejo, puesto que hay que articular herramientas de gestión con lógicas de funcionamiento diversas. Esto es más factible hacerlo casuísticamente que desarrollando una teoría general de su compatibilidad. En consecuencia, solo para desbrozar el camino conceptual, se puede avanzar avizorando los beneficios de cada herramienta, que en la práctica deben operarse conjuntamente.

19 Por planificación estratégica se refiere una dirección general que asocie los propósitos de un país con los recursos y dificultades para alcanzarlos, en un horizonte temporal amplio. Para el debate sobre el concepto tradicional y su resignificación actual, ver Sotelo, J. A. y Laguado Duca (2018).

Este discurso, aunque formalmente se presentó como democratizador, terminó siendo funcional para que los actores más poderosos de la sociedad civil impusieran sus intereses, ya que, en los hechos, ellos hicieron uso de todas las prerrogativas que a partir de aquellas instancias se les adjudicaban y, por el contrario, no cumplieron ninguno de los compromisos que, con un alto grado de hipocresía, firmaron. Herramientas de este tipo no son, claro está, adecuadas para el desarrollo de estrategias de cambio estructural.

Por supuesto, tampoco estamos proponiendo volver a una planificación centralizada, pensada como instrumento para hacer funcionar la sociedad como un mecanismo de relojería.<sup>20</sup> En la construcción política es necesario establecer lazos variados con los diferentes actores –no solamente de ordenamiento y disciplina a partir del plan nacional–, sino también espacios de seducción y participación, ya que esta última constituye el motor del proceso de transformación.

Hay que pensar en instituciones nuevas para dar una salida virtuosa a la articulación de los intereses empresariales, los de los movimientos sociales, de la sociedad civil, la participación democrática y la autonomía estatal. Surgen así interrogantes que deben guiar una reflexión urgente. Por ejemplo: ¿es posible reeditar un consejo económico y social como espacio de articulación de estos intereses?

Si bien es difícil anticipar cuál sería la forma institucional más adecuada para encauzar las energías emancipadoras, es un tema cuya importancia no debería dejar que la dinámica cotidiana hiciera pos-

---

20 Aunque conviene no olvidar que el rol que mecanismos de este tipo tuvieron, a lo largo de la historia, en el salto al desarrollo (por ejemplo, en la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, la República Popular China, Japón, incluso en el occidente desarrollado durante la Segunda Guerra Mundial).

poner *sine die*. En tal sentido, los procesos más fecundos de la experiencia pasada apuntaron a las reformas constitucionales.

#### b. La tensión entre lo técnico y lo político

La tensión entre lógica técnica y lógica política no deja de ser un problema para repensar en las actuales circunstancias. Obviamente no estamos promoviendo una visión instrumental de la política, entendida como espacio cuya función es la de reunir poder para que los técnicos puedan desplegar políticas públicas hacia el desarrollo. En su lugar, apostamos a la supremacía de la política como espacio de conducción de todo el proceso social.

La historia argentina y latinoamericana ha mostrado que el énfasis técnico de los proyectos desarrollistas –producto de la desconfianza de la supuesta irracionalidad de las demandas populares– originó una debilidad política que, más temprano que tarde desembocó en el abrupto fin de ese proyecto. Actualmente es claro que solo un fuerte proceso de legitimación podrá defender el proceso de cambio ante los sectores más poderosos del capital que ven afectados sus intereses. Para decirlo de forma directa: se trata de domesticar al capital por la vía de la movilización social.

Debe tenerse claro que lo dicho en el párrafo anterior es difícil de combinar con una burocracia profesionalizada sujeta a una actividad racional, pues ella tiende a involucrarse en las decisiones políticas. Este involucramiento, eventualmente, puede incrementar la productividad estatal, pero, sin duda, baja la intensidad democrática y limita la legitimación de los procesos de cambio.

#### c. Las propuestas relativas al patrón de gestión

La preeminencia de lo político no desmerece la importancia de la esfera administrativa. Qué duda puede haber sobre ello, si no han sido pocas las políticas que se han frustrado por mal diseño y deficiente planificación, debido a fricciones en el decurso de la gestión, o directamente, por incapacidad del aparato administrativo. Esto es necesario remarcarlo pues ha habido momentos en que los gobiernos nacional-populares no le han dado al tema la importancia que merece. En síntesis: si bien subordinado a las definiciones más generales de gestión pública, el ámbito administrativo es un espacio importante a la hora de pensar la acción del Estado.

Para este registro de la organización estatal la solución no puede ser tomar los supuestos de la NGP, sino que será necesario superar los problemas de la burocracia a partir del enfoque *neweberiano democratizado* que se basa en los siguientes puntos:<sup>21</sup>

- Conducción a partir de valores compartidos como un camino hacia los objetivos estratégicos de la administración pública (por oposición a visiones unidireccionalmente fiscalistas o tecnocráticas).
- Equilibrio entre la participación ciudadana, lo técnico y lo político-institucional, con preeminencia de este último, encargado de una metagobernanza (por oposición tanto a la centralidad del mercado, a la dominación burocrática y al oenegeismo).
- Singularidad de cada administración pública: no hay recetas universales, cada país posee un acervo y una cultura estatal propios, que deben respetarse en pos de la organización estatal (por oposición a la

---

21 Se tomaron en cuenta para hacer este punteo de temas trabajos de Felcman (2010) y Larrouquié (2017).

imposición de recetas universales del modelo de la NGP o del modelo burocrático tradicional).

- Búsqueda de un “enfoque solidario” en la forma de gestionar el trabajo en el Estado. Se trata de que la profesionalización del empleo público no se base en las carreras individuales, sino en desarrollos colectivos; entre las competencias a privilegiar se encuentra el mérito social, basado en “el compromiso con los valores de un proyecto de Nación con vocación democrática” (Bernazza y Ronis, 2013: p. 10).

## Reflexiones finales

Con base en tres grandes ejes de análisis –el contexto general, la forma Estado y el patrón de gestión– presentamos las principales características del modelo de gestión nacional-popular.

En la exposición que antecedió no buscamos establecer una causalidad entre estos ejes, sino destacar la fuerte afinidad electiva que se da entre ellos. De esta manera, vimos que el renacido énfasis en la industrialización y el mercado interno, las tareas que se propuso el Estado nacional-popular y el “estilo” de gestión pública que acompañó a ese proyecto, no están desconectados del momento y modo en que este apareció en la vida pública nacional.

Surgido en los albores del nuevo milenio, tras la profunda crisis de legitimidad originada por el despliegue del proyecto neoliberal, en la Argentina –como en varios países de América Latina– emergió un modo de articulación política que, tomando algunos elementos del siglo anterior, propuso otra relación entre la forma Estado y el patrón de gestión: el Estado nacional-popular.

Nacido en un contexto de hegemonía del capital financiero mundial, pero también de relativa valorización de las *commodities*, el Estado nacional-popu-

lar impulsó una profunda transformación en la concepción estatal, es decir, de la forma de Estado y el patrón de gestión. Las características de su nacimiento –más como una reacción a la ruptura del orden social que como la aplicación de modelos de desarrollo madurados en usinas de pensamiento– implicaron que el giro nacional-popular resolviera sobre la marcha muchos de los problemas que enfrentó. Por tanto, a menudo, recurrió a recetas del pasado, pero resignificándolas. De ahí que podamos encontrar en estos gobiernos una síntesis del neodesarrollismo y del populismo clásico.

Esta estrategia de reconstrucción de la estatalidad originó que muchos de sus críticos vean en ella la continuación del neoliberalismo de finales del siglo XX o, desde otra perspectiva, el retorno de los populismos de mitad del siglo pasado. El modelo conceptual que soporta la indagación que desarrollamos muestra que esa reducción al pasado es limitada.

Si bien el Estado nacional-popular retomó parcialmente elementos, herramientas y dispositivos desarrollados en diferentes momentos del siglo XX – como no podía ser de otra manera–, para sostenerse por más de una década con resultados electorales, fiscales y económicos bastante exitosos, va de suyo que debió aproximar sus desarrollos conceptuales y tecnologías de gestión a las características de la sociedad posindustrial.

Pero más allá de los logros –y en ocasiones déficits– del Estado nacional-popular que detallamos más arriba, la relativa imprevisibilidad de su surgimiento originó una escasa reflexión sobre el modelo de gestión pública que mejor se adapta a esta forma de Estado.

Teniendo en cuenta esa ausencia de reflexión experta sobre el tema, hemos querido ir más allá del análisis del período 2003-2015 que, por otra parte, hemos intentado en otros textos (Cao, Laguado y Rey, 2016), para movernos en clave propositiva. En otras palabras, retomando algunos casos virtuosos y mucha información surgida de la propia experiencia de los autores en la función

pública, nos planteamos desarrollar una serie de propuestas para la gestión pública nacional-popular o, como la denominamos, para la construcción de una “burocracia democratizada”.

Con el concepto de *burocracia democratizada* quisimos destacar la importancia de las estructuras burocráticas despersonalizadas y guardianas de la norma que se suelen asociar al modelo weberiano de gestión, pero resaltando la necesidad de romper su aislamiento típico-ideal del mundo político y social.

De allí que una primera afirmación fuerte fue destacar que la burocracia es un sujeto político. Se trata, en este caso, no solo de invertir la afirmación del sentido común académico –enquistado usualmente en las usinas de pensamiento y consultoras neoliberales– que suele denostar de la influencia de la política en la administración pública, ejemplificada en el país bajo la figura de “la grasa militante” que habita el Estado, sino también de revalorizar el sentido de lo político en una sociedad.

Lo político –o su concreción práctica, la lucha política– es la manera en que una sociedad define sus destinos. Esta es una larga discusión que fatiga páginas de la filosofía política, pero basta a nuestros propósitos afirmar que renunciar a la política implica ceder todo el poder a los tecnócratas y a quienes los suelen formar: los poderes fácticos.

En la práctica se trata de considerar la burocracia como un aliado de los proyectos populares de transformación de la sociedad, manteniendo sus componentes técnicos –de raíz weberiana–, pero enfatizando sus valores de compromiso con lo público, el bien común y el apoyo a los más desfavorecidos –el componente misional–. Se trata pues, de otra inversión. El burócrata no es el enemigo del Estado –como suelen interpretar los gobiernos neoliberales–, sino su instrumento por excelencia. ¿Cómo se debe dar esa alianza? ¿Implica una cooptación de sindicatos? Es imposible responder fuera de la coyuntura a esos interrogantes. Lo que nos lleva a otro tema central: la contingencia.

La contingencia implica que, en un contexto de revalorizada importancia de la política se destaca, más que respuestas preconcebidas, la capacidad de responder políticamente –es decir, en términos de acumulación de poder– a los distintos desafíos de la gestión pública.

Sin duda, la capacidad de responder a la contingencia implica cierta flexibilidad de las estructuras estatales. A lo largo del trabajo hemos expuesto la crítica a la noción de flexibilidad que alimenta la NGP, especialmente en lo relacionado con la disgregación de la acción estatal. Es en ese marco que los valores misionales y una fuerte conducción política se tornan necesarios para evitar la dislocación de las estructuras.

Ya se ha mencionado, pero no sobra recalcarlo. Aunque es inevitable cierta tensión entre lo político y lo burocrático, la primacía de lo político no puede redundar en ineficacia de la acción estatal. La necesidad de un Estado activo y potente en cuanto rasgo definitorio del gobierno nacional-popular –el *imperium* del Estado– necesita de la combinación virtuosa de los elementos weberianos –incluyendo rasgos meritocráticos de nuevo tipo– con la vocación política del agente público.

Es en este marco que la capacidad de los cuadros directivos se torna una variable fundamental. No solo la tradicional capacidad de liderazgo y técnica, que se da por descontada, sino también capacidad política de entender el contexto de poder, de negociar, de oír e impulsar iniciativas de diferentes actores sociales, incluyendo a los trabajadores del Estado. La burocracia democratizada debe tener en cuenta todos los aspectos mencionados para lograr un Estado potente: actor estatal como sujeto político, contingencia, cuerpo valorativo, capacidad técnica y cuadros político-administrativos.

Pero, estas dimensiones serían insuficientes si no impactaran en la estructura político-administrativa. Ya hemos mencionado la importancia de mantener los principios organizacionales de carácter weberiano, pero teniendo en cuenta la flexibilidad que puede demandar el tipo de actividad o el entorno.

También hemos mencionado los riesgos de una excesiva flexibilidad y el papel de la conducción política. Sin embargo, un Estado activo que busque promover el desarrollo nacional debe, necesariamente, encontrar alguna manera de planificar su accionar sin quedar constreñido a las decisiones de los técnicos.

En esta lógica, la planificación estratégica-participativa se constituye en una poderosa herramienta de gestión para superar la premura de los desafíos cotidianos con un horizonte que, en última instancia, dé sentido al proyecto de desarrollo.

Se ha señalado en varias ocasiones. No se trata de construir un nuevo modelo cerrado de gestión pública, sino más bien una hoja de ruta. Sin duda es inevitable que esta acumule tensiones solo pasibles de resolverse en el accionar cotidiano. Tensiones que, en nuestro enfoque que rescata la contingencia, no pueden ser resueltas por fuera del quehacer político y la correlación de fuerzas que implique la coyuntura. Pero tampoco pueden ser ignoradas; se trata de asumir el conflicto como un elemento presente en la planificación de la actividad estatal, reconociendo que las capacidades técnicas se potencian con la construcción política, y viceversa.

Esa capacidad de habitar un Estado atravesado por las tensiones que destacamos en este texto –que no dejan de existir por el hecho de ser teóricamente ignoradas, como sucede con la mayoría de los modelos de gestión pública– debe ser una de los rasgos de la burocracia democratizada. En última instancia, vivir en esa relativa incomodidad es una característica de los procesos de cambios. Con el concepto de burocracia democratizada hemos querido caracterizar los desafíos específicos que enfrentan las administraciones públicas en los gobiernos nacional-populares y sugerir algunas propuestas situadas en la tradición latinoamericana.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (2006). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alonso, G. y Di Costa, V. (2011). Cambios y continuidades en la política social argentina, 2003- 2010. *Revista Aportes*, 29, 113-137.
- Bernazza, C. (2004). Acerca de la participación ciudadana y el protagonismo social. *Subsecretaría de la Función Pública, Provincia de Buenos Aires*. Documentos del Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (IPAP).
- (2011). ¿Qué Estado necesitamos? Una gestión pública para el desarrollo con inclusión. En D. García Delgado y M. Peirano. (Comps.). *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. Ciccus: IDISA-FLACSO.
- Bernazza, C. y Ronis, M. (2013). Proyecto de Nación y empleo público: cuando las convicciones cuentan. *Boletín PEPP*.
- Bresser Pereira, L. C. (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Revista Nueva Sociedad*.
- Cao, H. (2011). Cuatro tesis acerca de una Gestión Pública Nacional y Popular. *Realidad Económica*, 260.
- Cao, H. y Laguado, A. (2014). La renovación en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública en Argentina. *Revista Reforma y Democracia*.
- Cao, H., Laguado, A. y Rey, M. (2016). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la administración pública argentina (1960-2015)*. Buenos Aires: Prometeo Editorial.

- Cao, H. y Rey, M. (2015). El modelo de administración pública en cuestión. Visiones desde América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, 257. Recuperado de: [http://nuso.org/media/articles/downloads/9.TC\\_Cao\\_258.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/9.TC_Cao_258.pdf)
- Castellani, A. (2009). *Estado y grandes empresarios en la Argentina de la postconvertibilidad. Cuestiones de Sociología*, 5-6, 223-234. Recuperado de: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.4059/pr.4059.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4059/pr.4059.pdf)
- Chibber, V. (2008). ¿Revivir el Estado desarrollista? El mito de la “burguesía nacional”. *DAAPGE*, 11. Recuperado de: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-37272008000200001](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272008000200001)
- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) (2010). La macroeconomía después de la convertibilidad. *CENDA*.
- De Sousa Santos, B. (2009). *Pensar el estado y la sociedad: desafíos actuales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*.
- Evans, P. y Rauch, J. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*.
- Felcman, I. (2010). Nuevos modelos de gestión pública. *Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires*. Documento de trabajo CIAP.
- Ferrer, A. (2007). Globalización, desarrollo y densidad nacional. En G. Vidal y A. Guillén (Comps). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Buenos Aires.

- García Delgado D. (2013). La década ganada. Provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur 2002-2013. *NUSO-Friedrich Ebert Stiftung*. Documento de trabajo.
- Gargarella, R. (1995). *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*. Buenos Aires: Ciepp-Miño y Dávila Editores.
- Grassi, E. (2012). La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. *e-l@tina. Revista Electrónica de Estudios latinoamericanos*, 10(39), 5-33. Recuperado de: <http://iealc.socials.uba.ar/publicaciones/e-latina/>
- Iacoviello, M. y Llano, M. (2017). Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. *Temas y Debates*, 33, 91-105.
- Laguado, A. (2012). Desarrollismo y neodesarrollismo. Un análisis político. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*.
- Larrouquié, D. (2017). ¿Existe el Estado neweberiano en América Latina? *Apuntes*.
- Lukes, S. (2007). *El poder: un enfoque radical*. Madrid, Siglo XXI.
- Mann, M. (1991). El poder autónomo del Estado: orígenes, mecanismos y resultados. *Zona Abierta*.
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario*. Buenos Aires: MDS.
- Meny, I. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

- Merklen, D. (2004). Sobre la base territorial, la movilización popular y sobre sus huellas en la acción. *Laboratorio*, 6(16), 46-53.
- Mintzberg, H. (1992). *El poder en la organización. La teoría de la política de la gestión*. Barcelona: Ariel.
- Notcheff, H. (1994). Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina. En D. Azpiazu y H. Nochteff. *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*. Buenos Aires: Norma-FLACSO.
- O'Donnell, G. (1984). Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oszlak (Comp.). *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- (2007). Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina. En *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Olson, M. (1992). *La Lógica de la Acción Colectiva*. México: Limusa-Grupo Noriega Editores.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Postdata*, 11, 11-56.
- Pierre, J. (2004). ¿“Poder para”... o “poder sobre”?: repensando la fuerza del Estado. Ponencia llevada a cabo en el IX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD). Madrid, España.
- Prats i Catalá, J. (1998). *Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública*. Colección de Documentos. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.

- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica
- Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas. *Revista Estado y políticas públicas*.
- Rosanvallon, P. (2012.) *La sociedad de Iguales*. Buenos Aires: Manantial.
- Schröder, P. (2001). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. México: Fundación Friedrich Naumann.
- Sotelo, J. A. y Laguado Duca, A. (2018). Políticas públicas, planificación y presupuesto: expectativas y desencuentros. Ponencia llevada a cabo en el XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina.
- (2019). Políticas públicas, planificación y presupuesto: expectativas y desencuentros. En *Más y Mejor Estado. Una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional* (pp. 81-102). Recuperado de: <http://equiposweb.com.ar/mas-y-mejor-estado/>
- Vargas Llosa, M. (1994). *Desafíos a la libertad*. Santillana: Buenos Aires.

CAPÍTULO 2





# POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO: EXPECTATIVAS Y DESENCUENTROS

## **ANÍBAL JORGE SOTELO**

Licenciado en Filosofía (Universidad Nacional de La Plata). Especialista en Gerencia Pública para el Desarrollo Social (Instituto Nacional para las Administraciones Públicas-España) y en Planificación Estratégica (Asociación Argentina de Presupuesto Público y Administración Financiera). Magíster universitario en Alta Dirección Pública (Universidad Internacional Menéndez Pelayo-Instituto Universitario Ortega y Gasset).

Doctorando en Asuntos Públicos, Política y Gobierno (Universidad Internacional Menéndez Pelayo-Instituto Universitario Ortega y Gasset).

## **ARTURO LAGUADO DUCA**

Licenciado en Sociología. Especialista en Sociología del Desarrollo. Magíster en Sociología Política. Doctor en Ciencias Sociales. Ha sido consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Banco Interamericano de Desarrollo. Profesor de diferentes universidades en América Latina. Actualmente profesor titular en la Universidad Nacional de La Matanza y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y adjunto regular en la Universidad Nacional José C. Paz. Sus últimas publicaciones se centran en el Estado, la administración pública y el desarrollo.

## Introducción

El fortalecimiento del Estado exige, más que la aplicación de un programa general, válido para cualquier caso, la consideración situacional de las capacidades requeridas ante los desafíos que enfrenta y los objetivos que persigue el proyecto político de desarrollo.

Es muy probable que la Argentina, luego del actual intento neoliberal, retome en 2019 la senda de un desarrollo inclusivo que intente compatibilizar de manera virtuosa progreso económico y justicia social. Pero los desafíos que enfrentará el Estado en un camino de tal tipo serán importantes. No solo porque el país habrá sufrido el impacto de cuatro años de medidas regresivas y desaciertos, sino también porque los propósitos de un sendero diferente serán resistidos por diversos actores económicos y políticos de considerable poderío e influencia.

Ante esta situación, aparece en primer plano la necesidad de una capacidad estatal tan crítica como volátil: la capacidad política estratégica. Aquella que permitiría lidiar con los conflictos del desarrollo, propios de los procesos inclusivos caracterizados por la ampliación de derechos y la redistribución del ingreso. En términos maquiavelianos, se trata de la *virtù* del príncipe que permite lidiar con la fortuna, aquello que no se controla plenamente o no se controla en absoluto y, al mismo tiempo, es de difícil previsión.

Sin embargo, en este capítulo queremos abordar las capacidades estatales vinculadas a otro de los desafíos críticos que necesariamente se deberán enfrentar: el problema de la asignación de recursos. Como es sabido, el panorama que dejó la administración de Cambiemos es crítico: una economía deteriorada, una situación fiscal de fuertes restricciones, así como necesidades sociales acuciantes y crecientes, además de endeudamiento y falta de autonomía en el manejo de la política económica. Esto pone en primer plano el clásico conflicto entre necesidades y restricciones que, en el ámbito del Estado, se expresa en el dilema *cómo asignar recursos escasos a objetivos múltiples y valiosos*.

A lo largo del siglo XX y hasta nuestros días, dos sistemas han sido considerados directamente relacionados con este desafío: el presupuesto público y la planificación pública. Nuestro propósito es examinar las características que han asumido las propuestas predominantes en estos campos, poner en cuestión los presupuestos racionalistas en que se asientan, analizar el perfil que deben asumir estas herramientas en los complejos procesos de desarrollo de los países de la región y reconocer qué relación guardan –en este contexto– con la política.

### **Persistencia del racionalismo**

El discurso característico de las políticas públicas ha estado siempre organizado en torno a la relación medios-fines. No es posible entender las políticas públicas de otro modo. Se adoptan medidas de políticas con el propósito de alcanzar resultados que satisfagan necesidades sociales. En el sentido común de las políticas públicas predomina una lógica causal, del tipo *si hacemos p lograremos q y es muy probable que, bajo ciertas circunstancias r, ocurra s*. Los documentos programáticos, los instrumentos normativos, las justificaciones y los análisis de cualquier política pública reconocen esta estructura. Es comprensible, entonces, la preponderancia que han tenido los enfoques racionalistas, en este campo, durante todo siglo XX, incluso hasta nuestros días.

Esto se expresa claramente en la vigencia de representaciones acerca del proceso decisional propias del modelo racional primigenio, en el vigor que aun hoy mantiene el modelo de ciclo de políticas, así como en la permanente confianza sobre la capacidad de la razón y la técnica para restringir la complejidad e incertidumbre propias de las políticas públicas. También en las expectativas puestas en la producción de información y la construcción de indicadores como piedra angular de la solución, en el lugar central otorgado a la eficacia y la eficiencia, en la persistente desconfianza de los procesos políticos y sus interferencias en la producción de las políticas públicas.

Las concepciones, los modelos y las herramientas del enfoque racionalista han mostrado una gran capacidad de supervivencia, a pesar de las numerosas y certeras críticas que han recibido y de las frecuentes frustraciones derivadas de su aplicación. Esto se debe, en parte, a que muchas de sus construcciones permiten una comprensión rápida y fácil de las políticas públicas y, en tal sentido, resultan útiles también a su consustancialidad con la gramática de las políticas públicas, caracterizada por la racionalidad instrumental. Como sea, sus artificios suelen distinguirse por una simplificación excesiva del proceso de producción de políticas públicas, del proceso de toma de decisiones, de las relaciones entre los sistemas que intervienen, de la explicación de los problemas públicos, de las relaciones causales subyacentes y del vínculo entre las intervenciones públicas y sus efectos.

En este contexto ha germinado la exigencia de alineación entre planificación y presupuesto en el sector público. En el marco de estas herramientas han surgido las propuestas para mejorar su articulación y desde esta perspectiva se han explicado los frecuentes fracasos de la relación.

La planificación fue vista como una tabla de salvación frente al eterno conflicto entre necesidades y restricciones que, en el sector público, se expresaba en el dilema: *cómo asignar recursos escasos a objetivos múltiples y valiosos*. Un proceso técnico y sistemático capaz de dirimir con criterios racionales los problemas de asignación, sobre la base de prioridades y de una adecuada selección de los mejores medios para alcanzar los fines. Una empresa capaz de mejorar la eficacia de las políticas públicas y la eficiencia de la administración. La razón instrumental y la técnica encaminadas a controlar la realidad para adecuarla al difícil mundo de las necesidades sociales. La convicción de que la planificación podía contribuir a resolver el dilema instituyó la correspondencia entre planificación y presupuesto como una relación necesaria y posible. El presupuesto debía estar alineado al plan y se solucionaba el problema. Dicho axioma perduró hasta nuestros días con la fuerza que les otorga a las sentencias la sencillez y el sentido común.

Sin embargo, no se trata de una relación evidente y manifiesta. Por el contrario, si se toman en cuenta los obstáculos y contratiempos que caracterizaron este vínculo en las diversas experiencias, resulta prudente que nos preguntemos si un alineamiento de tal naturaleza es posible, o bien, en qué medida y de qué manera.

Con tal propósito, en vez de repasar las críticas y objeciones que desde hace más de medio siglo se le hace al modelo racionalista, resulta propicio observar la evolución de la técnica presupuestaria y los cambios en la manera de concebir la planificación pública, a efectos de conjeturar qué quimeras persiguen, de qué huyen, qué quieren resolver, qué dificulta el encuentro y cómo podrían construir un buen diálogo.

### **Evolución de las técnicas presupuestarias: la obsesión por el desempeño**

El *performance budgeting* siempre está volviendo. Forma parte de ese tipo de ideas que provocan una suerte de repentino encantamiento: rara vez se ha implementado con éxito, pero su sola enunciación suscita el convencimiento de que es necesario y posible. Parece una propuesta novedosa, pero, en realidad, ya en la década de 1950 en los Estados Unidos existía una abundante bibliografía sobre *performance budgeting* (traducido frecuentemente como “presupuesto por resultados” o “presupuesto por desempeño”) y sobre *program budgeting* (presupuesto por programas). Eran propuestas que respondían a una vieja inquietud: las limitaciones de los presupuestos tradicionales, elaborados sobre la base del gasto de ejercicios pasados con pequeñas modificaciones incrementales.

Las características del presupuesto basado en el comportamiento histórico del gasto lo hacían poco propicio para asegurar la eficiencia, favorecer la coordinación, tomar decisiones racionales y dirigirse a prioridades. La idea central de las nuevas propuestas era reorientar el proceso presupuestario trasladando

su foco de los insumos a los productos. Complementariamente, respaldar los requerimientos de recursos con información sobre los costos del programa y el desempeño del organismo correspondiente.

La Comisión Hoover, creada por el presidente Harry Truman con el objetivo de recomendar cambios administrativos en el gobierno federal de los Estados Unidos, propuso, en 1949, la implementación y difusión del *performance budgeting* y del *program budgeting*, lo cual dio un impulso importante a estas iniciativas. No obstante, su aplicación fue reducida debido a las limitaciones de los sistemas de administración existentes: su implementación requería mucho tiempo y procesos de reforma previos.

A pesar de ello, la idea vuelve con mayor vigor en la década siguiente en una de sus versiones más influyentes: el PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System*) de Robert McNamara y Charles Hitch. Aplicada primero en el sector industrial y luego en el Ministerio de Defensa de los Estados Unidos, la propuesta incorporaba un conjunto de técnicas, herramientas y procedimientos que pretendían integrar planificación y presupuesto a los efectos de asignar los recursos a los bienes y servicios que se han de producir para alcanzar objetivos previamente definidos. En 1965, el presidente Lyndon Johnson ordenó su introducción en todos los departamentos de la administración federal. En el mismo año, Naciones Unidas publicó el *Manual for Programme and Performance Budgeting* y la técnica no solo se irradió a diversos países industrializados, sino que, ya a fines de la década de 1960, casi todos los países latinoamericanos, varios países asiáticos y algunos países africanos habían introducido alguna variante de presupuesto por programas (Diamond, 2003).

Eran los años de apogeo del desarrollismo, que había irrumpido en la vida política latinoamericana, y entusiasmaba a técnicos y dirigentes políticos. El estructuralismo latinoamericano ejercía una gran influencia entre los especialistas, encantaba a muchos responsables de políticas públicas y atraía la atención de todos los interesados en el desarrollo económico, social y político de la región. Se daba por sentado el rol protagónico del Estado como motor y guía

del crecimiento económico. La propia Alianza para el Progreso –la estrategia impulsada por John F. Kennedy para la región, en el contexto de la Guerra Fría–<sup>1</sup> formalizada en 1961 en la Carta de Punta del Este, promovía la planificación económica y la elaboración de planes nacionales de desarrollo de corto, mediano y largo plazo como eje vertebrador de los procesos de modernización y crecimiento económico de los países de la región. En ese contexto, la técnica del presupuesto por programa que –tanto al momento de la formulación como de la ejecución– intenta reflejar y tomar en cuenta los procesos productivos del sector público aparecía como el instrumento ideal para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en los planes de desarrollo.

En 1967, la editorial Siglo XXI publica *Planificación y presupuesto por programas*, de Gonzalo Martner, y en 1970, *El sector público en la planificación del desarrollo*, de Ricardo Cibotti y Enrique Sierra. Ambas obras fueron algunos de los textos clásicos en castellano que versaban sobre esta temática, entre otras. Con algunos antecedentes como el mimeo “Presupuesto de programas y de ejecución por actividades”, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 1959.

Sin embargo, en todas las latitudes, se registraron importantes brechas entre las promesas de la técnica y las contribuciones de los procesos de implantación. En palabras de Peter Dean (1989), estas innovaciones presupuestarias conquistaron grandes expectativas y logros decepcionantes. En Estados Unidos, donde su implantación fue más decidida, a pesar del fracaso del PPBS, el presupuesto por programas se continuó aplicando, aunque de manera menos ambiciosa. Gradualmente se fueron introduciendo mejoras al proceso presupuestario.

---

1 Un programa de ayuda económica, política y social que preveía una inversión de 20.000 millones de dólares en diez años.

La declinación de la planificación del desarrollo en América Latina, que ya a mediados de la década de 1970 era manifiesta, debilitó los primeros intentos de aplicación del presupuesto por programas en la región. No obstante, las experiencias se habían mostrado impotentes para superar la asignación presupuestaria inercial basada en criterios tradicionales centrados exclusivamente en el uso de recursos. A la vez, adolecía de una visión intersistémica que relacionara el presupuesto, en sus diversas etapas, con los otros sistemas administrativos, tales como recursos humanos, compras y contrataciones, tesorería, crédito público y contabilidad (Makón, 2005).

Para el ejercicio fiscal de 1979, Jimmy Carter dispuso la aplicación del *presupuesto base cero* en la administración federal, lo que dio un cierto impulso a esta técnica durante la década de 1980. El presupuesto base cero se enmarca en una filosofía similar a la del presupuesto por programa, pero propone un procedimiento más radical, ya que pretende hacer *tabula rasa* de los ejercicios anteriores para volver a establecer prioridades. Brinda para ello herramientas adicionales con el objetivo de establecer la asignación de recursos en función de las políticas y los objetivos institucionales. La complejidad de la técnica y la fuerte exigencia de disponibilidad de información, así como el haberla concebido como una alternativa al presupuesto por programas y no como un mecanismo complementario, útil para fijar prioridades al momento de definirse las orientaciones de la política presupuestaria ha hecho que tuviera escasa incidencia en la región (Makón, 2005).

El presupuesto por programas recibió un nuevo impulso en América Latina de la mano de los procesos de reforma de la administración financiera que tuvieron lugar a comienzo de la década de 1990. Estos concebían los sistemas básicos que conforman la administración financiera pública (presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad y, en versiones más actuales, los sistemas de administración de recursos humanos, compras y contrataciones) bajo un enfoque integral e integrador. Esta concepción de administración financiera implica ligar la gestión administrativa al registro contable y, por lo tanto, plantea como requisito un profundo proceso de reingeniería en la programa-

ción y administración de los recursos reales y financieros del sector público (Makón, 2005). Sin embargo, la reforma presupuestaria de esos años tuvo lugar en un contexto diferente: la planificación pública prácticamente se había extinguido, prevalecían concepciones que imaginaban el mercado como el principal factor del desarrollo y, a la luz del Consenso de Washington, se desarrollaban drásticos procesos de reducción del Estado.

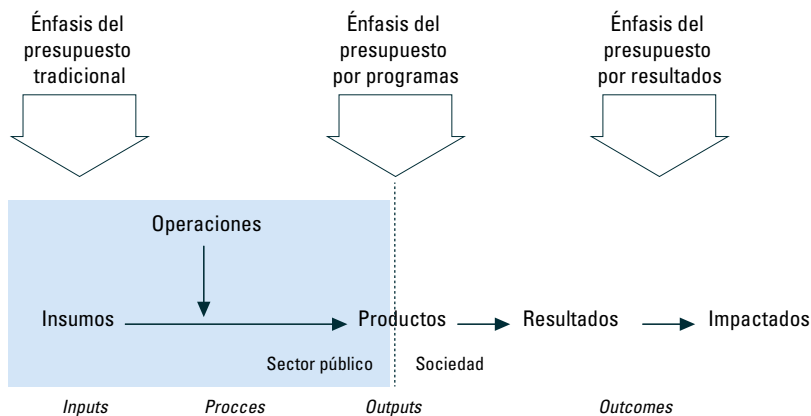
Mientras tanto, en los países anglosajones se desarrollaban procesos de reforma de la gestión pública que, bajo una perspectiva gerencialista, adquirirían diversas denominaciones: *performance management*, *performance-based management*, *governing for results*, *management for results*, *results-based management*, *output-based management* y *outcome-based management*. En América Latina se las conocieron bajo el rótulo de “gestión por resultados”. A la luz de estas reformas reaparecen las iniciativas presupuestarias que recuperan el viejo concepto de *performance budgeting*, pero en una versión de nuevo cuño, a veces también denominada *results-based budgeting* o *outcomes-based budgeting* y conocida en nuestra región simplemente como “presupuesto por resultados”.

Y es que el *performance budgeting* siempre está volviendo. Como dice Allen Schick (2013 p. 3):

Las iniciativas del *performance budgeting* han tenido normalmente una tasa de mortalidad elevada, aunque a menudo vuelven a aparecer, a veces en una forma diferente y con una nueva etiqueta. Sin embargo, a pesar de su bien documentada procedencia y de su pasado accidentado, el *performance budgeting* aun provoca admiración, como si se tratara de un enfoque novedoso y experimental que debe ser diseñado nuevamente y explicado cada vez que un gobierno intenta enfocar los presupuestos en los resultados. El *performance budgeting* ha tenido muchas vidas, lo bastante disímiles entre sí como para provocar la fantasía de que esta vez será diferente, que esta última versión será la verdaderamente transformadora.

En las últimas décadas, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han hecho decididos esfuerzos por implantarlo. Y en los últimos años, lo promueven en distintos países de América Latina. Pero esta nueva versión, deudora del New Public Management,<sup>2</sup> presenta una novedad: si en las primeras versiones, para superar el comportamiento histórico del gasto, el foco se había trasladado de los insumos a los *outputs*, es decir, a los bienes y servicios que el sector público presta, en las propuestas contemporáneas, el énfasis se desplaza hacia los *outcomes*, es decir, en dirección a los efectos que en la sociedad suscita la producción pública.<sup>3</sup> Pero eso va acompañado además de otra pretensión: la asignación de recursos debe estar vinculada a los resultados obtenidos por las áreas.

**Figura 1.** Evolución de técnicas presupuestarias



Fuente: Elaboración propia.

- 2 Término utilizado para designar a un conjunto de propuestas de perspectiva gerencialista que se constituye en un paradigma hegemónico en el campo de la administración pública durante las décadas de 1980 y 1990. Se caracterizaba por proponer la introducción de herramientas de gestión empresarial al sector público y otorgar una fuerte centralidad a los conceptos de competencia, eficiencia e incentivos, así como a los de gerente y cliente.
- 3 “While first generation *performance budgeting* was content with measuring outputs, later generations demanded attention to outcomes and impacts” (Schick, 2013).

La evolución de las técnicas presupuestarias ha corrido el acento de izquierda a derecha de la cadena de valor público, como se puede apreciar en la figura 1. En los hechos, la preocupación por los efectos constituye una ampliación del campo presupuestario, comparable con el movimiento que, en su momento, desplazó el foco de los insumos a los productos.

Las dificultades que tuvieron las aplicaciones de las primeras versiones fueron tempranamente atribuidas, por algunos críticos (Wildavsky, 1969a, 1969b, 1978, 1986), a la propia naturaleza del presupuesto por programas, al que consideraban un artificio racionalista rígido, complicado y poco realista. La falta de comprensión del proceso presupuestario signado por factores que exceden la perspectiva meramente técnica es, desde este punto de vista, la razón principal de las dificultades que encontraron los esfuerzos por estructurar el presupuesto exclusivamente en torno a *outputs*. Sin embargo, aun sin poder exhibir logros importantes en los procesos de implantación ni mejoras significativas en la asignación basada en prioridades, atribuibles a la técnica presupuestaria, la pretensión es extendida al campo más complejo e incierto de los efectos.

La evolución de estas propuestas se asemeja a una huida hacia delante: empeñarse en avanzar hacia desafíos más complejos, cuando aún no se han resuelto los problemas originarios, y hay señales que invitan a parar y repensar las estrategias. El énfasis puesto en incorporar información sobre *outcomes* en el presupuesto profundiza las dificultades iniciales del presupuesto por programas. La persistencia de estas propuestas se asienta en dos supuestos: la creencia en que las decisiones de gasto son más racionales y eficientes cuando se basan en los resultados y la idea de que las reformas orientadas a resultados han sido exitosas. Para mantener este programa, las propuestas han ido adoptando características diversas, manteniendo siempre como piedra angular los conceptos *desempeño* y *resultado*.

Allen Schick (2013) sintetiza en dos los modelos que hoy se disputan la preeminencia. Ambos otorgan un lugar central a los conceptos de desempeño y resultado, aunque difieren en el papel que ellos pueden cumplir en el proceso presupuestario. El primero, más radical, pugna por asignaciones presupuestarias

firmermente basadas en resultados, en su máxima expresión sustentadas en fórmulas. El segundo plantea presupuestos con información complementaria sobre desempeño que podrá ser tomada en consideración, junto con otros factores, al momento de decidir las asignaciones. En un caso los resultados son determinantes, en el otro son meramente indicativos. En ambos casos, “lo notable son los esfuerzos para extender su alcance a la política fundamental y a los procesos gerenciales y políticos” (Schick, 2013: p. 4). El autor interroga críticamente estos modelos. Respecto del primero, inquiera sobre las condiciones de posibilidad de la propuesta: ¿es acaso viable el modelo, dado el carácter político del contexto en el que se toman las decisiones de gastos? En cuanto al segundo, modelo menos ambicioso, pero aparentemente más dúctil que el primero, se pregunta sobre su incidencia: ¿puede tener algún impacto significativo en cómo se asignan los recursos públicos?

## **La larga marcha de la planificación hacia lo estratégico**

Se ha instalado la idea de que la planificación pública ha evolucionado desde el paradigma normativo, característico de la planificación tradicional, hacia uno de carácter estratégico. Esto no es del todo cierto: lo que ha ocurrido, en realidad, fue un movimiento de retirada y retorno de la planificación, sin que la práctica predominante actual pueda ser caracterizada cabalmente como estratégica.

En el último cuarto del siglo XX, tuvo lugar el abandono de la práctica de la planificación, en la mayor parte de los países de América Latina, debido, en gran medida, al auge del neoliberalismo en la región, con su consecuente mitificación del mercado como mecanismo de coordinación y la impugnación de la intervención estatal, no solo en la economía, sino en cualquier actividad que no se correspondiera con las funciones esenciales del Estado. Pero también, es justo admitirlo, ocurrió tras el auge y la declinación de la planificación del desarrollo, que acumulaba más de dos décadas de esfuerzos sin logros significativos.

La afirmación es, obviamente, una generalización que no aplica a todos los países debido a la variedad de situaciones. Los casos de Brasil o Colombia, que mantuvieron sus sistemas nacionales, por ejemplo, no pueden compararse con los de aquellos países que desmontaron la institucionalidad de la planificación en los inicios de la década de 1990. Aun cuando hayan recibido también el influjo de las propuestas gerencialistas, mantuvieron la gimnasia y la cultura de la planificación, no perdieron la perspectiva global y procesaron sus propios problemas. Pero la retirada de la planificación en el continente, salvo aquellas excepciones, fue notoria.

Sin embargo, de a poco, la planificación ha regresado. Su resurgir se dio, al comienzo, en el nivel institucional y vino acompañado con el mote “estratégica”. La fuerte influencia del New Public Management llevó a pensar que, si las empresas tenían sus planes estratégicos, las instituciones públicas también deberían tenerlo, a efectos de mejorar su eficacia y eficiencia. Se trataba de intentos de aplicación de métodos y técnicas de planificación y gestión corporativa al ámbito público. Recién a principios del siglo XXI, el retorno de la actividad planificadora volvió a extenderse al ámbito de la planificación global y a mirar el largo plazo, al mismo tiempo que se refundaban o vigorizaban los viejos sistemas nacionales de planificación. Sin embargo, este retorno auspicioso no alcanza para constatar el ingreso de la planificación pública a un nuevo paradigma de carácter estratégico.

La planificación del desarrollo presentaba limitaciones que fueron, en su momento, señaladas en una fuerte autocritica por algunos de sus referentes (Matus, 1983), a saber: reduccionismo economicista, carácter prescriptivo, perfil tecnocrático, subestimación de los procesos políticos, descuido de la gobernabilidad, falta de cálculo estratégico, entre otros. Sin embargo, el alejamiento de este modelo no significó para la planificación actual un progreso significativo en estos aspectos y, en cambio, implicó la pérdida de algunas de sus virtudes, como: la vocación de transformación de la estructura socioeconómica y el enfoque sistémico, multidimensional y dinámico que permeaba

todos sus diagnósticos sobre los problemas públicos, aun cuando estuvieran principalmente centrados en la economía en situación de desarrollo.

De modo que la práctica actual de la planificación se enfrenta a nuevas dificultades sin necesariamente haber superado los déficits endilgados al paradigma normativo. Es cierto que la planificación ha dejado de ser una práctica de especialistas, limitada al ámbito económico, para ser entendida como un proceso de apoyo a las decisiones estratégicas de quienes ejercen funciones de gobierno; sin embargo, ha sumado nuevas limitaciones. Por una parte, ha abandonado su propensión a pensar las estrategias vinculadas con los profundos cambios sociales, políticos y económicos que requieren nuestros países. Por otra, ha perdido su vocación de investigación rigurosa y análisis integral de los problemas públicos, lo que se hace evidente en la debilidad –o, en ocasiones, inexistencia– de su dimensión diagnóstica. Sus preocupaciones han sido reducidas a cuestiones de carácter metodológico, de diseño institucional y de coordinación con los sistemas de gestión.

Sin embargo, hablar de planificación no es hablar de cómo se diseñan planes, se formulan objetivos y se construyen indicadores. Por el contrario, es responder a los interrogantes sobre el modelo de país, las estrategias para alcanzar mayores estándares de bienestar, los mecanismos de distribución del ingreso, los sectores que se verán favorecidos o perjudicados; es prever los conflictos que se presentarán en el despliegue del modelo; es construir la viabilidad del modelo. Planificar es definir qué sectores o actividades traccionarán el proceso de crecimiento; qué tipo de especialización productiva se promoverá, quiénes están llamados a liderar y conducir el proceso de acumulación; cómo achicar la brecha tecnológica, cómo desandar las heterogeneidades existentes entre sectores, al interior de cada sector y en el ámbito territorial.

En general, el marco normativo y los documentos programáticos les asignan a los sistemas de planificación en América Latina dos funciones: a) una vinculada al desarrollo del país –que oscila entre dirigir el proceso de desarrollo, en su versión más fuerte, y promoverlo, en su versión más débil– ;

b) otra orientada a introducir mayores cuotas de racionalidad, coherencia y coordinación en la acción pública, a los efectos de lograr procesos más eficientes. En los hechos, ha primado la segunda. Pareciera ser que el objeto de la planificación continúa circunscripto a la acción del aparato público y rara vez toma como epicentro los procesos de desarrollo, de manera rigurosa. Esto ha sido reforzado, en gran medida, por la influencia del NPM [New Public Management] en la región que trasladó el foco de la planificación a la gestión. Los problemas del desarrollo, se descontaba, serían resueltos por el libre accionar de las fuerzas del mercado.

Si no concentra sus esfuerzos en los aspectos estratégicos, la planificación deviene en una práctica inocua, cuyo mayor aporte será organizar un poco la acción pública, generar documentos y algunos no siempre efectivos parámetros de evaluación (Sotelo, 2012: p. 14).

Otra carencia evidente es la supresión del conflicto como elemento crítico en la conceptualización de las políticas públicas por parte de quienes promueven los procesos de planificación y mejora de la gestión. Esto redundando en un descuido de los aspectos vinculados a la construcción de viabilidad y a la ampliación del campo de gobernabilidad. Estas tareas continúan ausentes o toman la forma de procesos de participación o de construcción de consensos, en general, meramente formales.

En el marco de estas debilidades es frecuente entender la planificación como el proceso mediante el cual una institución define los productos terminales que entregará a la población y el impacto que, en término de resultados, pretende suscitar en la sociedad. No obstante, este es solo un aspecto del dominio de la planificación estratégica.

La planificación estratégica pública sobrelleva dos labores de naturaleza diferentes: la definición anticipada de un rumbo y el manejo cotidiano en situaciones conflictivas que posibiliten la concreción de un camino que no necesariamente será el previsto. En el encuentro de esos dos mundos surgen las estrategias: resultan de la existencia

del otro, se definen de manera relacional. Las estrategias emergen, se definen en el camino, se construyen: se forman más que se formulan. Las condiciones de posibilidad de las estrategias son la presencia de actores y existencia de conflictos. Es necesario pensar el concepto de estrategia en un escenario diferente al contexto más cómodo de la definición racional y previa.

Estas dos labores pueden ser entendidas en término de *funciones de la planificación estratégica*. Por un lado, la *función normativa*, que tiene como propósito la definición de la trayectoria, sus objetivos y metas. Por otro, la *función paragógica*,<sup>4</sup> que refiere a la tarea de lidiar, en situaciones complejas, conflictivas e inciertas, con actores que representan intereses diversos e, incluso, contrapuestos, a efectos de hacer viable la trayectoria elegida.

En algunas experiencias, se comienza a revalorizar la función paragógica, sin embargo, en términos conceptuales aún prevalece la idea que restringe el alcance de la planificación estratégica a su función normativa aplicada exclusivamente a los organismos públicos aislados o a distintos tipos de agregados de ellos. Esta perspectiva es claramente deudora de un enfoque racionalista clásico.

En la práctica, lo que ocurre es que la planificación pública se resiste a asumir el carácter complejo e incierto de su objeto: las políticas públicas tienen una naturaleza similar a la política. El debate, la puja y el conflicto coexisten con el dominio más previsible y ordenado de la administración. Insistir en

---

4 Según la Real Academia Española (s.f.) “Paragógico: ADJ. relativo a la *paragoge*”. Si bien el único significado que se recuperó del vocablo *paragoge* en las lenguas modernas es el de alteración del lenguaje (adición de un sonido al fin de un vocablo), es conveniente destacar la riqueza de un sentido olvidado de esta palabra. El término proviene del verbo griego Παράγω (*parágō*), Παρά (*para-*) PREP. junto a, cerca de, en, entre γάγω (*ágō*) TR. conducir, guiar, persuadir, educar, juzgar, considerar), cuyo sentido etimológico es: conducir, navegar silenciosamente, desviar, seducir, inducir, alterar.

establecer fronteras nítidas entre estos territorios solo reaviva la distinción entre política y administración, refuerza la pretensión de reducir la política pública a su naturaleza administrativa y alienta las denuncias sobre las interferencias de la política en las políticas.

Intentar el atajo racionalista de reducir la planificación a la definición de la cadena medios-fines, al establecimiento del rumbo y de la trayectoria, a la formulación de objetivos y metas es una trampa: la incertidumbre volverá a aparecer, se filtrará por las grietas del artificio, y terminará transformando el plan en un trasto inútil. Es preferible aceptar que la política es parte constitutiva de las políticas públicas y que, al interior de ellas, persiste la tensión entre su naturaleza de interacción política y su dimensión de administración. Y lidiar con ello. ¿Es posible, en este marco, una correspondencia automática o lineal entre planificación y presupuesto?

### **Repensar el vínculo**

Cuando, en las versiones actuales de *performance budgeting*, se insiste en vincular el proceso presupuestario a *outcomes*, se parte de la convicción de que la articulación entre presupuesto y planificación no solo es necesaria, sino además posible. Muchas veces se entiende incluso que ese vínculo es simple y natural. Y aquí radica el problema. La mejor estrategia para lograr un círculo medianamente virtuoso entre estos dos mundos es poner en cuestión la posibilidad misma del vínculo. Trabajar en su complejidad, lidiar con sus permanentes descualces.

Para volver a entender la relación planificación-presupuesto y el aporte que esta puede hacer a una mejor producción de políticas públicas debemos repensarla más allá de las exigencias de estos modelos. La vigencia del enfoque racionalista en ambos dominios está en el trasfondo de los contratiempos de la relación. Las dificultades no se generan solamente por desdeñar o desconocer

la dimensión política de estos procesos. También por simplificar en exceso las relaciones entre variables que sustentan las decisiones medios-fines. Es decir, los instrumentos característicos del racionalismo empobrecen la propia función normativa de la planificación, generando la ficción de una articulación con el presupuesto que después no se cumple.

La relación entre presupuesto y planificación no puede ser abordada de manera cándida. Se trata de dos campos de naturaleza diferente en varios sentidos: el grado de complejidad del sistema sobre el que intervienen, la naturaleza de sus procesos, el modo de intervención y tipo alcance.

## **La dimensión política**

La crítica al racionalismo por su tendencia a concebir el presupuesto y la planificación, así como su alineamiento, desde una perspectiva eminentemente técnica, nos puede llevar a pensar erróneamente que las dificultades de articulación radican en la naturaleza política de la planificación y la naturaleza técnica del presupuesto.

Sin embargo, el presupuesto es también un proceso político. En gran medida, el fracaso de muchas reformas presupuestales de corte racionalista ha sido consecuencia de no comprender la dimensión política del proceso presupuestario.

Wildavsky ha insistido en la naturaleza política del proceso presupuestario desde la temprana década de 1960, tanto por sus características intrínsecas como por sus consecuencias. El proceso está caracterizado por una secuencia de conflictos interrelacionados, en el que actores con intereses particulares desempeñan roles específicos, poniendo en juego con mayor o menor destreza sus estrategias. El presupuesto refleja el resultado de esas pujas, en él quedan registradas sus secuelas.

En la medida en que cada actor participa en la elaboración del presupuesto exhibe sus propios intereses, pero, a la vez, recibe información sobre las preferencias de los otros actores, lo que hace del presupuesto una red de comunicación en la que continuamente se genera información que circula entre los participantes (Wildavsky, 1986: p. 265). A su vez, este proceso genera un sedimento histórico que se constituye en referencia ineludible: una vez que se aprueba un presupuesto, este se convierte en un precedente, pues el hecho de que algo se haya autorizado en el pasado amplía la posibilidad de que se autorice de nuevo (Wildavsky, 1964: p. 3).

Los roles que caracterizan el juego tienen, desde esta perspectiva, un papel importante porque prefiguran dispositivos institucionales y condicionan las estrategias que desarrollarán los actores. Aquellos que procuran lograr una mayor asignación, aquellos que intentan controlar el gasto o garantizar la viabilidad macroeconómica del presupuesto, aquellos que vigilan la asignación según las prioridades estratégicas, protagonizan contiendas y estrategias que se repiten año tras año. Hay una economía en este proceso político que hace que el presupuesto avance de manera más efectiva que a través de los artificios racionalistas o tecnocráticos. Así:

En el Gobierno norteamericano, las agencias administrativas actúan como intermediarios de gastos excesivos, el Ministerio del Presupuesto como funcionario del presidente con tendencia a los recortes presupuestarios, el Comité de Asignaciones de la Cámara actúa como el guardián del Ministerio de Finanzas, y el Comité de Asignaciones del Senado como Corte de apelación donde las agencias llevan sus desacuerdos y cuentan con la acción legal de la Cámara. Las funciones se encajan entre sí y establecen un patrón fijo de expectativas mutuas, el cual reduce la dificultad de los cálculos que deben realizar los participantes. Las agencias no necesitan considerar con gran detalle cómo sus demandas afectarán al programa general del presidente. Saben que tales criterios deben ser introducidos por el Ministerio del Presupuesto. Ya que se depende de las agencias para avanzar en todos los programas para los que hay posibilidades de apoyo, el Ministerio del Presupuesto y

los comités de asignaciones pueden concentrarse respectivamente en ajustarlos al programa del presidente o reducirlos (Wildavsky, 1986: p. 269).

En la Argentina, son actores diferentes con roles similares:

La Secretaría de Hacienda frecuentemente preocupada por la disciplina fiscal; los Ministros de Línea que —al igual que los responsables de organismos descentralizados e incluso los jefes de programas—, preocupados por los problemas de sus sectores, ejercen un rol activo en defensa de sus presupuestos; el Presidente —y sus colaboradores más cercanos— preocupados por cumplir con objetivos políticos o de políticas. Y, más allá del Poder Ejecutivo, los legisladores que frecuentemente responden a lobbies corporativos o a intereses provinciales/regionales y numerosos grupos de interés de la sociedad civil, entre otros (Sotelo, 2003 p. 16).

“El presupuesto es un juego de tramposos”<sup>5</sup> Las instituciones piden más porque saben que les darán menos. El órgano rector impone límites de gastos exigentes a todos por igual a través de los *techos presupuestarios*, esperando corregir los casos en que hayan ido demasiado lejos, a partir de las quejas de las instituciones durante las discusiones de los *sobrettechos*. El Poder Ejecutivo suele incorporar, a propósito, artículos que concentran las discusiones en el Poder Legislativo y así desviar la atención de las decisiones presupuestarias que más le interesan. Los grupos de interés y los legisladores suelen funcionar como aliados de algunas instituciones frente a las restricciones impuestas por el órgano rector. El órgano rector hace un uso estratégico de las proyecciones de ingreso. Sin embargo, “juego de tramposos” parecería ser más una expresión que pretende describir cabalmente el proceso que un juicio de valor. Si cada tahúr cumple bien su rol, el juego finalmente avanza.

---

5 Afirmación realizada por un exsecretario de Hacienda del Poder Ejecutivo y expresidente de la Comisión Bicameral de Presupuesto del Poder Legislativo, en el contexto de una entrevista realizada para una investigación, en 2003, en la Argentina.

El presupuesto no emerge de un proceso técnico ordenado, sino de uno complejo, conflictivo y frecuentemente confuso. Esto se debe a dos razones: la participación de actores con racionalidades, perspectivas e intereses diversos y el carácter intrínsecamente político de la puja por los recursos comunes.

No obstante, el carácter político de la planificación y el presupuesto no asegura una buena articulación entre ambas funciones, ya que se trata de campos de naturaleza muy diferentes, que constituyen arenas en las que se dirimen conflictos distintos, que convocan a actores diversos y que se estructuran en torno a reglas de juego específicas.

### **Lo esperado no se cumple**

Si el sector público produce bienes y servicios es porque espera modificar situaciones sociales que son objeto de política. La producción pública adquiere sentido cuando contribuye de manera efectiva a lograr efectos esperados que reviertan los problemas que definen esas situaciones. Sin embargo, frecuentemente “lo esperado no se cumple y un Dios abre la puerta a lo inesperado”.<sup>6</sup>

Una de las principales deficiencias del modelo de cadena de valor público es el carácter lineal de su representación habitual, que lo vuelve apto para expresar intervenciones sencillas y acotadas, cuando están dirigidas a contextos simples no caracterizados por la multicausalidad. Pero se vuelve restrictivo a la hora de describir y analizar intervenciones más complejas. La grficación de la cadena de valor es engañosa porque sugiere que el tipo de relación *producto* → *resultado* → *impacto* es similar a la de *insumo* → *producto*, encubriendo su naturaleza radicalmente diversa.

---

6 Frase atribuida, en el siglo IV a.C., a Eurípides, citada en Morin (1999).

La relación que se postula, en los procesos de planificación, entre producción pública y cambios esperados en las variables *outcomes* es de carácter conjetural y su ocurrencia es incierta, sobre todo teniendo en cuenta que la mayor parte de las veces presupone una relación cuanto menos estocástica: “si se produce *X* e *Y*, en condiciones *C*, entonces, *probablemente* se producirá *Z*”. Por esa razón, las denominamos “hipótesis de intervención” o “hipótesis de política”.

En cambio, los vínculos del cuadrante izquierdo, que expresan las relaciones que existen entre los productos y la combinación de insumos que se necesita para obtenerlos, son de tipo determinista: “si se combinan *P*, *Q* y *R*, en circunstancias *C*, *siempre* se obtendrá *Z*”. A menos que el proceso de transformación de los recursos en bienes y servicios haya sido de deficiente calidad o no se haya respetado la tecnología de producción prevista. Se trata de *relaciones técnicas que relacionan insumos-productos* y son programadas durante los procesos de planificación operativa y formulación presupuestaria.

El campo en el que la producción pública y las acciones de regulación tienen efectos es un terreno complejo e incierto, caracterizado, en general, por una multiplicidad de variables que mantienen entre sí relaciones diversas.

## El dilema de la asignación

El presupuesto por resultados promete una asignación de recursos que tome en cuenta los logros en el terreno de los *outcomes*, o bien, el buen desempeño en general. Es de esa manera que la planificación irrumpe como necesaria en el terreno presupuestario. Sin embargo, lo hace reducida a la función de generar elementos de referencia que permitan evaluar la *performance* de las instituciones públicas y sus áreas. Es la actividad responsable de definir los resultados esperados (*outcomes* y otras medidas de desempeño).

Sin embargo, el proceso de asignación no ocurre de esa manera. En 2013, Allen Schick, basándose en los últimos estudios sobre las prácticas presupuestarias de la OCDE (2011/2012), reconoció que no hay ningún país en el que se vincule directamente los gastos al desempeño. El desempeño sirve, a lo sumo, como información complementaria, pero no para decidir la asignación. Concede también que hay muchos factores importantes, más allá de los resultados, para decidir cómo gastar el dinero público.

En la mayoría de los países, la información de desempeño es usada en la gestión interna de las instituciones, más que por los órganos rectores para la asignación. Los informes de desempeño y la evaluación de programas son usados excepcionalmente en las negociaciones y cuando esto ocurre impacta en decisiones muy acotadas y no en grandes reorientaciones del gasto. Al respecto, Schick (2013, p. 9) plantea:

A primera vista, parece que el principal avance en los procesos del presupuesto por desempeño ha sido la sofisticación de la medición del desempeño. Esto es, sin duda, la más notable de sus características. En muchos países, gobiernos de todos los niveles han invertido mucho en definir los productos, resultados, impactos, beneficios, objetivos y así sucesivamente. Sin embargo, salvo pocas excepciones, el presupuesto por desempeño no se ha convertido en el presupuesto del gobierno. Es un accesorio para el presupuesto; adorna y mejora las decisiones presupuestarias, pero no cambia fundamentalmente la forma en que estas se toman.

Se sostiene en este artículo que la lógica que prima en la asignación de recursos no es la lógica del desempeño y que eso no ocurre por desidia burocrática, sino simplemente porque el buen comportamiento no es el criterio adecuado para decidir en qué se gastan los escasos recursos públicos. Para mejorarla es necesario comprender los principios que rigen la asignación presupuestaria. Esta opera a través de dos lógicas en tensión: la *inercia* y el *cambio*.

En el proceso presupuestario, nunca se reconsideran todas las decisiones de gasto a la vez. El establecimiento de prioridades, la justificación de recursos, el análisis de alternativas referido a las distintas opciones de política procede por acumulación. El presupuesto de cada año se basa en el presupuesto del ejercicio anterior, concentrándose las decisiones en modificaciones marginales. La mayor parte de cualquier presupuesto es producto de decisiones previas (Wildavsky, 1986). Los presupuestos precedentes, al fin y al cabo, proporcionan una base sólida para definir las asignaciones, ya que estas se asientan en decisiones sopesadas anteriormente. El pasado, por otra parte, es conocido y el futuro incierto: las consecuencias de las asignaciones, en términos de equilibrios, conflictos y formas de gestionarlos, son imaginables.

No obstante, la mala prensa con la que cuenta la inercia asignativa es justificada. Si el pasado fue un error, su persistencia en el futuro probablemente no haga más que agravarlo. La inercia arrastra hacia delante, frecuentemente de manera turbia, es decir, sin una mirada aguda hacia el pasado que permita conocer de manera crítica las razones de las decisiones históricas de gastos. Pero, en un gran número de situaciones, las decisiones pasadas simplifican la asignación, posibilitando la tarea de formulación presupuestaria de manera más efectiva que las propuestas racionalistas. Por ello, en la economía política del proceso presupuestario esta es una de las lógicas centrales.

No obstante, el predominio de la inercia es, algunas veces, alterado por la lógica del cambio: modificaciones significativas en el patrón histórico de asignaciones presupuestarias. Esas alteraciones no derivan de una regla de juego ligada al desempeño sino, por el contrario, proceden de la política. La dimensión política opera a través de dos mecanismos: decisiones asignativas de los líderes de gobierno o imposiciones que provienen de la interacción política.

El titular del Poder Ejecutivo puede tomar decisiones de asignación de recursos en función de su programa de gobierno y, de ese modo, cambiar un esquema de asignación asentado en pautas históricas. Estas decisiones definen ganadores y perdedores al interior de la administración, provocando a veces

crisis más o menos transitorias hasta que son asimiladas por la rutina asignativa y pasan a constituir con el tiempo la base de la inercia.

En 2003, Néstor Kirchner a pocos meses de asumir la presidencia de la Argentina, se involucró activamente en la revisión del anteproyecto de presupuesto preparado por el Ministerio de Economía. Cuentan que su reacción fue elocuente: “este no es *mi* presupuesto” y decidió una serie de cambios en la propuesta. Al finalizar, destacó: “Ese es el rumbo de la Argentina: salud, educación e investigación y mil millones más de presupuesto para inversión pública” (La Nación, 2003).<sup>7</sup> Había duplicado la asignación para ciencia y tecnología, en virtud de objetivos de su programa político que sostuvo a lo largo de todo su mandato.

Algo similar sucedió con la decisión de enviar al Poder Legislativo un proyecto de ley de financiamiento educativo que introducía mecanismos para la coordinación de la inversión sectorial entre los distintos niveles de gobierno con el objeto de que las erogaciones en el sector alcanzaran el 6% del PIB en 2010.<sup>8</sup>

Sin embargo, otras veces estas decisiones de gastos no se originan en iniciativas de los líderes de gobierno, sino que son exigidas por la interacción política. Constituyen, por tanto, cristalizaciones de la puja de los actores sociales. El 4 de diciembre de 2012, el gobierno de República Dominicana anuncia que el 4% de su PIB se destinará al sector educación durante el ejercicio de 2013. Tal decisión fue producto de un proceso de lucha social y de intensas campañas de protesta de actores no estatales que lograron imponer sus reclamos. Algo

---

7 El involucramiento del titular del Ejecutivo en la formulación presupuestaria no era habitual, por eso la crónica periodística destaca asombrada el hecho con la expresión: “Corrigiendo ‘de su puño y letra’ el texto del Presupuesto”.

8 Ley N° 26075 de Financiamiento Educativo, sancionada en diciembre de 2005 por el Congreso Nacional y promulgada en enero de 2006 por el Poder Ejecutivo.

similar ocurrió en Chile, en el mismo sector, como producto de las luchas sociales encabezadas por el movimiento estudiantil.

Una de las características de la manera en que opera la dimensión política en la asignación es que, frecuentemente, lo hace sobre grandes agregados. Una decisión orientada a modificar el patrón de gasto agregado por finalidad/función, por ejemplo, incrementándolo en la finalidad de educación, cultura, ciencia y tecnología, particularmente en la función de ciencia y técnica. O bien, una reducción significativa en los gastos de gobierno como resultado de la adopción de una política de austeridad.<sup>9</sup> O una decisión, adoptada para alterar el patrón de distribución económica del gasto, incrementando, por ejemplo, el gasto de capital.<sup>10</sup>

Detrás de estas decisiones hay razones vinculadas a prioridades políticas, a un programa de gobierno o, en todo caso, a un cálculo estratégico para superar situaciones problemáticas mucho más que relacionadas con el desempeño de los organismos públicos o sus áreas.<sup>11</sup>

Con otra orientación, en 2016, Macri decidió eliminar las retenciones a las exportaciones mineras y agropecuarias,<sup>12</sup> lo que significó una merma importante en los ingresos de la administración pública nacional. Ese mismo año, el presupuesto devengado en concepto de gasto de capital representó el 8,1%

---

9 Por ejemplo, la reducción cercana al 25% en Coordinación de la Política de Gobierno en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 de México en correspondencia con el Decreto de Autoridad firmado por el presidente Peña Nieto, en diciembre de 2012.

10 V. gr. la decisión inicial del presidente Rafael Correa que llevó a duplicar la inversión pública en Ecuador, durante su gestión, ubicándola en casi 16 puntos del PIB.

11 Aun en los casos en que la decisión política se incline por proyectos particulares, esta se vincula generalmente a otros criterios que no tienen un vínculo directo con el desempeño.

12 Con excepción de las retenciones a las exportaciones de soja, cuya alícuota iría disminuyendo gradualmente.

del total, 3 puntos por debajo de 2015 (11,2%). La disminución del gasto relativo en inversión pública fue equivalente a la pérdida que sufrió el fisco con la supresión de aquellos derechos aduaneros: más beneficios a los exportadores, menos obras públicas.

Tal decisión puede haber surgido de condicionamientos políticos –compromisos asumidos en acuerdos preelectorales– o desprenderse del programa de gobierno, pero en cualquier caso no se origina en medidas de desempeño, sino en decisiones políticas.

La lógica del desempeño es, sin embargo, muy importante y ha dominado los esfuerzos vinculados al presupuesto por resultados en las experiencias de los países avanzados que las reformas de los países latinoamericanos frecuentemente toman como modelo. Sin embargo, la lógica del desempeño no rige la fase de asignación de recursos, sino la fase de implementación. Su perspectiva es clave para mejorar la eficiencia, para lograr que los procesos de agregación de valor operen en su nivel óptimo, para promover un buen rendimiento de los organismos públicos y sus áreas.

El grado de eficiencia de un organismo para obtener sus productos no puede constituir un criterio de asignación. Menos aún la medida en que ha obtenido o no sus resultados e impactos. Los problemas de eficiencia pueden ser abordados a través de reingenierías de procesos, de reformas organizativas o de arreglos institucionales, no a través de la asignación. La necesidad de reasignación de recursos, en cambio, está vinculada a prioridades y proviene de fuera del campo del desempeño: aparición de nuevos problemas públicos, cambio en las demandas sociales, modificaciones en los gobiernos y sus programas y hasta contingencias como desastres naturales o económicos, entre otros.

En los países latinoamericanos, el papel de la asignación y reasignación de recursos es aún más crítico porque las políticas públicas se encuentran menos consolidadas y los desafíos que enfrentan son mayores. Los países de la OCDE, en cambio, en un contexto diferente, han probado mecanismos que in-

corporan el desempeño como criterio para mejorar la asignación, procurando recortes en programas de bajo rendimiento para reasignar a prioridades más altas.<sup>13</sup> Aun así, las experiencias no han sido del todo satisfactorias, ya que frecuentemente han constituido incentivos perversos que promueven en exceso comportamientos tácticos.

Por el absurdo, resultan clarificadoras las situaciones extremas de este tipo de reglas de juego: recortar a un programa con un grado de eficiencia bajo, pero que aborda un problema prioritario o viceversa.

La planificación, entonces, no debe ser considerada como la actividad que proporciona elementos de referencia que permitan evaluar la *performance* de las organizaciones públicas para hacer más pertinente la asignación presupuestaria. Es fundamentalmente una herramienta política en manos de los líderes de gobierno que apoya el proceso de análisis y definición de prioridades, así como el manejo de la interacción política. Ambos procesos terminan incidiendo directamente en la asignación de recursos, convulsionando con diversa intensidad la inercia presupuestaria.

## Por qué es importante la evaluación

La complejidad de las relaciones entre *outputs* y *outcomes*, los grados diversos de incertidumbre que caracterizan sus campos, la naturaleza desigual de los conflictos que en ellos se dirimen, la imposibilidad de una correspondencia fuerte en la que las piezas encajen a la perfección, nos lleva a afirmar que la tan ansiada alineación entre presupuesto y planificación solo es posible de manera *ex post*. No es en la fase de formulación sino en el proceso de formación de la

---

13 Por ejemplo, las Revisiones Estratégicas de Gastos de Canadá que se proponen identificar el 5% de los gastos directos de los programas con bajo desempeño para reasignarlos a iniciativas de alta prioridad.

política donde la correspondencia se hace inevitablemente efectiva. La relación solo es posible si está basada en resultados reales en lugar de pronósticos.

Aun así, solo en muy pocos casos las relaciones tendrán la claridad de los artificios racionalistas, en donde  $p \rightarrow r$ . La mayor de las veces se asemejará a la narración que con vacíos, interrupciones y conflictos intentará explicar por qué no se han alcanzado los objetivos o, dicho de manera positiva, por qué será realmente que se los han alcanzado. O mejor aún, por qué se han alcanzado estos otros resultados, buenos... pero inesperados.

La racionalidad da sentido a lo que ha ocurrido, no a lo que ocurrirá. Es un proceso de justificación donde se hacen aparecer las acciones pasadas como algo que tiene sentido para el actor mismo y para otras personas ante las que se siente responsable. A una persona le será difícil ser racional si no sabe con precisión qué es aquello hacia lo cual debe mostrarse racional. Puede crear racionalidad solo cuando dispone de un conjunto de acciones que pueden contemplarse en formas diversas. Los actores pueden hacer presentaciones refinadas, detalladas, de sus planes. Pero estaremos en un error si suponemos que estos planes controlarán luego su comportamiento. Si observamos con atención, advertiremos que el comportamiento se encuentra bajo el control de otros determinantes además del plan enunciado explícitamente. Y cuando concluyan las acciones, jamás será cierto que el plan enunciado al principio se ha ejecutado al pie de la letra. Pero algo se habrá logrado, y es este algo, y el sentido de este algo, lo que constituye la racionalidad (Weick citado por Majone, 1989: p. 70).

En la etapa previa, solo es posible entre planificación y presupuesto el diálogo y el intercambio. Un juego flexible en el que tanto la información y el análisis como el manejo paragógico del proceso de producción de políticas públicas resultan claves.

Si la relación es *ex post*, hay dos prácticas que se vuelven valiosas: la evaluación y el seguimiento presupuestarios. En los países latinoamericanos mejorar el conocimiento de lo que las instituciones públicas hacen, desarrollar la evaluación presupuestaria y el monitoreo estratégico resulta crucial. La producción de conocimiento, en este sentido, constituye un soporte fundamental para el fortalecimiento de las políticas públicas, en el actual contexto de transformación con fuerte protagonismo del Estado al que asiste la región.

Sin embargo, allí también se puede cometer el error frecuente de aplicar modelos en los que la referencia exclusiva sean las hipótesis de política que sustentan el programa, en las que los *outcomes*, sus indicadores y sus relaciones con la producción pública, se encuentran ya definidas. Esto sencillamente obstaculizaría la exploración del mundo de lo no esperado y la identificación de los efectos reales. Sin embargo, en un contexto de relaciones inciertas, los resultados más interesantes de las políticas públicas se encuentran en la marcha.

La evaluación y el seguimiento continuo de los indicadores de los resultados e impactos esperados demandan tanta atención que los resultados no previstos, la aparición de nuevos factores que inciden en la problemática sectorial, la aparición de nuevos problemas públicos, el cambio en las demandas sociales puede llegar a ignorarse. Esto puede denominarse “ceguera evaluativa”. Si las evaluaciones se pegan excesivamente a los objetivos, metas e indicadores existentes y a las teorías de intervención que las sustentan, puede perderse lo esencial.

Al respecto, Xavier Ballart y Eduardo Zápico (2005, p. 7 ) afirman:

Los principales obstáculos para la presupuestación adecuada, como la inestabilidad del contexto y la política, la interdependencia de los participantes, la diversidad de intereses y, en general, los efectos no conocidos de los programas, a menudo pueden abordarse mejor mediante la reconsideración de la naturaleza, el alcance y el enfoque de la evaluación. Tenemos que reinventar la evaluación y redefinir los criterios de desempeño exitoso para que coinci-

da con las realidades organizacionales de hoy (contexto político no estructurado que demanda descentralización). El éxito de las reformas de evaluación y presupuesto requiere responder a fuentes diversas de incertidumbre.

Es necesario llevar adelante, entonces, evaluaciones flexibles, que recaben información cualitativa de los actores involucrados y exploren los efectos sin el sesgo de los objetivos existentes. Nuestras conjeturas previas pueden acentuar cierta ceguera situacional que impida ver en su verdadera dimensión los efectos de la aplicación de los recursos públicos. Esta propuesta comulga con las críticas de Michel Scriven a la evaluación clásica por objetivos. No obstante, resulta un desafío la construcción de nuevas estrategias metodológicas para evaluaciones de este tipo.

Del mismo modo, el desafío del monitoreo es incorporar:

...una mirada difusa sobre la situación –no dirigida hacia problemas o variables específicas– con el propósito de identificar la emergencia de “lo nuevo” dentro del contexto. La aparición de factores frecuentemente inesperados que reconfiguran la situación y pueden habilitar jugadas hasta ese momento impensadas, lo que lleva a la modificación de hipótesis de intervención (Sotelo y Hernández, 2014: p. 9).

Sin embargo, la acumulación de conocimiento que se derivan de estas prácticas no permitirá por sí sola mejorar la formulación. En realidad, lo que hace es fortalecer el papel de los distintos actores que participan en la puja por los recursos públicos. Munidos de este conocimiento confrontan, convencen, generar alianzas, persuaden, condicionan o imponen. Tareas estas propias de la función paragógica de la planificación estratégica, aun cuando las iniciativas se originen en los líderes de gobierno.

El vínculo planificación/presupuesto que nos ocupa en este artículo no se verifica del modo en que lo han imaginado las propuestas de presupuesto por resultado. Reconocer la complejidad de dicha relación es fundamental para

recuperar la potencia de ambos campos y de sus procesos de diálogo y discrepancias. Postular que el campo privilegiado de relación es *ex post* permite afirmar que en la reconstrucción de la política efectiva se pueden establecer relaciones más ciertas, más complejas y, por tanto, más cercanas a la realidad. Es posible analizar de manera *ex post* el gasto presupuestario, la relación entre insumos y productos y las variadas relaciones entre estos y sus efectos –los modelos causales sirven para eso–, pero no es necesario exigir que la forma de la asignación sea la misma forma del análisis.

El análisis *a posteriori* permite preservar un cierto tipo de mirada racionalista, pero en el marco y en el juego de procesos de carácter político como lo son la planificación y el presupuesto.

## Bibliografía

- Aldrich, H. A. (1979). *Organizations and Environments*. Nueva Jersey: Prentice-Hall-Englewood Cliffs.
- Allison, G. (1992). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. En L. Aguilar Villanueva (Comp.) *La Hechura de las Políticas*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Bachrach, P. y Baratz M. (1962), Two faces of power. *American Political Science Review*, Vol. 56, pp. 947-952. Recuperado de: <http://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/bachrach.pdf>
- Ballart, X. and Zapico, E. (2005). Evaluation knowledge for strategic budgeting. En Rist, R. and Stame, N. (eds). *From Studies to Streams*. Working Group on Knowledge Management. New Brunswick, N. J.: Transaction Publishers.
- Benson, J. K. (1978). The interorganizational network as a political economy. En L. Karpik (Ed.). *Organization and environment* (pp.69-102). Deventer: Kluwer.

- Burns, T. y Stalker, G. (1961). *Management of Innovation*. Lindes: Tavistock Institute.
- Cawson, A. (1986). *Corporatism and Political Theory*. Oxford: Basil Blackwell.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1959). Presupuesto de programas y de ejecución por actividades [mimeo].
- Cibotti, R. y Sierra, E. (1970). *El sector público en la planificación del desarrollo*. México: Siglo XXI.
- Cobb, R. W. y Elder, C. D. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1980). *Actors in systems: The Politics of Collective Action*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dean, P. N. (1989). *Government Budgeting in Developing Countries*. Londres-Nueva York: Routledge.
- Diamond, J. (2003). From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. *Fondo Monetario Internacional*. Documento de trabajo 03/169.
- Freeman, J. L. (1965). *The political process: Executive Bureau-Legislative Committee Relations*. Nueva York: Random House.
- Jordan, G. (1990). Policy Community realism versus 'New' institutionalist ambiguity. *Political Studies*, 38, 470-84.
- Klijn, E. (1998). Policy Networks: An Overview. En W. J. M. Kickert y J. F. Koppenjan (Eds.). *Managing Complex Networks*. Londres: Sage.

La Nación (16 de septiembre de 2003). Kirchner definió el presupuesto 2004.

Lawrence, P. R. y Lorsch, J. W. ([1967] 1973). *Organización y ambiente*. Barcelona: Labor.

Levine, S. y White, P. E. (1961) Exchange as a conceptual framework for the study of interorganizational relationships. *Administrative Science Quarterly*, 5, 583-601.

Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: MAP.

----- (1992). La ciencia de “salir del paso”. En L. Aguilar Villanueva (Comp.). *La Hechura de las Políticas*. México: Miguel Angel Porrúa.

Lowi, T. (1969). *The End of Liberalism; Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority*. Norton: Nueva York.

Majone, G. (1989). *Evidencia, argumentación y persuasión e la formulación de políticas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Makón, M. (2005). La gestión orientada a resultados, el presupuesto y los sistemas administrativos de apoyo. La Plata: Instituto Provincial de la Administración Pública.

Makón, M. P. (2000). Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina. *Serie Gestión Pública*, 3.

Martner, G. (1967). *Planificación y presupuesto por programas*. México: Siglo XXI.

Matus, C. (1983). *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas: Fundación Altadir.

- Mintzberg, H. (1983). *Diseño de Organizaciones Eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Morin, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. París: Santillana-UNESCO.
- Naciones Unidas (1965). *Manual for Programme and Performance Budgeting, Department of Economic and Social Affairs*. Nueva York.
- Nelson, B. (2001). Políticas públicas y administración: una visión general. En R. Goodin y H.-D. Klingemann (Eds.). *Nuevo manual de ciencias políticas*. Madrid: Istmo.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. OCDE .
- (noviembre de 2012). Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011-2012. Ponencia llevada a cabo en el 8th Annual Meeting on Performance and Results. Working Party of Senior Budget Officials. Paris, Francia.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rhodes, R. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: the Sub-central governments of Britain*. Londres: Unwin Hyman.
- Real Academia Española (s.f). Paragógico. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 29 de abril de 2020, de <https://dle.rae.es/paragógico>
- Ripley, R. B. y Franklin, G. ([1976] 1987). *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*. Homewood: Dorsey Press.

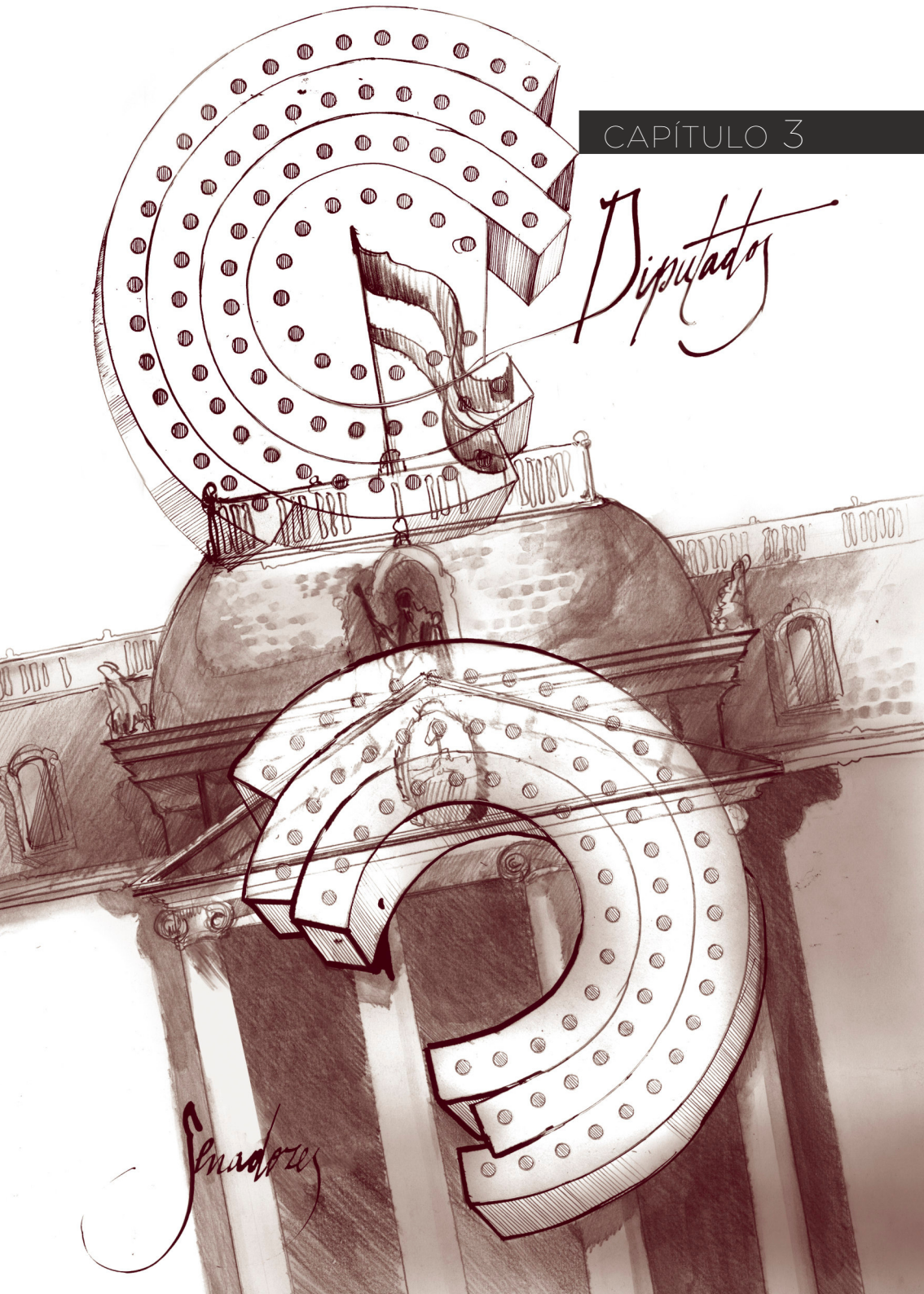
- Schick, A. (junio de 2013). The metamorphoses of performance budgeting, Ponencia llevada a cabo en la 34<sup>th</sup> Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. París, Francia.
- Schmitter, P. C. y Lehmbruch, G. (Eds.) (1979). *Trends toward corporatist Intermediation*. Londres: Sage.
- Simon, H. ([1947] 1976). *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization*. Nueva York: Free Press.
- Sotelo Maciel, A. J. (2003). El Proceso Presupuestario. Santo Domingo: Programa de Administración Financiera Integrada [mimeo].
- (2003). Módulo Organizacional, Análisis y Propuestas. Buenos Aires: Subsecretaría de Presupuesto [mimeo].
- (2008). La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. *Revista Reforma y Democracia del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*, 40.
- (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 80.
- Wildavsky, A. (1969a). Rescuing Policy Analysis from PPBS. *Public Administration Review*, 29 (2), 189-202.
- (1967b). The political economy of efficiency. *The Public Interest*, 8, 1967, 30-48.
- (1978). A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts. *Public Administration Review*, 6, 501-509.

- (1986). Budgeting as a political process. En D. Yearwood (Ed.). *Public Administration, Politics and the People: Selected Readings for Managers, Employees and Citizens*. Nueva York: Longman.
- Zápico, E. (2008). Nueva aproximación a la reforma presupuestaria: hacia un modelo coherente con el contexto y relevante para la disciplina de gasto a nivel agregado. *Presupuesto y Gasto Público*, N° 51, págs. 199-230.

CAPÍTULO 3

Diputados

Senadores



# EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS COMO ESTRATEGIA DE GOBIERNO PARA UN MODELO DE ESTADO SOBERANO E INCLUSIVO

## **PAULA AMAYA**

Doctora en Políticas Públicas y Transformación Social (Universidad Autónoma de Barcelona). Docente, investigadora y directora del Programa de Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social (Universidad Nacional Arturo Jauretche).

## **NATALIA AQUILINO**

Licenciada en Ciencia Política, orientación en Planificación y Administración Públicas (Universidad Nacional de Rosario). Posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local (Universidad Nacional de Rosario). Máster en Ciencias del Trabajo (Universidad de Buenos Aires). Experiencia de trabajo en el servicio público internacional, los sectores privado y público y el tercer sector en la Argentina; como así también en procesos de articulación institucional; planificación estratégica y en diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas de alcance nacional, provincial y municipal. Directora del Programa de Monitoreo y Evaluación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Consultora internacional y docente de posgrado.

## Introducción

La comprensión de la historia política reciente y los devenires del Estado como institución que debe articular y liderar el abordaje de los problemas sociales es central para cualquier estudio sobre el comportamiento de las organizaciones y la transformación social.

La reorientación del desempeño del Estado como efecto de las crisis económicas, sociales y políticas de fines del siglo pasado e inicios del presente en países como Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela permiten discernir el desarrollo de nuevos paradigmas de producción e implementación de políticas públicas (Vilas, 2011).

Este escenario complejo de empoderamiento del Estado y liderazgo político ha implicado en la Argentina la implementación de políticas como la Asignación Universal por Hijo, el programa Conectar Igualdad y PRO.CRE.AR, entre otros.<sup>1</sup>

La implementación de estas decisiones –y sus resultados– en su momento y la situación política, social e institucional de la actualidad en países como Argentina y Brasil trae consigo diferentes reflexiones y debates. Una de las discusiones necesarias gira en torno a las capacidades que las organizaciones públicas presentan (y las que no presentan) para llevar a cabo de manera sostenida políticas que logren una distribución más equitativa de los recursos y un

---

1 Asignación Universal por Hijo: asignación universal mensual que le corresponde a los hijos de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil.

Programa Conectar Igualdad: política de inclusión digital de alcance federal. Implicó la distribución de *netbooks* a estudiantes y docentes de las escuelas secundarias, de educación especial y de los institutos de formación docente de gestión estatal del país, acompañada de una fuerte política de fortalecimiento de inclusión de las nuevas tecnologías en la gestión educativa. PRO.CRE.AR: iniciativa del Gobierno nacional que implicó la entrega de más de 400 mil créditos hipotecarios para la construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, como así también la adquisición de aquellas que fueron construidas por el Programa a través de desarrollos urbanísticos.

ejercicio pleno de los derechos humanos. En este sentido, cobran fuerza (tanto en el plano académico como de gestión) interrogantes que pueden organizarse alrededor de la pregunta: *¿qué instituciones públicas hacen falta para abordar los desafíos de un Estado soberano e inclusivo en la región?*

Evidentemente no es posible responder a tal pregunta en veinte páginas, pero sí nos planteamos el objetivo de presentar una perspectiva de valoración de las políticas que pone el foco de atención en los resultados sociales de dichas políticas, superando los abordajes más difundidos, concentrados en el seguimiento de los procesos y la rendición de cuentas.

Un Estado con fuerte incidencia en las cuestiones sociales necesita ejercer un liderazgo competente para la resolución de las diferentes problemáticas. Esto conlleva al desafío de fortalecer tanto el *compromiso político y social* como las *competencias* de los actores que intervienen en el ciclo de vida de las políticas públicas.

Inscribimos el desarrollo de este trabajo en el marco de los modelos de formulación, implementación y evaluación basados en la comprensión de las políticas públicas como el resultado –en gran parte– de la confrontación entre los distintos grupos de interés implicados en los procesos de producción social en un momento y contexto histórico y territorial determinado.

Si bien entendemos que los resultados de los procesos decisorios de las políticas públicas dependen de las interacciones que se establecen entre una pluralidad de actores, incluimos como prioritario dentro de ese mapa de actores a quienes tienen la responsabilidad de liderar esos procesos decisorios, explicitando el contenido de las “banderas” que guiarán la batalla.

Las “banderas” (metafóricamente) son las que expresan aquellos valores que constituyen los posicionamientos de personas y grupos –por ejemplo, quienes constituyen un gobierno–. Sin una discusión sobre los valores, sobre los sentidos y sobre el horizonte social deseado que funda la acción, los diseños insti-

tucionales se vuelven entidades sin bases sólidas. En palabras de Carlos Vilas (2013), es necesario discutir el juego mismo antes que sus reglas.

Tal como afirma Joan Subirats (2014), la toma de decisiones importantes en la solución de los problemas colectivos tiene que ver directamente con nuestra vida como. Una ciencia de las políticas que quiera afirmar la propia relevancia, incluso práctica, no puede eximirse de plantear preguntas y tratar de dar respuestas adecuadas.

Por lo tanto, este artículo se encuadra en el interés de constituirse un aporte concreto al proceso de toma de decisiones inscriptas en gobiernos latinoamericanos que tengan como bandera, que resalten como valor, la transformación social necesaria para lograr una distribución de los recursos que incluya a todos y todas en el ejercicio de los derechos humanos. Es en este marco que nos interesa analizar cuáles son las capacidades estratégicas necesarias de construir para lograr este objetivo valorativo.

En términos generales resulta central fortalecer un Estado con mecanismos de articulación y coordinación estratégicos, instancias de programación y evaluación que expresen tanto los valores del grupo gobernante como los diferentes intereses de actores involucrados, criterios que normen tanto el desempeño institucional como de las personas. Estas competencias deben articularse en organizaciones con estructuras flexibles, capaces de construir una relación coherente entre las competencias del Estado, las misiones institucionales y los desempeños de grupos y personas.

Es necesario también fortalecer estrategias de planificación y evaluación de los resultados de las políticas y programas, a cargo de los responsables de las principales áreas de gobierno, de forma articulada e integral, atendiendo la complejidad que caracteriza a las políticas.

En este artículo nos proponemos entonces dos objetivos. En primer lugar, compartir una caracterización del estado de situación de “institucionalización”

de la evaluación, su desarrollo y su práctica en el nivel nacional de gobierno en la Argentina, situando este diagnóstico en el contexto latinoamericano. En segundo lugar, desarrollar un modelo de evaluación de políticas públicas que entendemos pone en cuestión las prácticas de evaluación dominantes en la región (fundadas en nociones que enfatizan el control externo y el enfoque economicista).

Partimos de la idea de que la construcción de un Estado latinoamericano soberano necesita de un modelo de evaluación político integral fundado en una perspectiva de derechos, que se oriente principalmente a analizar, valorar y socializar la transformación social promovida por las políticas (Pichardo Muñiz, 1997; Cunill y Ospina, 2003, entre otros).

Las políticas universales potencialmente implican la conquista de derechos sociales postergados. Pero, a la vez, interpelan fuertemente a las organizaciones públicas, desafiándolas a lograr un mejor desempeño y mayores niveles de cooperación y articulación interinstitucional, entre otras cualidades. La evaluación como estrategia de gobierno puede contribuir a responder a algunos de los interrogantes que vinculan la acción estatal con los resultados de las políticas. Por ejemplo:

- ¿Cómo abrir 2 millones de cuentas bancarias para liquidar la Asignación Universal por Hijo con criterios de igualdad en tiempo y forma?
- ¿Cómo intervenir de forma estratégica en el mercado inmobiliario para que los actores privados no lleven al fracaso a una política de acceso a la vivienda como el PRO.CRE.AR?
- ¿Cómo entregar 3.500.000 de *netbooks* y lograr que millones de docentes en todo el país hagan un uso pertinente de este elemento dentro el aula?

Podemos estar de acuerdo en que un Estado soberano, con una fuerte intervención social, necesita de instituciones sólidas, competentes, capaces. Creemos además que esta construcción y fortalecimiento no es una cuestión tecnocrática.

Vilas (2013) parte del concepto de recuperación de la política como herramienta de construcción y transformación social y hace un aporte de “cambio de rumbo” a ciertas producciones dominantes del último cuarto de siglo donde se les asigna un rol instrumental y se la trata como un asunto técnico. La cuestión de la política como conflicto es central para abordar el concepto de calidad institucional, dado que “el mejor resultado social posible” es una variable con múltiples interpretaciones y se configura a partir de la interacción de factores materiales y valorativos. Las instituciones y el ejercicio de las políticas públicas no son ajenas a esta realidad, y por lo tanto, a la hora de abordar cuestiones de diseño, implementación y evaluación de las políticas resulta imprescindible abordar los sentidos, las visiones sobre la sociedad pretendida, y sus implicancias en el modelo de Estado y administración que esto determina.

## **Evaluación de políticas y programas en la Argentina.**

### **Diagnóstico de situación**

*La evaluación de políticas y programas en el contexto latinoamericano*

El desarrollo que las tendencias de la evaluación de políticas acotadas al control externo o a la rendición de cuentas han tenido en la década de 1990, en nuestro continente, indica que este tipo de evaluación es insuficiente para abordar el fortalecimiento de las políticas públicas y sus resultados en la actualidad (Ospina, 2002).

Las perspectivas de la evaluación centradas en la eficacia administrativa y la rendición de cuentas son útiles y necesarias para promover mejores sistemas de gestión y aumentar la transparencia de la acción pública, circunscribiendo su incidencia (utilidad) al ámbito institucional o a la valoración de la sociedad civil especializada. Para fortalecer el potencial de la evaluación es necesario desarrollar estrategias de evaluación que abarquen no solo la gestión, sino también el gobierno (Subirats, 2004). Comprender el gobierno implica comprender el contexto político y social en el cual la evaluación se desarrolla y situar los análisis institucionales en ese contexto.

La evaluación no ha dejado de ser tema de agenda gubernamental en la mayoría de los países de América Latina, en los últimos diez años (Lazaro, 2015). Las decisiones tomadas dan cuenta de cambios producidos en relación al “posicionamiento” de la evaluación de políticas y programas en el ámbito estatal. Los esfuerzos para fortalecer el lugar y la incidencia de la evaluación en la toma de decisiones, aun con diferencias entre los países y los distintos momentos, es una constante. Esto nos permite sostener que, aunque de forma gradual y a pasos lentos, se puede hablar de una mayor relación entre los objetivos prioritarios de desarrollo social de los gobiernos y las prácticas de evaluación, aunque todavía no podamos hablar de una práctica madura o extendida de manera homogénea.

### **¿Cuáles han sido los principales cambios en los diseños estructurales y competencias de las instituciones de evaluación?**

Como dato particular, las iniciativas recientes para el fortalecimiento de los sistemas de evaluación suelen, generalmente, estar más relacionadas con la definición de objetivos estratégicos o metas de desarrollo o planes de planes de gobierno (depende del caso). Aun con diferencias, se advierte una tendencia a vincular la evaluación con el registro y valoración de los resultados alcanzados por los gobiernos en materia social.

Por otro lado, una coincidencia es la ubicación de estas áreas en el poder ejecutivo, bajo la coordinación de autoridades políticas vinculadas con la planificación. De hecho, en las estructuras comúnmente dependen de ministerios o secretarías de planificación, áreas en directa dependencia de las presidencias. Esta cuestión puede estar hablando de una tendencia (casos de Brasil, Colombia, Ecuador, entre otros).

Otra caracterización común es el esfuerzo en orientar los sistemas de evaluación a la identificación de resultados, más que procesos. Si bien todavía se advierten dificultades en las prácticas de evaluación para alcanzar este propósito, al menos los

manuales, las guías y los documentos analizados muestran una orientación similar en este sentido, tal como lo indican los documentos de los sistemas de seguimiento y evaluación de políticas y programas de diferentes países de América Latina (como lo son SINERGIA en Colombia y SIEMPRO en la Argentina, entre otros).

Además, la práctica evaluadora en América Latina fue ganando autonomía como estrategia de gobierno y se despliega como campo específico dentro de la administración pública. Por un lado, existe legislación que la enmarca legalmente, la fortalece y le otorga una base de ejercicio sistemático (los mejores ejemplos son los de Costa Rica, Colombia, México, Argentina). Ya sea en la constitución política, las leyes, los reglamentos operativos o los decretos de los poderes ejecutivos. Por otro lado, se observa un progresivo aumento de su capacidad presupuestaria con líneas específicas destinadas a su planeación y ejecución en los presupuestos nacionales centrales o sectoriales, subnacionales y municipales (Costa Rica, México, Chile, entre otros).

Otra particularidad de la región es que la evaluación de políticas fue creciendo en instrumental técnico propio que le otorga un lenguaje en común (en desarrollo) y una práctica que puede dialogar horizontalmente entre Estados. Herramientas como los planes nacionales de evaluación, los manuales de operación, los glosarios terminológicos y los debates metodológicos vigentes le están aportando una mirada propia, “desde el Sur” al campo.

Los escenarios de gobierno, en los diferentes niveles, presentan la oportunidad de fortalecer la incidencia de la evaluación en los procesos de toma de decisiones acerca de las políticas y los programas públicos, pero no en cualquier contexto.

Los avances llevados a cabo en América Latina nos permitirían pensar que la evaluación se consolida –aun con lentos avances y algunos retrocesos– como práctica en el proceso de toma de decisiones del Estado.

En relación con esta afirmación, entendemos que el progreso de la evaluación en los próximos años será central para afianzar la relación entre ella y las decisiones públicas que fortalezcan políticas efectivas de inclusión social.

Al mismo tiempo, la región presenta una oferta académica en crecimiento de nivel universitario (especialmente de posgrado) y también desde los entes estatales vinculados a la capacitación de los funcionarios públicos sobre temas vinculados a la evaluación de políticas y programas (México, Chile, Argentina).<sup>2</sup>

Por último, es importante destacar que también se observa un crecimiento notable de sociedades, redes y asociaciones de evaluación que trabajan en contextos de gran diversidad. Este escenario complejo ofrece una gama de intereses múltiples en los que se pueden focalizar estas organizaciones voluntarias para la evaluación profesional (VOPE, por sus siglas en inglés), las cuales se organizan en grupos de trabajo para plantearse objetivos concretos al respecto y generar acciones para su cumplimiento profesional y voluntario de diversos colegas miembros de la Red EvaluAR, distribuidos por la geografía argentina.

### *La evaluación en la Argentina: un diagnóstico a 2015*

En la Argentina la evaluación de políticas y programas se encuentra presente en la agenda pública de forma constante, para lo que existen áreas y prácticas de evaluación en diferentes sectores del Estado nacional, aunque no de forma sistemática ni desde una perspectiva integral. A lo largo de los últimos 30-40 años (poniendo como referencia temporal el retorno del ejercicio democrático como forma de gobierno) se han puesto en marcha diferentes iniciativas orientadas a fortalecer las capacidades técnicas, políticas y administrativas del Estado en materia de evaluación, contribuir a institucionalizar la evaluación en la administración pública y a potenciar las capacidades para su desarrollo,

---

2 En Argentina, encontramos tres propuestas de formación en posgrado específicas en evaluación, siendo una de ellas dictada en conjunto entre la UNAJ y la Universidad Nacional de Lanús.

con miras a mejorar la calidad de las políticas y los resultados en la gestión de los asuntos públicos. En la misma línea, algunos ministerios implementaron sistemas y enfoques para garantizar el monitoreo y la evaluación de sus planes y programas bajo distintas metodologías.

Sin embargo, estas experiencias no se llevan a cabo de forma sistemática y sostenida. Por otro lado, aún falta una mirada integral que evalúe el desempeño de los planes de gobierno. En el nivel provincial, el panorama es heterogéneo en términos de capacidades, marcos legales y culturas de evaluación. Algunas provincias avanzaron en la adopción de planes estratégicos de gobierno de mediano y largo plazo, una de las bases para tornar viable la evaluación de resultados de las políticas públicas. Otras provincias lograron desarrollar capacidades en gestión para resultados, en muchos casos con apoyo de los organismos internacionales, que también es un paso necesario para un ejercicio sistemático de evaluación. Algunas provincias desarrollaron sistemas de monitoreo y evaluación de calidad para planes o programas puntuales, sobre todo en el sector social.

El diagnóstico de evaluación<sup>3</sup> llevado a cabo en 2015 por la red EvaluAR<sup>4</sup> permitió aproximarse a una serie de reflexiones acerca del diagnóstico y los

---

3 Con apoyo del programa Peer-to-Peer (P2P) de EvalPartners y la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación (International Organization for Cooperation in Evaluation, IOCE).

4 La Red Argentina de Evaluación (EvaluAR) está constituida por profesionales comprometidos con uno de los desafíos principales que persiguen las VOPE: contribuir a la consolidación de la cultura de la evaluación en diversos ámbitos de gestión. Se procura superar la idea restringida que se tiene de la evaluación, asimilada a las nociones de control y sanción, con vistas a exaltar sus rasgos inherentes vinculados a las oportunidades de mejora. A nivel regional, forma parte de la Red Latinoamericana de Sistematización, Seguimiento y Evaluación (ReLAC), la cual representa una red de redes orientada a contribuir al fortalecimiento de capacidades en seguimiento y evaluación y a profesionalizar la función de evaluación en América Latina y el Caribe. Asimismo, a nivel internacional está contenida por la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación (International Organization for Cooperation in Evaluation, IOCE), fundada en 2003 con la misión de contribuir a la generación de liderazgo y capacidad en evaluación (especialmente en los

desafíos en materia de evaluación, tanto en el nivel nacional en el Estado argentino como en las provincias recorridas. En primer lugar, en el informe se plantea una reflexión respecto de la importancia de comprender y analizar el desarrollo de la evaluación en el marco de los sistemas políticos en los cuales se inscribe. Las características de los sistemas electorales, el ejercicio de la democracia como forma política, los sistemas de partidos y los diseños institucionales (sistemas federales o unitarios, por ejemplo) son datos constitutivos de la práctica de evaluación.

En el ámbito de las organizaciones públicas, se advirtió que estas, sus integrantes, su historia y sus prácticas están escasamente imbuidas de una cultura que tienda a la evaluación. Se pudo inferir que el mayor potencial de la evaluación consiste en involucrar activamente a las personas que conforman la institución evaluada, fortaleciéndose como práctica de participación.

Respecto a la calidad del diseño de las políticas públicas para su evaluación (en el nivel nacional), se observó que existen niveles muy desiguales de desarrollo en materia de diseño de las intervenciones para la evaluación. Se identificaron dos grandes grupos de políticas: por un lado, aquellas con un estado avanzado en materia de evaluabilidad y, por el otro, las que poseen una situación diametralmente opuesta. Las primeras incorporan a su diseño elementos críticos para producir información confiable sobre los resultados de la implementación, a través de la puesta en marcha de sistemas de monitoreo y evaluación. Las segundas no incluyen elementos mínimos relativos a qué evaluar cómo hacerlo y qué acciones disparar con la información que se obtiene. De todas las dimensiones, la dimensión calidad de la planificación y del diseño de la intervención para lograr los efectos deseados es la que mayor nivel de desarrollo tiene. Esto no resulta sorprendente porque el diagnóstico es un com-

---

países en desarrollo), fomentando el intercambio de ideas sobre la teoría y la práctica de la evaluación en todo el mundo, abordando los retos internacionales en materia de evaluación y ayudando a la profesión de evaluación a adoptar enfoques más globales a fin de favorecer la identificación y solución de problemas mundiales.

ponente esencial en el diseño de la política y, por lo tanto, se debería esperar que todas desarrollen este componente.

Considerando las experiencias de evaluación, se advirtió que habitualmente se realizan evaluaciones en la gestión, aunque sea con escasos niveles de sistematización. Se concluyó en la necesidad de sistematizar estas experiencias para pensarlas en cualquier proceso de diseño de política pública, fortaleciendo instancias de articulación, sistematización y socialización de las experiencias.

En relación al fortalecimiento de las redes de evaluación e instancias de intercambio en la sociedad civil, se apreció un crecimiento de los ámbitos de debate. El estudio concluyó con la recomendación profundizar los lazos, las articulaciones institucionales, las instancias de formación, las redes y los espacios para compartir experiencias, tal como lo está realizando la Red EvaluAR.

### *La evaluación en la Argentina. Diagnóstico de situación el Estado nacional 2018*

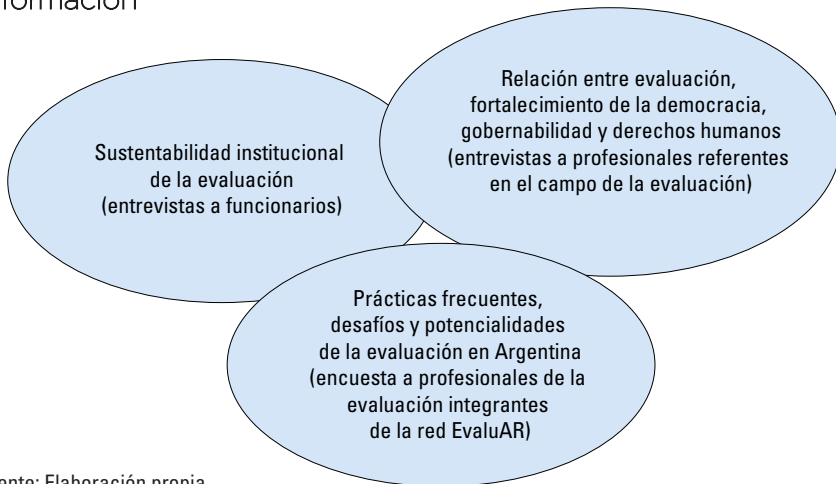
Durante 2018 se realizó nuevamente un estudio diagnóstico a cargo de integrantes de la red EvaluAR de diferentes instituciones, liderados principalmente por profesionales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CI-PPEC) y la UNAJ, con apoyo del Programa Peer-to-Peer (P2P) de EvalPartners y la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación (International Organization for Cooperation in Evaluation, IOCE).<sup>5</sup>

En esta oportunidad, se aplicó un diseño metodológico que implicó la realización de encuestas y entrevistas de diferentes grupos de actores. La siguiente figura sintetiza el contenido y fuentes en la construcción de la información.

---

5 Destacamos la participación de Susana Ortale, Beatriz Horrac, Erika Roffler, María Laffaire, Romina Pérez y Gabriela Molina en la construcción de información en este estudio diagnóstico.

**Figura 1.** Aspectos indagados y fuentes en la construcción de la información



Fuente: Elaboración propia.

*La sustentabilidad institucional de la evaluación: un análisis desde la regulación y la práctica*

En el marco del monitoreo de la política nacional de evaluación, el CIPPEC realizó una actualización de: a) los instrumentos legales vigentes, b) el diseño institucional de las agencias gubernamentales (ambos a través de *desk review*, análisis de los sitios web de las agencias y revisión de documentos en línea), y c) las prácticas de monitoreo y evaluación en organismos seleccionados a través de entrevistas en profundidad a doce funcionarios de los ministerios de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; y Producción y Trabajo, como así también de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En la Argentina no tenemos una política que ordene la función de monitoreo y evaluación de las acciones del Estado nacional. Las regulaciones (leyes, decretos, resoluciones) que existen se enfocan en el control del gasto y no definen mandatos ni lineamientos para el monitoreo y evaluación de los resultados de desarrollo que se logran ni del desempeño de las agencias de gobierno.

En relación a los instrumentos legales vigentes, desde inicios de 2018, el Decreto n° 292/2018 del Poder Ejecutivo Nacional asigna la rectoría del monitoreo y la evaluación de las políticas sociales al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) a través del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO). Asimismo, exige la elaboración y ejecución de un Plan Anual de Evaluación de las políticas estratégicas de gobierno. El actual proceso de desarrollo de estas funciones es una oportunidad para empoderar una agencia rectora<sup>6</sup> que puede conducir la evaluación de la política social. Cuestión que será posible valorar más adelante, ya que todavía no es posible comentar resultados al respecto.

A nivel de los ministerios, la definición de un órgano rector tampoco es una práctica extendida. En la gran mayoría de los casos no existen organismos rectores por ministerio en materia de monitoreo y evaluación y, por lo tanto, ambas tareas se practican de manera heterogénea según sector o programa. Las excepciones son la Jefatura de Gabinete de Ministros; el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Producción y Trabajo.

La Jefatura de Gabinete de Ministros cuenta con un área transversal con funciones de monitoreo y evaluación que se ocupa del seguimiento de los proyectos estratégicos en coordinación con todos los ministerios sectoriales y de la construcción de información para algunos de los mecanismos de rendición

---

6 Por órgano rector entendemos una repartición de gobierno que cumpla, entre otras, las siguientes funciones:

- Fijar los objetivos y las metas del sistema.
- Definir prioridades y metodologías.
- Asignar responsabilidades y funciones.
- Distribuir los recursos necesarios para su cumplimiento.
- Regular la realización de actividades de acuerdo con estándares de calidad, niveles de cobertura y financiamiento
- Monitorear y evaluar el avance de las actividades y el alcance de las metas (Acuña y Repetto, 2009).

de cuentas horizontales, como el informe sobre el estado de la Nación y los informes mensuales de gestión del Jefe de Gabinete.

El Ministerio de Educación cuenta con dos áreas transversales con funciones de monitoreo y evaluación. La Secretaría de Evaluación de la Calidad Educativa, que se concentra en la evaluación de la política educativa, y la Jefatura de Gabinete, que se focaliza en el seguimiento de la gestión del desempeño de programas y proyectos.

El Ministerio de Producción y Trabajo cuenta con un área de monitoreo y evaluación de la producción a nivel de la Secretaría de Transformación Productiva y un área transversal con funciones de monitoreo y evaluación a nivel de la Secretaría de Empleo.

Se distinguen dos tipos de monitoreo en las prácticas de los ministerios, que cumplen distintas funciones: monitoreo de programas y monitoreo de gestión. El primero focaliza en los resultados de políticas, planes y programas sectoriales y el segundo mira la gestión a través de metas de desempeño, supervisión del presupuesto y el gasto y dotaciones.

La realización de evaluaciones en los organismos se caracteriza, en términos generales, por los siguientes rasgos:

- a) un bajo nivel de planificación de la actividad evaluativa,
- b) estructuración de la actividad evaluativa en función de la demanda de organismos internacionales,
- c) realización de algunas evaluaciones puntuales y múltiples estudios de carácter descriptivo.

Al preguntar por la realización de evaluaciones, en la mayoría de los casos se incluyen en las respuestas la referencia a la realización de una multiplicidad de estudios de carácter descriptivo sobre tres aspectos:

- a) capacidades organizacionales,
- b) características de la población objetivo y
- c) procesos de gestión e implementación.

*Relación entre evaluación, fortalecimiento de la democracia, gobernabilidad y derechos humanos. Prácticas frecuentes, desafíos y potencialidades de la evaluación en la Argentina*

En el marco del estudio diagnóstico sobre el estado de la evaluación en la Argentina se aplicó un cuestionario al azar a personas miembros de la red EvaluAR y se realizó una serie de entrevistas a profesionales referentes en el campo de la evaluación de políticas y programas. El objetivo fue indagar sobre la relación entre los conceptos democracia, gobernabilidad, derechos humanos y evaluación, analizando las potencialidades de la evaluación de incidir en la promoción y ejercicio de los anteriores. A continuación se presenta una síntesis de las ideas construidas por los participantes y las participantes de esta investigación.

Respecto del grado de *institucionalidad del área de evaluación* en la cual se desempeñan, se solicitó que asignaran un valor de entre 1 y 5 (1 como el valor más alto) a diferentes aspectos tales como: la existencia de una normativa específica sobre evaluación, la cantidad de profesionales que se desempeñan en el área y el perfil de las áreas, el presupuesto asignado, las fuentes de información, la existencia de un sistema de monitoreo y de un plan de evaluación.

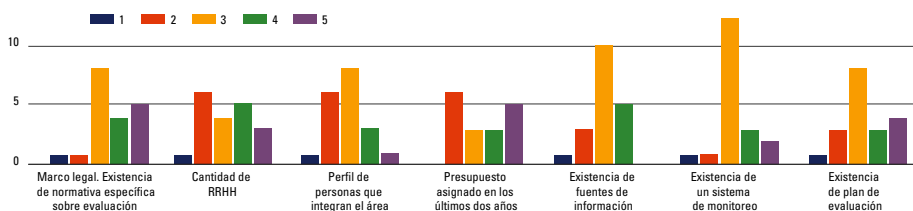
Casi ninguna persona valoró con el máximo puntaje ningún aspecto. La cantidad y perfil de personas que integran el área y el presupuesto asignado fueron los aspectos que cosecharon una mayor asignación del valor 2 (segundo en la escala).

Es interesante observar que el aspecto presupuesto asignado, así como tiene buenas valoraciones, también es el aspecto que más valoraciones 5 obtuvo. Lo que puede indicar una disparidad importante de acuerdo al área de evaluación de la cual estemos hablando. La existencia de un sistema de monitoreo tuvo una alta asignación de puntajes 3.

Los aspectos que han obtenido un mayor número de elecciones en el valor más bajo (5) han sido el presupuesto asignado (mencionado anteriormente), la existencia de un marco legal y de un plan de evaluación.

## Figura 2. Institucionalidad de áreas de evaluación

*Respecto del área de evaluación señalada ¿podría valorar su institucionalidad? (1 es el valor más alto, 5 es el valor más bajo)*



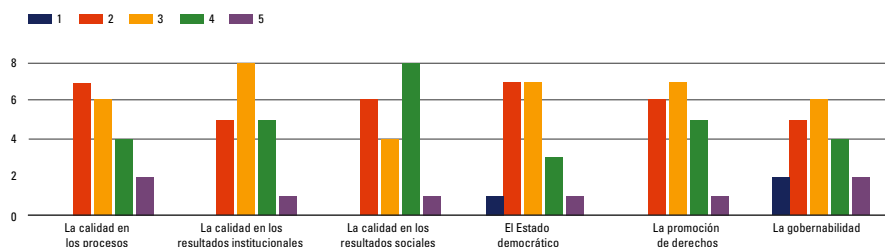
Fuente: informe Mapa de la evaluación en la Argentina 2018 (Red EvaluAR).

Respecto de la *utilización de las recomendaciones de la evaluación para mejorar el diseño e implementación de políticas y planes*, se propusieron en la encuesta diferentes aspectos sobre los cuales pudiera haber una incidencia de la evaluación: la calidad en los procesos, los resultados institucionales, los resultados sociales, el Estado democrático, la promoción de derechos y la gobernabilidad. A través de las respuestas observamos que los aspectos en los cuales mayormente inciden las evaluaciones son la calidad de los procesos y de los resultados institucionales. También existe una elección importante de valoraciones intermedias en los aspectos calidad de los resultados sociales y Estado democrático, siendo los aspectos promoción de derechos y gobernabilidad los que cosechan una mayor cantidad de valoraciones bajas (4 y 5).

Es interesante destacar que el aspecto calidad en los procesos, así como obtiene la mayor cantidad de elecciones del valor 2 (segundo más alto), también comparte el podio de elecciones del valor 5 junto con el aspecto gobernabilidad.

### Figura 3. Utilización de recomendaciones para mejorar el diseño e implementación de políticas

*Respecto del área de evaluación señalada ¿podría valorar la utilización de las recomendaciones para mejorar el diseño e implementación de políticas / planes... amas? (1 es el valor más alto, 5 es el valor más bajo)*

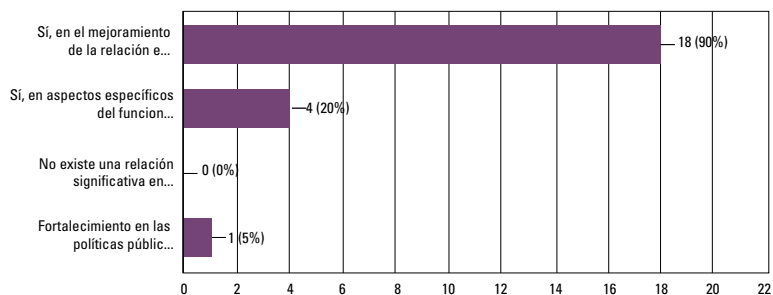


Fuente: informe Mapa de la evaluación en la Argentina 2018 (Red EvaluAR).

Respecto de la *relación entre el sistema democrático y la evaluación*, el 90% de las personas que responden consideran que la evaluación potencialmente puede incidir en el ejercicio democrático a través del mejoramiento de la relación entre sus componentes (entendiendo como tales componentes, entre otros: las capacidades estatales/políticas/de gobierno, las capacidades institucionales / administración pública- resultados de políticas-ciudadanía).

### Figura 4. Relación entre sistema democrático y evaluación de políticas y programas

*Si tomamos la siguiente definición de democracia: "Un régimen donde el acceso a las principales posiciones de ... ¿puede incidir en su fortalecimiento?"*

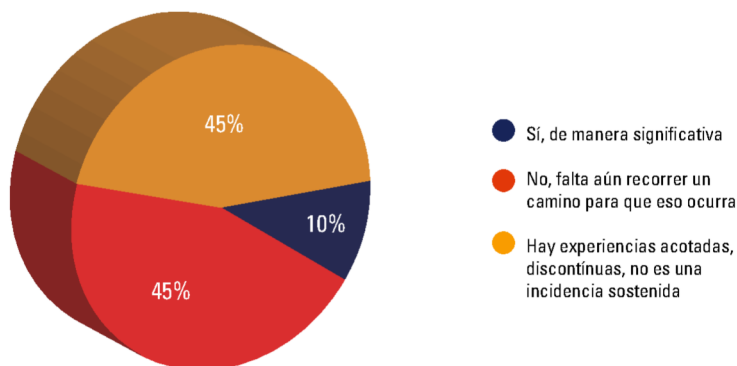


Fuente: informe Mapa de la evaluación en la Argentina 2018 (Red EvaluAR).

En cambio cuando preguntamos si en la práctica se considera que *la evaluación en la Argentina incide concretamente en el fortalecimiento de la democracia*, el 45% de respuestas afirma que no, mientras que otro 45% opina que hay experiencias acotadas, discontinuas, sin una incidencia sostenida (el 10% opina que sí existe una incidencia significativa).

### Figura 5. Incidencia de la evaluación en el fortalecimiento de la democracia

*En la práctica ¿considera que la evaluación en Argentina incide en el fortalecimiento de la democracia?*

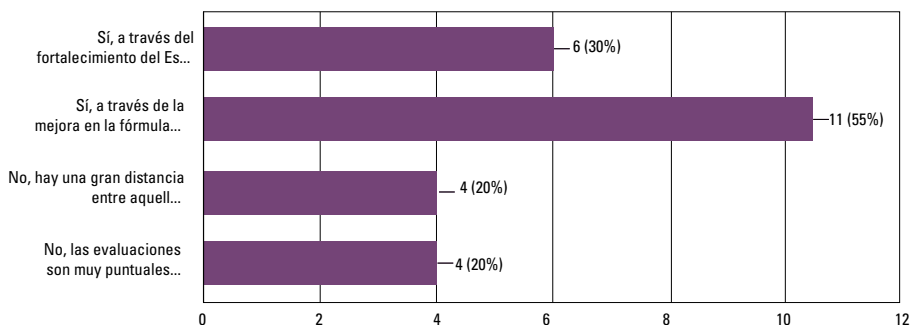


Fuente: Informe Mapa de la evaluación en la Argentina 2018 (Red EvaluAR).

Respecto de la pregunta sobre *si la práctica de la evaluación de políticas y programas públicos fortalece el ejercicio de derechos a la igualdad, la libertad de expresión, los derechos económicos, sociales y culturales como el derecho al trabajo, la vivienda, la seguridad social, la salud y la educación*, el 55% de las personas considera que “Sí, a través de la mejora en la formulación e implementación de políticas públicas”. El 30% entiende que “Sí, a través del fortalecimiento del Estado democrático”. Mientras que un 40% responde que “No porque hay una gran distancia entre aquello que se evalúa (con énfasis en los procedimientos) y la promoción de derechos” o porque las evaluaciones son muy puntuales y esporádicas, no influyen en la promoción de derechos.

## Figura 6. Relación entre ejercicio de derechos y evaluación de políticas y programas

*¿Considera que en la Argentina la práctica concreta de la evaluación de políticas y programas públicos fortalece... la salud y la educación, entre otros?*



Fuente: informe Mapa de la evaluación en la Argentina 2018 (Red EvaluAR).

Respecto de la pregunta sobre *si la práctica de la evaluación de políticas y programas en la Argentina fortalece la gobernabilidad* (cooperación entre instituciones y actores en el abordaje de los problemas priorizados por la comunidad política y social), mientras que el 40% considera que “No porque la práctica de la evaluación está acotada al ámbito institucional estatal”, solo el 10% entiende que “Sí, ya que promueve la articulación de actores y grupos”.

Estos datos colaboran en la confirmación de la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de la evaluación de políticas y programas, tanto en el plano conceptual como de la práctica, consolidación e incidencia en el campo de las políticas públicas. El apartado construido a continuación forma parte de este desafío. Resaltando nuevamente que el tratamiento de la temática de la evaluación no puede estar escindida de la discusión sobre modelo y rol del Estado, cuestión sobre la cual hemos planteado un posicionamiento al inicio de este artículo. Entendemos como valor prioritario la construcción y el fortalecimiento de Estados que puedan liderar la transformación social necesaria para lograr una distribución de los recursos que incluya a todos y todas en el ejercicio de los derechos humanos.

## **La evaluación desde una perspectiva integral y la toma de decisiones para lograr mejores políticas públicas**

La perspectiva integral de la evaluación parte de principios y criterios que implican la necesidad de fortalecer el liderazgo político y social del Estado y se sostiene en una concepción que enfatiza y pretende potenciar la capacidad transformadora de las políticas públicas, en la consolidación del pleno ejercicio de los derechos humanos.

El propósito de esta segunda parte del trabajo es desarrollar los principales aspectos de una perspectiva integral de la evaluación, cuestión que consideramos estratégica para fortalecer un modelo de Estado soberano en América Latina. En primer lugar, referimos a los principales aspectos de una perspectiva integral de la evaluación, comenzando por su definición.

La evaluación integral de políticas y programas públicos es una práctica de construcción, análisis y comunicación de información para mejorar tanto los procesos como los resultados de las decisiones e intervenciones del Estado. Implica una reflexión social compleja y participativa, que incluye el intercambio crítico y propositivo sobre los cursos de acción. El foco principal de atención de la evaluación se centra en la identificación, valoración y socialización de los resultados construidos por las políticas y programas, en términos de cambios sociales producidos en las condiciones de vida de la población (Amaya, 2016: p. 164).

Esta definición refleja un tipo de evaluación que se desarrolla como intento de abordar la temática desde la complejidad político-social que implica, ligada a la toma de decisiones de políticas públicas y la gestión de estas. La perspectiva integral de la evaluación tiene el foco de atención puesto en los resultados sociales de las políticas, teniendo en cuenta la necesidad de valorar tanto los diseños, procesos, resultados e impactos considerando la percepción de los grupos involucrados.

Se impulsa desde la promoción de los derechos humanos, entendiendo que los problemas de desigualdad social, libertad de expresión y organización política deben ser el eje vertebral de toda intervención en el ámbito de las políticas públicas.

Además, se desarrolla desde la preocupación por lograr la igualdad de oportunidades y trato efectiva entre hombres y mujeres, teniendo en cuenta el atropello a estas últimas que todavía las instituciones sociales y políticas reproducen.

La construcción, seguimiento y valoración de las políticas es una estrategia necesaria para el fortalecimiento de Estados soberanos, tanto para acompañar la construcción de la calidad institucional en sus dos sentidos como para consolidar la cohesión social alrededor de los resultados de las políticas. En este último sentido la perspectiva integral hace referencia a la competencia, deber y responsabilidad de comunicar efectivamente los resultados alcanzados en el ejercicio de su función de los funcionarios y las funcionarias públicas con cargos directivos. Resulta necesario promover este tipo de evaluación construyendo y fortaleciendo su institucionalización.

En los diseños de las instituciones públicas, la evaluación integral de políticas y programas debiera principalmente estar a cargo de un área vinculada a la planificación, con dependencia de la máxima autoridad posible del Poder Ejecutivo. Esta institución integrará y articulará las diferentes dependencias y actores que bajo su órbita ejerzan responsabilidades en la toma de decisiones respecto de las políticas y programas públicas. Por ejemplo, una secretaría de evaluación, dentro de la estructura de un ministerio o secretaría general de planificación, dependiendo de la presidencia de la Nación (SENPLADES, 2017).

A su vez, esta instancia de evaluación de políticas y programas debiera integrar y articular otras áreas inscriptas en los ámbitos de las políticas sectoriales (ministerios, secretarías, organismos) y programas especiales: ¿una

agencia nacional de planificación y evaluación?, ¿una secretaría de Estado dependiente de los ministerios de planificación (Poder Ejecutivo)?, ¿una jefatura de gabinete que efectivamente ejerza la conducción de un sistema integrado de evaluación?

La discusión sobre la fisonomía no dispone de una respuesta única. Más bien entendemos que puede asumir diferentes formas y dependencias, pero que en todas ellas debe tenerse en cuenta la primera cuestión de relevancia constitutiva y determinante de un sistema de evaluación integral: la cercanía con la toma de decisiones estratégicas.

Esta perspectiva de la evaluación supone la existencia de otros sistemas y subsistemas, con los cuales interactúa, pero a la vez se diferencia: los procesos de rendición de cuentas, las evaluaciones de los organismos de control, las auditorías internas o externas si existieran y las evaluaciones puntuales que pueden estar pautadas por las fuentes de financiamiento de los programas si así correspondiere.

Uno de los desafíos más importantes que plantea la institucionalización de la evaluación en nuestro continente es el de una mejor articulación entre los diferentes tipos y actores que comparten competencias de evaluación de políticas y programas, aunque tengan diferentes perspectivas y objetivos, resulta necesario mejorar el diálogo y trabajo conjunto entre estas instituciones, para potenciar logros, evitar solapamientos y contribuir de forma conjunta a la mejora en los procesos de toma de decisiones. Las diferencias entre esta forma o perspectiva de evaluación y los mecanismos de rendición de cuentas, por ejemplo, son varias.

En primer lugar, no se le asigna a la perspectiva integral un rol de control, y, por lo tanto, el énfasis no estará puesto en la “independencia” (pretensión altamente cuestionada en todo tipo de evaluación) ni en la escisión entre “la política” y “la evaluación”. Precisamente, la perspectiva integral de la evaluación se plantea como una intervención política, surgida de la responsabilidad

que ciertos actores tienen no solo sobre el uso de los recursos públicos y el apego a las reglamentaciones, sino también sobre los resultados que efectivamente se alcanzan o no mediante el ejercicio de sus funciones, no en términos individuales, sino en relación a las políticas, los programas o las áreas que se encuentran bajo su liderazgo.

Otra diferencia tiene que ver con la centralidad del aprendizaje y la incidencia en la toma de decisiones de una perspectiva integral de la evaluación. Precisamente por eso se piensa y propone bajo la órbita y cercanía de los responsables y las responsables de las políticas y programas. Son procesos centrados en la reflexión colectiva, la consideración y el análisis de resultados, la comunicación certera de estos, y sobre todo la toma de decisiones sobre los cursos de acción futura.

La evaluación se sitúa frente al desafío de diseñar intervenciones que sean sinceras con sus posicionamientos de valores, confiables respecto de la información que producen y pertinentes en sus conclusiones de modo tal que la mejora de las políticas públicas, sea siempre el punto de llegada.

La evaluación, desde una perspectiva integral, puede resultar un aporte importante a la mejora de la acción estatal orientada a lograr la transformación social y el ejercicio pleno de derechos. Pero este propósito plantea una serie de desafíos a tener en cuenta a la hora de pensar, describir o proponer sistemas de evaluación integral.

Uno de ellos es la necesaria articulación de la esfera política y la esfera “técnica”, que conviven y habitualmente confrontan en la administración. Las decisiones públicas se construyen a través de “lo posible”, en un marco de intereses individuales, grupales y sociales en continua negociación, alimentadas, entre otros elementos, tanto por posicionamientos ideológicos y estratégicos como por saberes.

El diálogo en un contexto de puja constante, entre la lógica de la política y la lógica de la administración es un desafío principal de las evaluaciones desde una perspectiva integral. En tanto “planificación”, “desarrollo”, “política”, “territorialidad”, “participación”, “resultados sociales” y “evaluación” pueden ser palabras interesantes para pensar de forma articulada.

La formulación y la implementación de políticas con resultados en materia de inclusión social se vieron acompañadas del registro de significados de esas políticas. En la Argentina, por ejemplo, existen diferentes y variadas evaluaciones de las principales políticas llevadas a cabo en los últimos años: Asignación Universal, Conectar Igualdad, PRO.CRE.AR, entre otros. Ahora, estas evaluaciones no han sido planteadas de manera sistemática ni se han establecido en las instituciones como procesos constitutivos y permanentes de la gestión de las políticas.

La evaluación de las políticas y programas públicos es una estrategia importante a la hora de mejorar el proceso de toma de decisiones en el ámbito estatal. Este potencial de la evaluación integral se fundamenta en el reconocimiento de la fuerte relación de incidencia recíproca adquiere con el entorno político y estatal. El desarrollo de prácticas de evaluación, en ciertos contextos y tipos, aporta a la mejora de la calidad de las instituciones públicas.

La evaluación integral se focaliza en los resultados de las políticas para tomar decisiones de mejora en la gestión de estas. Por lo tanto, se plantea como una estrategia de articulación y visión completa del concepto de calidad institucional, planteando la comprensión tanto de los procesos, como de los efectos de las decisiones y acciones del Estado.

En este sentido, la evaluación debe “sobrepasar” los límites de la administración. Las políticas implican a otros actores, grupos y colectivos sociales, por lo tanto, resulta importante tener en cuenta el sistema político en su conjunto. Si se acota el desarrollo de la evaluación al ámbito de la administración, esta no será un tema de interés en el ámbito de toma de decisiones sobre las políticas.

Las experiencias de evaluación que contienen elementos relacionados con una perspectiva integral, es decir que se orientan principalmente a la valoración social de las políticas, lo hacen desde una perspectiva de actores, retomando la pluralidad de aspectos que conforman una política.

### **¿Cuáles son las condiciones que debemos tener en cuenta para promover este tipo de evaluaciones?**

A continuación, compartimos algunas ideas para la implementación de esta perspectiva de evaluación, en la construcción de Estados soberanos.

*La evaluación integral debe situarse cercana a la toma de decisiones estratégicas*

Las experiencias recientes en diferentes países del continente nos impulsan a pensar que resulta deseable que la evaluación se desarrolle asociada tanto a los planes de desarrollo a nivel país (o región si hablamos de un nivel superior o inferior de gobierno), como a los planes sectoriales de las políticas (salud, educación, infancia, etc.). La evaluación integral debe abordarse asociada a las instancias de planificación de las políticas públicas.

El primer desafío de los equipos de evaluación puede ser mantener una cercanía crítica, reflexiva y propositiva con los ámbitos de toma de decisiones estratégicas en los cuales se desarrolla.

La tecnificación, aislación y supervivencia fronteras hacia adentro de los sistemas de evaluación es un riesgo que debe controlarse antes de cualquier otra pretensión de la práctica evaluativa.

Frente a este desafío, es importante pensar en la necesidad de impulsar consensos políticos basados en las instituciones de evaluación existentes, en las trayectorias históricas recientes que el país –o la región– ha presentado en la

temática. Las posibilidades de éxito en la construcción de perspectivas integrales de evaluación aumentan si estratégicamente se inician y desarrollan desde la articulación de los actores institucionales ya vinculados desde la formalidad o la práctica con la evaluación.

Otra cuestión central es poner en marcha estrategias de incidencia en la toma de decisiones, analizando las potencialidades y viabilidad para la incidencia de los resultados de la valoración en el proceso de toma de decisiones.

En el momento de diseño, en la construcción de acuerdos y en la implementación, es necesario tener presente “el después de la evaluación”. El análisis de “los usos” debe ser constitutivo del proceso desde el inicio. La reflexión y diálogo con los equipos de gestión de las políticas acerca del para qué evaluar fortalece la relación de la evaluación con la toma de decisiones. Esta no es una cuestión que pueda dejarse para el final, o peor aún, que quede fuera de las estrategias mismas de la evaluación.

### *La evaluación integral se nutre de diferentes tipos y metodologías de evaluación*

La evaluación integral se plantea como perspectiva. No se define únicamente ni por el momento en el cual se realiza ni por el tipo de evaluación que realice. La pretensión de incidencia en la toma de decisiones estratégicas y valoración de la transformación social de las políticas y los programas nos indica que la evaluación integral debe –o puede ser– tanto de diseño, de procesos, de resultados o de impactos. La pretensión ideal sería que un área de evaluación integral realice todo tipos de evaluaciones, exceptuando las obligaciones de control, transparencia y rendición de cuentas que debieran permanecer como competencias de los organismos creados específicamente para tal fin.

Una de las características principales de la perspectiva integral de la evaluación es la comprensión de la centralidad que la perspectiva de actores tiene a la

hora de valorar los múltiples aspectos que constituyen una política o programa público. Se entiende que la evaluación integral es una construcción colectiva, por lo tanto, subjetiva y que el equipo evaluador debe contar con las competencias adecuadas para liderar el proceso, proponiendo sobre el escenario a los protagonistas y equipos de la gestión de las políticas: responsables, equipos, equipos relacionados, sujetos de las políticas, expertos, entre otros.

No existe una única metodología propia de la perspectiva integral de la evaluación, las estrategias y selecciones metodológicas dependerán de las características de la cuestión a evaluar, los recursos, las competencias para hacerlo, entre otras cuestiones.

Por lo tanto, la cuestión radica en construir estrategias metodológicas pertinentes, centradas en las perspectivas de los actores, que cuiden sobre todo el respeto por los enfoques de derechos, entre otros, las identidades culturales y la igualdad de género.

Para esto, es necesario constituir equipos preparados y profesionalizados. Las competencias que estos equipos deben expresar son diversas, y puede ser este un tema de investigación en sí mismo. Pero, en términos generales, deben ser personas formadas en técnicas de investigación social, que comprendan el complejo entramado que se corresponde con las políticas públicas, que sean capaces de intervenir con empatía desde un rol de facilitador de un proceso de reflexión, más que de experto portador de verdades.

*La evaluación integral se basa en la promoción de la cultura de la evaluación*

La punición no resulta un incentivo articulador de perspectivas integrales de evaluación, los diseños y prácticas de evaluación integral deben apostar al fortalecimiento de la cultura de la evaluación como estrategia eficaz para la valoración y comunicación política del curso de las políticas públicas. Para lo cual, será necesario profundizar en programas de mejoras de las competencias

estratégicas y metodológicas para la evaluación, en ámbitos de formación en la temática, en redes de profesionales y otros ámbitos congregantes de evaluadores y evaluadoras.

Resulta necesaria la discusión sobre los saberes faltantes para encarar experiencias de evaluación con un lenguaje político, basado en la comprensión de la complejidad de las políticas públicas. Nociones sobre Estado, historia de las instituciones, sistema político, sociología política, administración, entre otros saberes, son necesarios para promover cultura de la evaluación, para luego concentrarse en las competencias necesarias para diseñar, liderar y llevar a cabo prácticas integrales de evaluación.

La práctica de la evaluación integral implica la construcción de capacidades de evaluación al tiempo que se implementa un ejercicio participativo y colectivo de reflexión social sobre los resultados de la acción estatal. Una práctica así definida deja instalado necesariamente el sentido político y técnico de valorar a la evaluación como función de transformación social de largo plazo y la importancia de dirigir el proceso desde el Estado para nutrir su capacidad soberana.

*El proceso de evaluación integral debe tener como norte el conocer y valorar la incidencia social de las políticas y programas*

Por último, la cuarta cuestión constitutiva de la perspectiva integral de la evaluación: el foco en los resultados sociales de las políticas. Hemos desarrollado que la evaluación integral no se acota a “un” momento ni tipo de evaluación, debido a que es, tal como se expresa, una perspectiva. De todas formas, la centralidad del propósito de conocer y valorar los resultados sociales de las políticas y los programas es una característica esencial de la perspectiva integral de la evaluación. Esto significa que principalmente interesa a esta perspectiva visualizar la relación entre las acciones del Estado y los cambios en las condiciones de vida de la población sujeto.

La motivación de la perspectiva integral de la evaluación es su potencial como aporte al proceso de toma de decisiones públicas, en la valoración de un contexto donde el protagonismo de la intervención estatal promueva el desarrollo con inclusión. El registro, análisis y valoración de las mejoras en la calidad de vida de la población (o ausencia de ellas), asociadas a la intervención estatal guía las intervenciones de una evaluación integral. La evaluación en el momento de diagnóstico, la calidad de los procesos y la identificación de resultados deben estar orientadas a la promoción del registro y la valoración de mejores resultados sociales de las políticas.

El objetivo es fortalecer la relación entre las acciones del Estado y la mejora efectiva de las condiciones de vida de la población, influyendo en el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, cada acción de la evaluación integral está orientada a registrar la incidencia de las políticas o los programas en la población sujeto.

## **Reflexiones finales**

Dentro del campo de la evaluación, la evidencia empírica y la literatura muestran que en América Latina se observa un progreso en la institucionalización de la evaluación, expresada en diversas iniciativas, especialmente la evaluación de programas que se incrementan progresivamente, lo que a su vez constituye una herramienta para la rendición de cuentas. Sin embargo, los estudios también muestran que el foco principal de las evaluaciones es de naturaleza económica, administrativa o gerencial, descuidando la inclusión de nuevos enfoques participativos o aprendizaje colaborativo basado en la experiencia.

Existe una relación de incidencia entre la evaluación de políticas y programas y el fortalecimiento de la democracia, aunque por supuesto este no es el único componente de la compleja situación social y política que atraviesa nuestro continente.

Resulta necesario entender la administración como uno de los componentes del sistema político, directamente influenciado por los devenires históricos y complejas relaciones existentes entre los elementos que lo conforman. En este sentido, la falta de capacidad institucional del Estado para liderar el abordaje de las necesidades de los sectores más vulnerables de la sociedad (empleo, educación, salud, bienestar social, estabilidad económica, etc.) no es una mera consecuencia de la ineficacia de la administración, es el devenir histórico de un modelo de Estado que ha predominado en América Latina –salvo excepciones históricas– donde la agenda de las decisiones y acciones no se encontró sustentada en la política como medio de construcción de un Estado integrador de las necesidades sociales, sino en los objetivos de grupos minoritarios de poder dominante.

Entendemos que la calidad de las instituciones públicas también debe incluir parámetros de valoración de los resultados sociales efectivamente alcanzados por la intervención estatal. Una gestión de calidad entonces es aquella cuyos logros son visibles en las mejoras que ha provocado en la calidad de vida de la población involucrada. Además, los estándares de calidad también deben contemplar los diferentes aspectos que hacen a la gestión y sus procesos.

Si los resultados y procesos son esferas constitutivas de la calidad institucional, los planes de mejora de las decisiones y acciones estatales debieran proponerse fijando estrategias y objetivos para ambas esferas. La atención de una sin la otra atenta contra las políticas en el mediano plazo. Una gestión puede perfectamente mejorar sus sistemas de empleo público poniendo en marcha las estrategias mejor ponderadas en el ámbito: incentivos al desempeño, diseños de carrera pertinentes, equipos de trabajo competentes, entornos laborales estimulantes, sin modificar la incidencia de los efectos de esa institución en la población. El mismo razonamiento podemos utilizar para los distintos aspectos que hacen a la gestión pública: el diseño de sus estructuras, la comunicación de sus resultados, la mejora de los procesos, etcétera.

Por lo tanto, las concepciones de calidad acotadas a las fronteras internas del desempeño institucional no nos llevan directamente a mejorar las políticas y sus resultados. Por el contrario y de la misma manera, los resultados sociales efectivos, difícilmente se lleven a cabo de forma sostenida sin atender a la mejora de los procesos de gestión.

El diálogo en un contexto de puja constante entre la lógica de la política y la lógica de la administración es un desafío principal para construir organizaciones capaces de abordar la diversidad, complejidad y gravedad de problemas sociales que atentan contra los derechos humanos básicos como el acceso a la alimentación, la vivienda, la educación, la salud, el trabajo y la libertad de expresión.

Respecto de la evaluación, resulta oportuno avanzar en la formulación, la descripción y el análisis en profundidad de una propuesta integral de evaluación de políticas públicas. La temática de la evaluación se encuentra en pleno desarrollo, y el desafío de construir conocimiento sobre cómo lograr que efectivamente sus resultados tengan incidencia en la mejora de las políticas plantea mucho trabajo por delante.

*Debemos lograr que se fortalezcan las tendencias a tratarla como una estrategia de gobierno, y no solo como un mecanismo de rendición de cuentas.* En este sentido es importante que se profundice la participación diferentes grupos de actores en los procesos de evaluación. Quienes mejor pueden valorar los resultados de una política son aquellas personas sujetos de esta.

La discusión cobra sentido, por un lado, en el plano de las estrategias necesarias para promover instancias de evaluación con sentido político, es decir, como aporte al proceso de toma de decisiones, con la participación de los grupos interesados, cuyos desempeños influyen en los resultados de las intervenciones públicas. Por otro lado, también se discuten las metodologías y los diseños institucionales que resultan más apropiados a nuestras realidades, cultura, historia, idiosincrasia y al estado actual de las capacidades institucionales para generar información adecuada que alimente la práctica evaluativa.

Hay experiencias muy interesantes, aunque no son las más difundidas por los medios hegemónicos en la promoción de estrategias de gestión y evaluación de las políticas públicas. Experiencias basadas en la perspectiva de actores, en la trascendencia social de las decisiones públicas más que en la reducción a una mirada procedimental o economicista.

La evaluación no resulta una panacea ni un proceso libre de conflictos e intereses. Es una estrategia de intervención compleja, que puede resultar una potente herramienta para el fortalecimiento de Estados soberanos. Mejores decisiones públicas basadas en la aceptación del conflicto como constitutivo de la política. El reconocimiento de la importancia que adquiere la participación social como elemento central para fortalecer el liderazgo de un Estado soberano. Instituciones capaces, que aborden la construcción de su calidad respecto del fondo y las formas. Evaluaciones que pongan en valor la trascendencia social de las políticas públicas. Ideas que consideramos claves frente al propósito de lograr sólidas raíces de compromisos con la transformación social en América Latina.

## Anexo: síntesis del marco normativo de la evaluación en la Argentina

EvaluAR – Mapa Diagnóstico de la evaluación en la Argentina 2018							
Relevamiento de normativas nacionales							
Tipo de normativa	Codificación	Organismo emisor	Año	Contenido	Alcance	Vigencia	Aplicabilidad <sup>7</sup>
Ley	Ley N° 24156, (Administración Financiera)	Congreso Nacional	1992	Crea el Sistema de Seguimiento Físico-Financiero, define las responsabilidades de las distintas partes interesadas, e indica los tipos de actividades de monitoreo y evaluación que deben realizarse.	Ministerio de Economía	Sí	AE
	Ley N° 24354 (Sistema Nacional de Inversiones Públicas)	Congreso Nacional	1994	Crea el Sistema Nacional de Inversiones Públicas y establece sus objetivos y alcances.  Determina las funciones del órgano responsable del sistema y de las oficinas de los organismos nacionales encargadas de elaborar proyectos de inversión pública.  Fija la forma de integración del Plan Nacional de Inversión Pública.  Delimita los tipos de proyectos que deberán cumplimentar el estudio de factibilidad e impacto ambiental.	Ministerio de Economía	Sí	AE
	Ley N° 25152 (Administración de los Recursos Públicos)	Congreso Nacional	1999	Crea el Programa de Evaluación de la Calidad del Gasto. Establece los Acuerdos Programa.	Jefatura de Gabinete de Ministros	Sí	AE
Decreto	Decreto N° 229/2000 (Carta Compromiso con el Ciudadano)	Poder Ejecutivo	2000	Crea el programa y define sus características básicas, incluyendo la necesidad de evaluar el cumplimiento de las metas previamente acordadas por las agencias.	Jefatura de Gabinete de Ministros	Sí	AE
	Decreto N° 992/2001 (Sistema de administración de Unidades Ejecutoras de Programa)	Poder Ejecutivo	2001	Creación de un sistema de administración de Unidades Ejecutoras de Programa para la gestión de un determinado programa presupuestario.	Jurisdicciones o entidades del régimen Acuerdos-Programa art. 5 de la Ley 25.152 o celebrados con la Secretaría Modernización del Estado.	Sí	AE
	Decreto N° 1836/2009 (Dirección Nacional del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales - SIEMPRO) <sup>8</sup>	Poder Ejecutivo	2009	La Dirección funciona en la órbita del Consejo Nacional de Políticas Sociales. Sus principales acciones son:  • Instalar y operar un sistema de información, evaluación y monitoreo de los programas sociales nacionales.  • Concretar y coordinar la evaluación de programas sociales en el marco de la gestión integral orientada a resultados.	Presidencia de la Nación	Sí	AE

7 AE: aplicación efectiva. | AP: aplicación parcial. | NA: no aplicación.

8 El Programa fue aprobado por Resolución N° 2851/1995 (Secretaría de Desarrollo Social).

EvaluAR – Mapa Diagnóstico de la evaluación en la Argentina 2018							
Relevamiento de normativas nacionales							
Tipo de normativa	Codificación	Organismo emisor	Año	Contenido	Alcance	Vigencia	Aplicabilidad
Decreto	Decreto N° 22/2011  (Modificación del organigrama de la Jefatura de Gabinete de Ministros)	Poder Ejecutivo	2010	<p>Establece como objetivos de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entender en el proceso de monitoreo y evaluación de la ejecución de las políticas públicas.</li> <li>• Coordinar con los distintos organismos de la administración pública nacional la articulación de los sistemas de evaluación sectoriales.</li> <li>• Desarrollar un sistema de seguimiento de los programas de gobierno, estableciendo indicadores clave de las políticas prioritarias para la toma de decisiones.</li> </ul>	Presidencia de la Nación	Sí	AE
	Decreto N° 434/2016  (Plan de Modernización del Estado)	Poder Ejecutivo	2016	<p>El Plan se estructura en cinco ejes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Plan de Tecnología y Gobierno Digital.</li> <li>2. Gestión integral de los Recursos Humanos.</li> <li>3. Gestión por Resultados y compromisos públicos.</li> <li>4. Gobierno Abierto e Innovación Pública.</li> <li>5. Estrategia País Digital.</li> </ol> <p>Algunas de las líneas de acción son:</p> <p>Fomentar la participación activa del ciudadano en los procesos decisorios, así como en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.</p> <p>Brindar asistencia técnica y capacitación a las distintas administraciones para la presentación y evaluación de proyectos de modernización de la gestión pública, articulando con los sectores académicos y privados.</p>	<p>Jefatura de Gabinete de Ministros.</p> <p>Secretaría de Gobierno de Modernización</p>	Sí	AP
	Decreto N° 292/2018  (Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales)	Poder Ejecutivo	2018	<p>El Plan es de aplicación obligatoria para todos los organismos y entidades del sector público nacional que implementen políticas, programas, planes y proyectos sociales, cualquiera sea su fuente de financiamiento. El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales establece los criterios y lineamientos para la evaluación de los programas y proyectos sociales por parte de la dependencia responsable.</p>	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	Sí	AE
Resolución	Resolución N° 416/2013  (Programa de Evaluación de Políticas Públicas)	Poder Ejecutivo	2013	<p>Ejes de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibilización e institucionalización.</li> <li>• Directrices e investigación aplicada.</li> <li>• Desarrollo de capacidades y capacitación.</li> <li>• Evaluación de políticas públicas.</li> </ul>	Jefatura de Gabinete de Ministros	Sí	AE

EvaluAR – Mapa Diagnóstico de la evaluación en la Argentina 2018							
Relevamiento de normativas nacionales							
Tipo de normativa	Codificación	Organismo emisor	Año	Contenido	Alcance	Vigencia	Aplicabilidad
Resolución	Resolución N° 310/2018  (Lineamientos de monitoreo y evaluación de políticas, programas, planes y proyectos sociales)	Poder Ejecutivo	2018	Establece las bases técnicas para regular la evaluación y el monitoreo de las políticas, los programas, los planes y los proyectos con impacto social de ministerios y organismos nacionales.	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	Sí	AE
Decisión administrativa	Decisión Administrativa N° 20 8/4/2002 (Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa - DiNIECE) <sup>9</sup>	Poder Ejecutivo	2002	Aprueba la estructura organizativa del Ministerio de Educación Nacional en la que aparece la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Su estructura definitiva fue aprobada por la Resolución N° 1111/2010. Su misión es brindar información oportuna y de calidad para la planificación, gestión y evaluación de la política educativa y facilitar el acceso a la información pública.	Ministerio de Educación Nacional	Sí	AE

- 9 Por la Resolución N° 234, sancionada el 21/2/2003, se aprueba la modificación de la estructura organizativa del Ministerio de Educación Nacional, y específicamente, en el caso de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, se agregan los suplementos: el Departamento Red Federal de Información y el Departamento de Evaluación de la Calidad. Por el Decreto N° 677/2006 se transfiere la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa del ámbito de la Subsecretaría de Equidad y Calidad a la Subsecretaría de Planeamiento Educativo.

## Bibliografía

- Aquilino, N. (2016). Agencia Nacional de Evaluación: Un diseño posible. *Área de Estado y Gobierno*. Documentos de políticas públicas.
- Aquilino, N. y Ballescá, M. (2017). ¿Todos los caminos conducen a Roma? Análisis comparado en la institucionalización de la evaluación. *Programa de incidencia, monitoreo y evaluación, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)*. Documento de trabajo n° 159.
- Aquilino, N. y Amaya, P. (Comps.) (2015). Mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina. Buenos Aires: Red Argentina de Evaluación–EvaluAR.
- Amaya, P. (2014). El proceso de evaluación del programa Conectar Igualdad en Argentina como referencia innovadora de una iniciativa interinstitucional y participativa. Recuperado de: <http://siare.clad.org/fulltext/0076502.pdf>
- (2016). *Evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento del Estado*. (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona. Repositorio Universidad Autónoma de Barcelona <https://ddd.uab.cat/record/168457?ln=es>
- Blutman, G. y Cao, H. (2012). Hoja de ruta sobre reforma y modernización del Estado. *Aportes*, 18 (30).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013). *Evaluación de Programas Públicos en Latinoamérica en el contexto de la Gestión Pública para Resultados*. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2015). *La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL*. México: CONEVAL.

- Cunill, N. y Ospina Bozzi, S. (2003). Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas. Caracas: CLAD; AECI/MAP/FIIAPP.
- Cejudo, G. y Abarca, F. (2015). ¿Cómo se usan las evaluaciones? Análisis de cómo los programas reaccionan a lo que recomiendan las evaluaciones en México. Seminario de Estudios Empíricos sobre la Utilización de las Evaluaciones. Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe (CLEAR). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona: Ariel.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2012). *Guía metodológica para el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y la evaluación de políticas estratégicas*. Bogotá: DNP.
- (2014). *Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas*. Colombia: DNP.
- García López, R., Laguzzi, H. y Guerrero, W. (Eds). (2007). Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe. II Conferencia Regional de Monitoreo y Evaluación. Nueva York: Banco Mundial (BM) - Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Grau-Solés, A., Íñiguez-Rueda, P. y Subirats, J. (2011). ¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional. *Athenea Digital*, 11(1), 63-84.
- Revista de Administración Pública (2010). *La evaluación en el sector público*, 121, XLV(1).

Lazaro, B. (2015). *Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina*. Madrid: Eurosocietal.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica Área de Evaluación y Seguimiento (2012). *Manual gerencial para el diseño y ejecución de evaluaciones estratégicas de gobierno*. San José de Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica Área de Evaluación y Seguimiento.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (2015). *Guia de Monitoramento PPA 2012-2015*. Brasília.

Muñoz, M. (2005). *Evaluación de Resultados en Chile: el Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental*.

Ospina, S. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Ponencia llevada a cabo en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.

Pichardo Muñoz, A. (1997). *Evaluación del impacto social, el valor de los humanos ante la crisis y el ajuste*. Buenos Aires: Lumen Humanitas.

Ríos Hess, S. (2007). *Diagnóstico de los sistemas de monitoreo y evaluación en Chile*. Caracas: Publicaciones del Centro latinoamericano de Administración y Desarrollo.

SENPLADES (2012). *Notas para discusión: Definiciones conceptuales del subsistema de seguimiento y evaluación*. Quito.

----- (2017). *Lineamientos de seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial*. Quito.

- Skocpol, T. (2011). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. En C. Acuña (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Surabits, J. (2004). *¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?* Ponencia llevada a cabo en el Congreso Internacional del CLAD. Madrid, España.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas* Barcelona: Book Print Digital.
- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina? *OSAL*, XI(27).
- Unzué, M. (2012) “El Estado Argentino (1973–2003) Ciclos de ajuste y cambios. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Vilas, C. (2011). *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Lanús, Universidad Nacional de Lanús.
- (2013). *El poder y la política, el contrapunto entre la razón y las pasiones*. Buenos Aires: Biblos.
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation*. (Segunda edición ed.). Upper Sadle River, New Jersey. Pearson Prentice-Hall.
- Zaltsman, A. (2004). La evaluación de resultados en el sector público argentino: un análisis a la luz de otras experiencias en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 29.



Los gobiernos que asumieron en 2019 tienen desafíos de extrema urgencia e importancia.

El endeudamiento externo en nuestro país ronda los 164 mil millones de dólares. En los últimos años creció la desigualdad social, la inflación es alta (especialmente en materia de alimentos, medicinas y servicios básicos) y el 33,6% de las personas se encuentran en

condiciones de pobreza. Los programas sociales se encuentran desfinanciados y el sistema productivo desarticulado.

El Programa de gobierno, políticas públicas y transformación social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) presenta esta colección de treinta y dos artículos distribuidos en 6 volúmenes desarrollando una serie de reflexiones y estrategias en clave de expansión y fortalecimiento de los derechos humanos.

Estos trabajos abordan además la relevancia que presenta el propósito de potenciar las capacidades y la eficacia del Estado en sus tres niveles institucionales: nacional, provincial y local, y en sus instancias ejecutiva, legislativa y administrativa.

El objetivo de la obra es aportar a los procesos de reflexión, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas que contribuyan a la mejora de la calidad de vida de la población.

