

Políticas públicas subnacionales: las dinámicas del sistema de partidos y las estructuras estatales en las políticas públicas de reforma administrativa y modernización del estado en Entre Ríos (2011-2023), en perspectiva comparada

Diego J. Gantus, Nahuel Bourlot, V. Gastón Mutti, Silvana Gómez, Alfredo Romero, Elías Fernández, Guillermina Curti, Mauro Müller

Autores: Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos. Almt. Brown 54, Paraná, Entre Ríos, Argentina.
Contacto: diego.gantus@uner.edu.ar

ARK: <https://id.caicyt.gov.ar/ark:/s22504559/h2kiajtsu>

Resumen

En el marco de una línea de trabajo iniciada en 2015, en torno a las dinámicas que conectan al sistema de partidos a nivel subnacional con las estructuras estatales, el proyecto busca responder a dos preguntas íntimamente relacionadas: en primer lugar, ¿Quiénes hacen las políticas públicas en las provincias argentinas?, en el sentido de dotar a sus instrumentos o medidas de su orientación o configuración general; y, en segundo lugar, ¿Cómo llegan a ocupar los lugares desde los que ejercen dicha influencia?. El trabajo tiene una doble concentración o foco: se concentra en el caso entrerriano para el período analizado, pero con el rabillo del ojo mira las experiencias en otras provincias argentinas. Y dentro de ese recorte temporo-espacial, se enfoca en un sector de políticas que podríamos denominar, alternativamente, de Reforma Administrativa y/o Modernización del Estado; pero que, en lo sustantivo, esas y otras etiquetas remiten al mismo dominio al que refiere la internacionalmente más utilizada “Reformas a la Gestión Pública” (Pollit y Bouckaert, 2017).

Palabras Clave: Políticas Públicas; Modernización del Estado; Entre Ríos

1. Introducción

El proyecto que aquí reseñamos es continuidad de una línea de trabajo iniciada en la Facultad de Trabajo Social en 2014, que buscaba identificar de qué modos específicos se relacionan el Sistema de Partidos y las Estructuras estatales en la Provincia de Entre Ríos.

De las múltiples dinámicas que los vinculan, nos interesaban especialmente las que se expresan o concretizan en el proceso de formulación de las Políticas Públicas. Y exploramos, a tal efecto, instrumentos o medidas de política pública en tres sectores diferentes (las Intervenciones del Estado sobre sí mismo; el Desarrollo Económico-Productivo, y la Gobernanza Electoral). En el marco del proyecto actual, nos propusimos recortar el alcance del proyecto, y profundizarlo a la vez.

¿En qué sentidos esta doble pretensión es posible? Por un lado, sobre el recorte del alcance, dentro de las que denominábamos *Intervenciones del Estado sobre sí mismo*, nos concentramos en un tipo específico: las Reformas Administrativas y/o de Modernización del Estado, que la literatura internacional reconoce con la etiqueta de *Reformas a la Gestión Pública*. Por el otro, en relación a la profundización, buscábamos no sólo identificar quienes hacen las políticas públicas, y cómo es que llegan a las posiciones privilegiadas para influir decisivamente en su orientación general; pretendíamos saber, adicionalmente, qué diagnósticos realizaban previo al diseño de la intervención, de donde provenían las ideas que la modelaban, qué actores o factores facilitaron u obturaron el diseño y/o la posterior implementación, y qué concesiones debieron hacer, si alguna, respecto de su intención inicial.

2. Objetivos propuestos y cumplidos

La pregunta de investigación que guió la indagación se formula como sigue: ¿Quiénes definen la orientación general de las políticas públicas de Reforma Administrativa y/o Modernización del Estado en las Provincias argentinas? Nuestra hipótesis principal, a contramano de ciertas caracterizaciones contemporáneas sobre la política en general, y la argentina en particular, es que dotar a las políticas públicas de su orientación general en las provincias argentinas es tarea de los gabinetes y las legislaturas (nada más tradicional; nada más provocador).

El objetivo de la indagación era, entonces, determinar quiénes dotan a las iniciativas de política pública de Reforma Administrativa en la Provincia de Entre Ríos, de su orientación general, para el período 2011 -2023; adicionalmente, de qué modo acceden a las posiciones de poder institucionalizado que les permite ejercer sobre el proceso de formulación de políticas una influencia semejante.

Entendíamos que, a efectos de situar los hallazgos de nuestro proyecto en el contexto de una discusión más amplia, debíamos caracterizar, primero, las tendencias de Reformas a la Gestión Pública a nivel regional latinoamericano; pero a continuación, a nivel subnacional en nuestro país (en otras provincias en general, en Santa Fe en particular).

Siendo exitosos en estas dos tareas preliminares, estaríamos en condiciones de conducir nuestra investigación siguiendo una metodología pertinente que se detalla en el apartado siguiente (ver. Punto 3, Marco Teórico y Metodológico), y que nos permitiría responder a los interrogantes planteados, a partir del cruce de fuentes primarias y se-

cundarias que nos conducirían a identificar a) un conjunto de instrumentos de políticas públicas que podían ser considerados como *emblemáticos* de acuerdo a los criterios del proyecto; b) a funcionarios/as, legisladoras/es, que podían ser considerados por nuestros Informantes Clave, como *las/os responsables* de influir decisivamente en la concepción de aquellos instrumentos (esencialmente, dotándolos de su orientación general).

El corolario de esa secuencia lógica de actividades y decisiones era encontrarnos, cara a cara, con esas y/o esos responsables de proveer la orientación general de los citados instrumentos, con el propósito de conocer en profundidad su trayectoria educativa, su trayectoria en política, las condiciones que permitieron su acceso a la posición desde la que ejercieron esa influencia (habitual, más no exclusivamente, una posición dotada de poder institucionalizado para), y el proceso de emergencia, negociación y decisión que conducen luego a la posterior implementación.

En el despliegue de las actividades propias del primer año, avanzamos en buena medida de acuerdo con lo previsto, aprovechando el año electoral para refinar marco teórico, identificar tendencias reformistas, y elaborando los bocetos de las bases de datos y/o de los guiones de entrevistas.

En el inicio del segundo año, se declara la pandemia de COVID-19. Las medidas implementadas a efectos de disminuir el ritmo de contagios y utilizar más eficazmente los recursos disponibles para la internación de los casos agudos, que conocimos con las siglas de ASPO y DISPO ciertamente nos obligaron a detener las actividades. La disponibilidad de las y los potenciales informantes claves, así como la búsqueda y análisis de información documental, y el vital acceso a funcionarias y funcionarios, o legisladoras y legisladores, se vieron postergados en aras de respetar que muchas prioridades habían cambiado.

Retomamos en marzo de 2022, hicimos los ajustes metodológicos pertinentes, y cerramos la investigación en línea con lo proyectado inicialmente. En ese contexto, debe mencionarse, 3 miembros del equipo de proyecto asumieron funciones directivas en la Facultad de Trabajo Social (Alfredo Romero, Silvana Gómez, y Elías Fernández) lo que nos obligó a reestructurar la asignación de responsabilidades dentro de la ejecución.

3. Marco teórico y metodológico

A – Marco Teórico

La vía de acceso al problema más general con que este proyecto se relaciona que ha sido tradicionalmente privilegiada, es aquella que pone el foco sobre el proceso o ciclo de políticas. En tanto dispositivo analítico, el *policy process* concibe a las políticas públicas como un proceso que se desenvuelve en etapas o fases (A VILLANUEVA; 1993:15-16), permitiendo una aproximación a la conflictiva trama de interacciones entre actores (sus intereses, recursos y estrategias), en arenas constreñidas por reglas (formales e informales), en un espacio y un tiempo que importan, y cuyo resultado son las decisiones de los poderes del Estado. Como sostenía Marshall E. Dimock a inicios de los años 50', es en este sentido en que el concepto de política pública "encierra la actividad total del sistema político" (Dimock, 1953 EN GUERRERO, 2001:77).

La crítica al Proceso de Políticas como dispositivo, encarnada más recientemente¹ por Paul Sabatier, generó en los años 80's y 90's una saludable revitalización de las discusiones sobre los factores que permiten entender *por qué las políticas públicas son las que son (y por qué no son de otra manera)*, asignando un papel especial a las creencias, valores, los aspectos cognitivos y los aprendizajes asociados a los distintos actores que participan del proceso (SABATIER, 2010). El papel que juegan las ideas, sus representaciones y significados², son decisivas para comprender no sólo los intereses y las posiciones en pugna, sino fundamentalmente, las orientaciones de políticas que permiten identificar patrones de continuidad o cambio³.

De aquella trama de actores que protagonizan el Proceso de Formulación de Políticas (en adelante, PFP) con creencias, valores y objetivos no necesariamente congruentes, importan especialmente a los efectos de este proyecto, aquellos que, ocupando posiciones formalmente privilegiadas dentro de las estructuras estatales, inciden efectivamente en la orientación general de las Políticas Públicas. Y ello en virtud de los distintos recursos que proveen a sus ocupantes (recursos que varían de posición en posición, pero que en términos agregados, permiten diferenciar a sus ocupantes de otros actores dentro y fuera de aquellas estructuras).

Por posiciones privilegiadas en el Proceso de Formulación de Políticas entendemos a) al titular y vice del Poder Ejecutivo, las/os miembros de su gabinete, y todas/os las/os designadas/os políticos que todas/os aquellas/os tienen potestad de nombrar (es decir, todas las posiciones que integran el nivel de gerenciamiento político de un estado; FERRARO, 2006); y b) los integrantes del Poder Legislativo.

Reconocemos, claro está, que las posiciones más altas de la dirección del Estado que gozan de la estabilidad en el cargo y otros derechos (y cuyas posiciones no dependen del resultado de una elección), y la sociedad civil a través de sus Organizaciones (OSC's), los movimientos sociales, las *campañas*, etc. inciden en dicho PFP (y muchas veces, de manera muy decisiva). Sin embargo, nuestro foco estará puesto en la dinámica entre estructuras estatales y partidos políticos (entre posiciones y ocupantes que acceden a ellas vía elecciones). Esas dinámicas buscarán ser capturadas en los instrumentos de política pública (o iniciativas de política, o medidas de política; BARZELAY, 2001).

Instrumentos, medidas o iniciativas de política pública serán utilizadas, a tal efecto, como si fueran sinónimos. Lo son también de la expresión Políticas Públicas, en el sentido de constituir la expresión más concreta, más específica, de la toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada. Lo que en efecto "... explicita una intención de resolverla, que se concreta en una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales" (OSZLAK y O'DONNELL, 1976:21).

1. Son previas las críticas de autores como Charles Lindblom (1999), y Robert Nakamura (1987), que pusieron el dedo en la llaga de algunos rasgos decisivos del MS. En particular, sobre la distancia que existe entre aquel y lo que efectivamente hacen los formuladores de políticas (ellos salen del paso, se acomodan, como sostuvo Lindblom). Y sobre el descalce entre la realidad y la "linealidad y secuencialidad del modelo" (NAKAMURA, 1987).

2. Lo que desde otras perspectivas del Análisis de Políticas Públicas, autores como Pierre Muller denominan los "referenciales" de las políticas (MULLER, 2006)

3. La referencia a Sabatier importa doblemente; como ya se ha señalado, puso en cuestión seriamente el modelo heurístico o secuencial de políticas, abriendo paso para una crítica que aún no cesa, y que erosionó las bases del papel que la racionalidad estricta juega en estos asuntos; en segundo, porque ha sostenido que el análisis de una política pública demanda 30 años (SABATIER, 2010). Una perspectiva como la sugerida, sin duda adecuada, escapa a las posibilidades de nuestro proyecto.

Claro que al igual que Sabatier, los autores están pensando en la película antes que en la foto. Pero igual de claro debe quedar que nuestros objetivos son diferentes: antes que el análisis de las políticas públicas, nos interesa la identificación de ¿Quién ha definido la orientación general de la política / toma de posición del Estado?, expresada en una o más decisiones, general más no necesariamente, expresada en un acto formal⁴

En función de esa pregunta de investigación, entendemos hoy que las dinámicas que nos interesan pueden capturarse más específicamente siguiendo el rastro de estudios que abordan los mecanismos a través de los cuáles ciertos agentes acceden a posiciones en las estructuras estatales que los habilitan para incidir de manera decisiva en la definición de la orientación general de las políticas públicas. O, más concretamente, los estudios que indagan sobre: 1) Selección de candidatos; 2) Conformación de Gabinetes. Esos estudios han prosperado en las últimas décadas, entorno a la noción de *carreras políticas*.

Por un lado, es relativamente sencillo argumentar porqué importa el proceso de selección de candidatos en un partido político. “El proceso de selección es un aspecto importante porque *muestra quién es reclutado para ganar una elección* (Epstein 1967/2000:201; Gallagher 1988:2); *permite conocer la dinámica intrapartidaria* (Gallagher 1988:2; Ware 2004:257; Rahat y Hazan 2001:297; Billie 2001:364) y *los momentos de mayor conflicto* (Gallagher 1988:2); *vincula a las elites partidistas, a los candidatos y a los votantes entre sí* (Taylor 2000:2); *permite observar una de las dimensiones centrales de la estrategia organizativa para conquistar apoyos por parte de los políticos y sus partidos* (Freidenberg 2001) y *puede afectar la disciplina de los miembros en el Legislativo* (Gallagher 1988:265; Mainwaring y Shugart 1998:164), con claras consecuencias para la cohesión del partido (Gallagher 1988:265) así como también *el rendimiento de la instituciones del sistema político* (Gallagher 1988:1; Billie 2001:364); también es factible comprender la manera en que funciona el sistema democrático, toda vez que es de esperar que en éste tipo de régimen sus instituciones también se comporten internamente de manera democrática (Billie 2001:364)” (FREIDENBERG y SANCHEZ LOPEZ, 2001:3-4; destacado nuestro).

Importancia semejante tiene la designación de los cargos más altos de la Administración Pública, cuya nominación es exclusiva potestad de los funcionarios electos. En nuestra indagación, *importa sobremanera la nominación de Gobernadores y sus vices, ministros y secretarios de Estado provincial, y sus asesores*. En particular, *buscaremos determinar si el criterio de nominación* (confianza política y/o estricta militancia, saber técnico, reparto de poder al interior de una coalición, o un mix de todos o algunos de ellos) se corresponde a) con la pretensión de mantener el control político sobre el gobierno y su desempeño; o b) con la pretensión de ampliar la base de sustentación política (apoyo) del mismo. Adicionalmente, *si el criterio puede influir en las orientaciones de política pública* (JIMENEZ ASENSIO, 1992).

En síntesis, si acceder a posiciones privilegiadas así entendidas (cargos del Poder Ejecutivo o Legislativo) les permite influir en la toma de decisiones de política pública, importa entonces saber cómo son seleccionados (para competir o para servir). Subyace a este interés la creencia en que los procesos de selección de candidatos tienen inci-

4. Ello no implica, entonces, ni desconocer la dimensión temporal del análisis de políticas públicas, ni tener una mirada restringida, formalista, del modo en que el Estado interviene.

dencia en el perfil de estos⁵ (DE LUCA et AL, 2008; ARDANAZ, LEIRAS y TOMASSI, 2012), y en su posterior desempeño.

B – Marco Metodológico

En consonancia con nuestro proyecto anterior, entendemos que el diseño de la investigación más apropiado es el de un Estudio de casos múltiples (ECM), en el que las unidades de análisis serán los instrumentos de políticas públicas orientadas a “cambiar deliberadamente estructuras, procesos y/o cultura de las organizaciones del sector público de que funcionen mejor (en algún sentido” (POLLIT y BOUCKAERT, 2017:2). Este diseño se ha probado efectivo para resolver dos desafíos que suelen enfrentar los estudios como el nuestro:

1. El primero, en alguna medida hoy relativo, refiere al *status* (la valoración) de los estudios cualitativos.
2. El segundo que aquí nos ocupa, más sustantivo, se relaciona con la selección de las unidades de análisis (los casos) que pretendemos conocer en profundidad, para poder derivar de ellos un cierto conocimiento (preliminar, tentativo) de las demás unidades de análisis que componen el universo bajo estudio.

El primero está íntimamente ligado al segundo; la revalorización de los estudios de casos (en particular, desde una perspectiva comparada) no ha hecho más que aumentar en los últimos 30 años. Y ello se relaciona estrechamente al segundo, puesto que el diseño elegido es uno apropiado para “producir teoría”. Desglosamos a continuación un argumento que puede ampliarse en Gantus (2015), y en quien aquí nos basamos.

La pregunta que se sigue es ¿Seleccionar casos de qué universo? ¿El de “todas” las políticas públicas, de “todos” los sectores, de las 4 administraciones provinciales implicadas? (Urribarri 2, Bordet 2, ER2019-2023). Un estudio standard (estadístico, “entre unidades”), demandaría poder listar y extraer aleatoriamente de entre todas las políticas de todos los sectores, una muestra “representativa”. Ello excede los recursos de esta indagación.

Sin embargo, un estudio de casos (“de algunas unidades”), enfrenta el mismo desafío de derivar conocimiento de ciertas unidades, que sea tentativamente válido para otras. Lo que ocurre es que, a esas exigencias, las enfrenta y satisface de manera diferente. Uno de los dos principales referentes en el campo de la Ciencia Política sobre la cuestión (GERRING, 2004) identifica 9 técnicas, con sus correspondientes “usos”. Al igual que en Gantus (2015), los objetivos de nuestra investigación “sugieren” una combinación de casos “diversos” con “casos extremos”: el objetivo de ello es generar hipótesis y contrastarlas.

Nuestra investigación formula una hipótesis respecto de qué mecanismos causales (dentro de los conocidos que vinculan estructura estatal con partidos políticos) parecieran predominar en el proceso de políticas. Lo que importa es contrastarla. La diversidad estará asegurada por una indagación de Gobernaciones diferentes (4). El “dilema” está encerrado en la pregunta ¿Qué constituye un caso típico? (que por definición es un caso representativo). Y que, en ausencia de una nómina exhaustiva, para sortear luego un conjunto de unidades, no podemos resolver con “casos típicos”. Pero sí puede resolverse con casos extremos.

5. Esta creencia, razonable por cierto, se ve negada en el caso estadounidense, en el que el cambio operado en las reglas para seleccionar candidatos (y la consecuente difusión de las primarias) no ha producido un cambio en el perfil del candidato o la candidata elegido/a (WARE, 2004:399). De la misma manera, al menos en el corto plazo, la implementación de las PASO no ha favorecido en general la realización de primarias competitivas en nuestro país.

La noción de instrumentos o iniciativas emblemáticas de Política de Reforma podría ser de utilidad. A priori, parecieran constituir “lo opuesto” a casos típicos; tienen la ventaja de su utilidad para construir hipótesis. Así entendidas, los instrumentos de políticas públicas emblemáticas son aquellos que satisfacen, al menos, uno los siguientes criterios: a) su continuidad o cambio afecta a un número muy significativo de personas de manera directa; b) involucran una porción muy significativa de recursos; c) han sido explicitadas como prioritarias por parte del gobernador y/o su gabinete; d) han movilizadas en torno de su discusión/tratamiento, cambio/continuidad, un número muy significativo de actores no usualmente movilizados/participantes en el debate público.; e) constituyen una parte muy significativa de la actividad del Ministerio o Secretaría de Estado.

Para lograr lo anterior, en el presente proyecto, nos propusimos entonces:

- I. Construir una base de informantes claves (funcionarios/os actuales o ex funcionarios/os, legisladoras/es actuales o ex legisladoras/es, académicas/os y periodistas especializadas/os) con expertise en el sector de políticas bajo estudio
- II. Construir un guión para conducir entrevistas con el/la IC, con el propósito de identificar, en el sector de políticas bajo estudio, un conjunto de instrumentos o iniciativas emblemáticas de políticas públicas (en este caso, de Reforma Administrativa, Reforma a la Gestión Pública, o de Modernización del Estado), y el/la o las/os funcionario/s o funcionaria/s que el IC considera responsable de dotar a esa iniciativa o instrumento de su orientación general.
- III. Construir un guión para entrevistar a las/os responsables, con el propósito de precisar: dónde y cómo se han formado; dónde y cómo han obtenido o formado las ideas en que traducen luego aquella orientación general; cómo acceden a la posición que les permite tener una influencia tal en el proceso de formulación de políticas, y cuestiones accesorias.

4. Síntesis de resultados y Conclusiones.

Respecto de las Tendencias sobre Reforma Administrativa a nivel Nacional (1), debe decirse que el marco teórico del proyecto toma como punto de referencia la obra de Pollit y Bouckaert (2017), y los modelos de la Nueva Gestión Pública, Neo-Weberiano, Redes y Governance. Al respecto, vale señalar el co-director es co-editor de una obra en inglés que aborda las Reformas a la Gestión Pública en los últimos 30 años en 8 países de América Latina, en perspectiva comparada. Su hipótesis, consistente con la orientación general de este proyecto, es que en América Latina hemos avanzado hacia la hibridez de modelos reformistas, antes que en el predominio de uno o más modelos sobre otros. (DUSSAGE LAGUNA, PULIDO SANABRIA Y GANTUS, 2023 -en prensa-).

Ese hallazgo, preliminar, es consistente también con el que se considera, aún, un debate pendiente. Tal es el caso de Fuentes, Güemes e Isaza: “La cuestión de los modelos de gestión para el sector público en América Latina se discute mejor en un marco de referencia que contemple los objetivos que pretende conseguir el Estado... Atentos a lo anterior, es preciso que los países de la región recuperen la olvidada finalidad de la administración pública: resolver conflictos y generar bienestar colectivo; y para ello se interroguen sobre las formas deseables de administración y gobierno, las competen-

cias deseadas en el servicio público, el tamaño, los recursos y los resultados que esperamos del Estado. Quizás uno de los principales problemas para encarar la reforma sea justamente la dificultad de tener un debate de este tipo..." (FUENTES ET AL, 2009:77).

Esas discusiones se han realimentado, en esta particular coyuntura, con las presiones adicionales a las que Estado y la forma concreta en que éste se organiza y gestiona se ha visto sometido durante la emergencia y desarrollo de la Pandemia. ¿Qué efectos, si alguno, tendrán esas transformaciones coyunturales en la configuración de las estrategias reformistas, y sus modelos? es materia de creciente interés. O, en realidad, ¿Vinieron para quedarse? Que todo ello ocurra en el contexto que Oszlak y otros han denominado como propio de la Era Exponencial (OSZLAK, 2020) no hacen más que complejizar esta discusión, aunque aún sus efectos netos tampoco estén del todo claros aún.

Por el otro, los avances sobre tendencias de Reforma Administrativa Subnacional (2) se reflejan en la ponencia presentada por Silvana Gómez y Nahuel Bourlot en el marco del II Congreso Nacional de Administración Pública, que nuestra Facultad co-organizara en 2020 con la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública (y en cuya organización, este equipo de proyecto tuviera un rol central). Los autores reconocen los hitos y mecanismos a través de los cuáles, a partir de 2015 fundamentalmente, el Gobierno Federal ha buscado modelar los esfuerzos reformistas a nivel sub-nacional (ciertamente, con éxito dispar). Una vez hecho, avanzan en la caracterización de estos esfuerzos en la Provincia de Entre Ríos y en la Provincia de Santa Fe.

Aunque en el caso entrerriano hay tibios esfuerzos en la gestión 2011-2015, será a partir de la creación de la Secretaría de Modernización del Estado y Participación Ciudadana (Decreto 264/2015) que estos esfuerzos se incrementarán y profundizarán, adquiriendo rasgos de sistematicidad y continuidad sin precedentes en la provincia.

En el caso santafesino, es notoria la influencia que tienen las bases programáticas de gestión del Frente Progresista Cívico y Social en la manera de percibir los rasgos estructurantes de un proceso de Reforma y Modernización del Estado que es muy específica, y que debe rastrearse hasta los años 90's en la intendencia de Rosario, de la que provienen la mayoría de sus equipos políticos y técnicos. Esos rasgos estructurantes son el Planeamiento Estratégico Participativo, la Desconcentración Administrativa, la Modernización Administrativa, y la creación de un Consejo Económico y Social.

La ponencia en cuestión pone de manifiesto que la estructura funcional que coordina estos esfuerzos (Ministerio, Secretaría), las principales directrices en materia de política pública de modernización, así como el contenido (la sustancia) presentan variación significativa entre los casos provinciales. Y aunque ha habido esfuerzos nacionales por influir en esos diseños, "lo subnacional importa".

Debemos señalar que, entre los ajustes efectuados por el virtual cese de nuestras actividades en pandemia, decidimos encuestar a nuestros informantes claves, en lugar de entrevistarlos/os. Tratando de sortear las limitaciones impuestas al proyecto por ASPO, DISPO y los protocolos de regreso a las aulas universitarias, confeccionamos a continuación dos bases de datos (3 y 4). La primera, contenía la nómina de Informantes considerados Clave para el desarrollo del Proyecto. La segunda, contenía una nómina de Instrumentos de Política Pública de Reformas a la Gestión Pública de la provincia de Entre Ríos.

Así, en la aplicación de la metodología explicitada líneas arriba, sometimos a consideración de los informantes claves la nómina de Instrumentos de Políticas Públicas,

para que ellas y ellos identifiquen cuáles son las que consideran emblemáticas, en función de los criterios provistos oportunamente. Adicionalmente, podían efectuar sugerencias que se incorporarían a la misma. Y a continuación, preguntamos “¿Cuáles son, a su criterio, las DOS/ TRES medidas o iniciativas de intervención del Estado sobre sí mismo, que podemos considerar emblemáticas en Entre Ríos?” Luego, les solicitamos que las ordenen en virtud de su relevancia, de su importancia. Finalmente, les preguntamos “En su opinión, ¿Quiénes son las personas que le han provisto la orientación general/el contenido/ las ideas principales a las iniciativas seleccionadas? La presunción es que no siempre la responsabilidad formal, reflejada en la base de datos correspondientes, se corresponde con el tipo de influencia que pretendíamos determinar.

Recibimos 17 respuestas sobre un total de 33 encuestas enviadas a Informantes Claves. Entre las/os respondentes, estaban representados los 4 tipos (funcionarias/os actuales o ex, periodistas, académicas/os, legisladoras/es). Por una mayoría muy calificada, a las tres iniciativas más consideradas como emblemáticas, las y los informantes claves reconocen como responsable de su orientación general a la misma funcionaria: la Lic. María Lucrecia Escandón, Secretaria de Modernización del Estado.

TABLA I – RESULTADOS RELEVAMIENTO INFORMANTES CLAVE

N°	Nombre Instrumento / Medida / Iniciativa de Política Pública	Fecha Inicio	Responsable	Área / Secretaría / Ministerio
22	Portal de Gobierno Abierto (70% menciones)	2020	Sec. de Modernización del Estado y Participación Ciudadana, Lic. Escandón, María Lucrecia	Sec. de Modernización del Estado
8	Plan de Capacitaciones para los Empleados de la Administración Pública (56% menciones)	2016	Sec. de Modernización del Estado y Participación Ciudadana, Lic. Escandón, María Lucrecia	Sec. de Modernización del Estado y Participación Ciudadana
13	Plan de Modernización del Estado (42% menciones)	2017	Sec. de Modernización del Estado y Participación Ciudadana, Lic. Escandón, María Lucrecia	Sec. de Modernización del Estado y Participación Ciudadana

En virtud de estos resultados, acordamos una entrevista con la responsable de las tres iniciativas (5), que concretamos en septiembre de este año 2023. Si la pregunta que guía esta indagación es ¿Quién/es hace/n las políticas públicas de Reforma a la Gestión Pública a nivel subnacional?, podemos afirmar que en Entre Ríos, en base a nuestro relevamiento con informantes claves, esa persona es la responsable del área específica: la Secretaría de Modernización del Estado (Gobierno de la Provincia de Entre Ríos), a cargo de María Lucrecia Escandón.

Si las preguntas accesorias son ¿Cómo se accede a las posiciones de poder institucionalizado para influir en la orientación general de los instrumentos de política de Reforma a la Gestión Pública?, y ¿De dónde provienen las ideas que les dan forma?, necesitamos ir por partes.

Acceso

Oriunda de Bahía Blanca, y nacida en 1988 (Estudió en el Colegio Presidente Sarmiento, y en la Santa María de los Apóstoles. Estudió Licenciatura en Relaciones Internacionales y Ciencia Política en la UCA-Paraná, y cursó posgrado en Comunicación Política Institucional (UCA, Buenos Aires), y en Diseño y Evaluación de Políticas Públicas (Pompeu Fabra, Barcelona).

Escandón comienza a trabajar en la Secretaría de la Cámara de Senadores en 2012, de la mano del entonces Secretario de la Cámara Alta, Mauro Urribarri (con quien la Secretaria compartió carrera y sede de estudios en la UCA-Paraná, aunque es dos años más joven). Inicialmente, prestaba tareas de asesoramiento político-electoral, y en la gestión del vínculo con las/os senadoras/es.

Su convicción es que, inicialmente, la convocatoria que recibe a formar parte del personal contratado en la Cámara Alta obedece al reconocimiento de su expertise técnica, y de la potencial contribución que podía hacer a la labor parlamentaria de Urribarri hijo. En efecto, a pesar de conocerse de la época de la Universidad con quien fuera Secretario de la Cámara durante el segundo mandato de Urribarri padre, no considera que haya preexistido una relación de confianza política. Adicionalmente, no es que fuera convocada inicialmente para formar parte del gobierno, sino que ella (y un grupo de colaboradores) reconoce haber sugerido la creación del área específica, y de contribuir especialmente a delimitar sus funciones, los organismos que absorbería, etc.

Instrumentos

El Plan de Modernización y Fortalecimiento de la Gestión Pública (2016) es una iniciativa formulada por la Secretaría de Modernización y Participación Ciudadana. Fue presentada en sociedad en 2016 por el ministro Urribarri. Transformado en **Plan de Modernización del Estado (2017)**, y respaldado un año después por el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 3133/2017, se concebía como una "... herramienta para propiciar un cambio cultural en la Administración Pública" de la provincia, impulsando el paso de una "gestión operativa basada en normativas rígidas, y supeditada al proceso presupuestario" a una "gestión dinámica comprometida con garantizar derechos de los ciudadanos a una gestión pública de calidad" (Decreto 3133/17, Anexo). Sus 4 ejes eran: 1. Innovación, 2. Empleo Público, 3. Calidad y 4. Gobierno Abierto.

El **Plan de Capacitaciones para la Administración Pública (2016)** es "... una propuesta de formación continua para los trabajadores estatales del gobierno provincial, desarrollada con el fin de jerarquizar el empleo público, contribuir a la gestión pública de calidad y al desarrollo de la sociedad.". Su Objetivo General es "Promover un cambio cultural que apunte al desarrollo de una gestión colaborativa con participación de las/os trabajadoras/es en los procesos, donde el aporte de sus conocimientos y experiencias permitan transformar las prácticas, abonando a la gestión por resultados, a una mejora gradual del funcionamiento del Estado y de la calidad de los servicios que brinda a la ciudadanía" (Plan de Capacitaciones de la Administración Pública 2021)

El **Portal de Gobierno Abierto (2020)**, nace en 2017; es la evolución de la Plataforma de Participación Ciudadana, presentada en 2018, y hoy rebautizado simplemente "Transparencia" (y alojado en el sitio del Gobierno Provincial). En la posición de la secretaria, muy asociado con "el derecho al acceso a la información pública", surge inicialmente como el resultado de diversas demandas (del Poder Judicial, de Colegios Profesionales, de periodistas y académicos, de empresas) por acceder a información legislativa o presupuestaria. El interés de la ciudadanía estaba más relacionado con la orientación para realizar trámites, y para poder hacer su seguimiento. De la conjunción de estas demandas, de la existencia de información como la solicitada, pero dispersa, que ninguna agencia u organismo se encargaba de concentrar, y de un cierto clima de ideas que bajaba de Nación, surge el Portal de Gobierno Abierto, para darles respuesta.

Ideas

Inicialmente, la entrevistada aclara que “es muy crítica” del papel que la formación formal tuvo efectivamente en el desarrollo de sus tareas de gestión. Antes bien, **reconoce influencias bien claras, bien precisas, para los tres instrumentos**. En primer lugar, el diagnóstico inicial que efectuaron junto a su equipo, luego de recorrer 180 organismos y/o dependencias de la Administración Pública Provincial. En segundo, las Cartas del CLAD (Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) “...como una referencia regional en torno a la orientación de las políticas públicas de Modernización del Estado”. En tercero, la participación del Gobierno en el CoFeFuP (Consejo Federal de la Función Pública, que durante el período de gobierno 2015-2019 fue “Consejo Federal de Modernización”) y la inspiración que provino de otras experiencias provinciales (y cita, como ejemplos, a Tucumán, en materia de Planificación y Evaluación de Políticas; Córdoba, en materia de transformación digital; Neuquén, en términos de desburocratización; Santa Fe, en materia de Políticas de Gobierno Abierto). Por último, **Nación tuvo una influencia más superestructural**, en el sentido de crear un marco, un contexto, para unas iniciativas que podían ser replicadas a nivel subnacional, a partir de los recursos que Nación ponía a disposición desde 2015 (esencialmente, en el marco de los Compromisos Federales que se suscribieron en el ámbito del CoFeFuP/CoFeMod).

La funcionaria reconoce especialmente que durante el Gobierno de cambiemita, “Había una mirada muy diferente sobre los trabajadores y su formación” entre ambos gobiernos. Pero ese “Era el único pilar de no coincidencia” (y enfatizamos esto último, porque suponemos entonces que, en todo lo demás, había una coincidencia general). Hay una valoración de ese gobierno, en ese sentido, en haber puesto en agenda los temas de modernización (Gobierno Abierto, digitalización, etc.), de la mano de la jerarquización ministerial de la temática.

Balance

Tres cuestiones conviene destacar, a la hora de solicitar un balance de la implementación de estos instrumentos de política, a modo de cierre de la entrevista.

1. “Arrancamos de cero; **nos dedicamos a sentar los cimientos** (normativos, formación, desarrollos tecnológicos). No vamos a terminar de cosechar todos los frutos de estas políticas”.

2. Reconoce que **“hay saltos que dar, hacia adelante”**. **Los señala, para cada instrumento**, del siguiente modo: a) un nuevo Plan de Modernización, que incorpore temas que surgieron en pandemia, pero para quedarse; y quizás, con otras ideas, otra conceptualización, otros marcos; 2) la institucionalización del Plan de Capacitaciones, en línea con lo señalado anteriormente en la entrevista (Crear un Instituto Provincial de Administración Pública, o análogo, en base a las experiencias de otras provincias -Salta, especialmente, que creó una universidad provincial para la Administración Pública, inspirada en la ENA francesa-); y 3) en materia de Gobierno Abierto, tres: i) el Portal de Datos es, sin dudas, el salto que resta (complemento del Portal de Gobierno Abierto, espera concretarlo totalmente antes de abandonar la gestión en diciembre); ii) avanzar en Participación ciudadana (hubo experiencias a través de la Plataforma de Participación Ciudadana, pero insuficientes), y iii) en el uso de datos abiertos para la toma de decisiones.

3. Pero, aun así, en su estado actual, **estas políticas y estos instrumentos llegaron para quedarse; hoy están en agenda, y las “Construimos con las y los trabajadores; tra-**

bajamos con gremios y universidades... ellos son la garantía". Cree que ya no podrán discutirse si sí o si no; que, en todo caso, será tarea de quienes sucedan a este gobierno, darles el impulso y la impronta que crean conveniente.

Indicadores de producción

Publicaciones con referato

2020 - Quienes hacen las políticas públicas en las provincias argentinas? Efectos de los mecanismos de selección de candidatos y de conformación de Gabinetes en Entre Ríos y Santa Fe (2003-2015) en perspectiva comparada (DJG, VGM, EF, MM, GC, RM y Lucas Caballero Albarado

2021 - EF "El Rol de Gobernadores y Legisladores en la Actividad Legislativa: Entre Ríos y Santa Fe en Perspectiva Comparada, 1999/2019" (Revista Cuadernos, Universidad Nacional de Jujuy)

2021 - DJG "Problemas y desafío de la enseñanza de la Ciencia Política en la Argentina", en Revista Temas y Debates, n° 41.

2021 - "Implementación de políticas de gobierno abierto: una década de investigaciones" Estado abierto, Vol. 5, N.º 3, 2021, pp. 147-169 ISSN 2618-4362

Sin referato

2020 - EF "Presidencialismo y Federalismo: articulación Nación-Provincias a propósito del ASPO", en "Mirando al Sur" (N° 1), compilado por Vicente Gastón Mutti y Miryam Colacrai

2020 - VGM "La aceleración máxima de los peligros recurrentes de la Democracia", en "Mirando al Sur" (N° 1), compilado por Vicente Gastón Mutti y Miryam Colacrai

Libros como coautor

DG, AR, SIG - 2023: en BONIFACIO y BERARDO (Comp.): "Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad: Memorias del Tercer Congreso Nacional de Administración Pública"

"VGM - 2023: "La aparición de terceras fuerzas en las elecciones de Santa Fe en 2011. Su correlato con la política partidaria de Argentina", en Mutti, V. Gastón, Torres, Aníbal, Coordinadores, Sistema de partidos y elecciones en la democracia argentina contemporánea. Actores, dinámicas y reglas en la política multinivel, UNR Editora, CIPS, Rosario, agosto de 2023.

VGM - 2023: "Introducción general" junto a Aníbal Torres, en Mutti, V. Gastón, Torres, Aníbal, Coordinadores, Sistema de partidos y elecciones en la democracia argentina contemporánea. Actores, dinámicas y reglas en la política multinivel, UNR Editora, CIPS, Rosario, agosto de 2023.

VGM - 2023: "Epílogo", en BERARDO, Aneley et al "MAP. Multiverso Administración Pública", FCPOLIT, UNR, libro digital, Book Creator - MAP

DG - 2023: "Prólogo", en BERARDO, Aneley et al "MAP. Multiverso Administración Pública", FCPOLIT, UNR, libro digital, Book Creator - MAP

GC - 2023: "Emergency and development of academic training in public policies in Argentine universities" en Policy Analysis in Argentina Edited by Nelson Cardozo and Pablo Bulcourf, International Library of Policy Analysis, Policy Press, ISBN 978-1447364917.

AR – 2020: “Profesionalizar lo político y lo social”, en coautoría con Sandra Arito, en CASTRO, Graciela (Comp.): “Juventudes en Movimiento: avatares y desafíos” (Editorial TESEO)

VGM – 2020: “Etapas de la relación entre la política y la economía en Argentina. La utilización de conceptos”, en “Los dilemas de la Democracia en América del Sur: Evaluación de sus perspectivas”, compilado por Vicente Gastón Mutti (UNR Editora – AUGM)

DJG, GC, SIG y NB – 2020: “Quién aprende de quién, y por qué? Notas para el estudio de transferencia de Políticas Públicas (con Énfasis en las políticas sub-nacionales de Reforma Administrativa en la Argentina reciente), en “Los dilemas de la Democracia en América del Sur: Evaluación de sus perspectivas”, compilado por Vicente Gastón Mutti (UNR Editora – AUGM)

2020 – SIG “La Secretaría de Modernización del Estado de Entre Ríos y su adaptación al nuevo escenario emergente” (en co-autoría con Denise Laurens), en “La Administración Pública en tiempos disruptivos” (Diego Pando, Compilador, Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública).

DG – 2019: “Mentime que me gusta. Notas sobre Estado, Política y Administración durante el Gobierno de Cambiemos (2015-2018), compilado por Esteban Iglesias y Juan B. Lucca (UNR Editora)

Libro/s como compilador

VGM – 2023 “Cuestiones de Teoría Política”, (UNR Editora, Rosario)

VGM – 2023 “Sistema de partidos y elecciones en la democracia argentina contemporánea. Actores, dinámicas y reglas en la política multinivel”, junto a Aníbal Torres (UNR Editora, CIPS, Rosario)

VGM – 2020 “Los dilemas de la Democracia en América del Sur: Evaluación de sus perspectivas”, compilado por Vicente Gastón Mutti (UNR Editora – AUGM)

DJG – 2019 “La enseñanza de la Ciencia Política en Argentina. Para qué y cómo formamos en el SXXI” (Martín D’Alessandro y Diego J. Gantus, Compiladores, EDUNER-SAAP)

Artículos publicados en revistas de difusión científica

DG – 2020 El elogio de los grises, “Revista Riberas” (UNER)

Desarrollo tecnológico transferido

DG – Diseño de la propuesta curricular de creación de la Tecnicatura Universitaria en Gestión e Innovación Pública (TUGIP). Facultad de Trabajo Social, UNER

DG – Hoja de Ruta “Paraná 2030: Turística, Sostenible, Inteligente” (Informe Final de consultoría en Planeamiento Estratégico y Operativo para “Marca Ciudad”)

Servicios especializados y asistencia técnica a terceros

DG – Agosto 2019 y continua Asesor del Equipo Central de Planeamiento (Rectorado, Universidad Nacional de Entre Ríos).

SIG – Jefatura de Gabinete de Ministros y UNSAM (Nación)

VGM y DG – Julio – septiembre 2022. Escuela de Formación de Dirigentes, Partido Demócrata Progresista (Nacional).

AR – Consultor “Proyecto Elecciones 2021, Provincia de Entre Ríos” (Programa de Instituciones Políticas, CIPPEC).

Actividades de extensión realizadas

VGM y EF: Director e Integrante, respectivamente, del Proyecto “Reconstrucción del Archivo de la Historia Político-Institucional de Entre Ríos. III Etapa. Historia de los partidos políticos, frentes y alianzas electorales y de la elección de autoridades provinciales”. El objetivo del proyecto es, por un lado, la preservación de la documentación político-institucional de la provincia de Entre Ríos mediante la digitalización de actas preservadas en formato papel; y por otro lado, la realización de una cartografía electoral basada en los resultados de las elecciones desarrolladas en la provincia.

5. Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F (1993): “Problemas Públicos y Agenda de Gobierno” (Porrúa Grupo Editorial).
- ARDANAZ, M, LEIRAS, M y TOMASSI, M (2012): “The Politics of Federalism in Argentina: Implications for Governance and Accountability” IDB Working Paper Series N. IDB-WP-327 (Interamerican Development Bank).
- BARZELAY, Michel (2001): “The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue” (Wildavsky Forum Series, California University Press).
- DE LUCA, M; JONES, M y TULA, MI (2008): “Revisando las consecuencias políticas de las primarias: Un estudio sobre las elecciones De gobernador en la Argentina”, en Revista PostData, N° 13.
- DUSSAGE LAGUNA, M; SANABRIA, P. y GANTUS, D (2023, en prensa): “Public Management Reform in Latin America: Towards the hybrid state? (Palgrave MacMillan)
- FERRARO, Agustín (2006): “Una idea muy precaria. El nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina”, en Latin American Research Review, Vol. 41, N° 2.
- FREIDEMBERG, F y SANCHEZ LOPEZ, F (2001): “Partidos políticos y métodos de selección de candidatos en América Latina: Una discusión sobre reglas y prácticas” (mimeo LASA). Disponible en <http://redpartidos.org/files/seleccioncandidatos.pdf>
- FUENTES, G; GUEMES, MC e ISAZA, C (2009): “Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una Mirada desde la Realidad latinoamericana”, en Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, Vol. 7, N° 11 (Universidad Central de Chile).
- GANTUS, Diego (2015): “Cooperación e Instituciones: las políticas públicas de promoción de la cooperación inter-empresaria. Revisando el Neo Institucionalismo de la Elección Racional y sus micro-fundamentos, a partir de un Estudio de Casos”. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).
- GANTUS, Diego (2017): “De la Reforma a la Modernización. Continuidades y rupturas de las transformaciones del Estado Federal en la Argentina del SXXI”, en CANALES ALIENDE et al. (2017): “La transformación de los Sistemas Políticos y de los Estados. La visión y los retos de Europa y América Latina en el contexto de la Globalización” (Ed. Anthropos, Grupo Siglo XXI).
- GERRING, John (2004): “What is a Case Study and what is it good for?” en “American Political Science Review”, Vol. 98, N° 2 (Cambridge University Press).
- GERRING, John y THOMAS, Craig (2005): “Comparability. A key issue in Research Design”, en “Political Methodology. Committee on Concepts and Methods Working Papers Series”, N° 4.

- GUERRERO OROZCO, Omar (2001): "Teoría Administrativa de la Ciencia Política" (Ed. UNAM)
- JIMENEZ ASENSIO, Rafael (1992): "Política y Administración: los puestos de designación política en las Administraciones Públicas", en Revista Vasca de Administración Pública, N° 32. (IVAP).
- MULLER, Pierre (2006): "Las políticas públicas". (Editorial Universidad Externado de Colombia)
- NAKAMURA, Robert (1987): "The Textbook Policy Process and implementation research", en Review of Policy Research, Vol. 7, Issue 1 (Wiley).
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1976): "Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", Documento CEDES / G E CLACSO N° 4 (CLACSO).
- OSZLAK, Oscar (2020): "El Estado en la era exponencial" (INAP - CLAD - CEDES)
- POLLIT, Christopher & BOUCKAERT, Geert (2017): "Public Management Reform. A Comparative Analysis into the Age of Austerity (4th Edition, Oxford University Press)
- SABATIER, Paul (2010): "Teorías del Proceso de las Políticas Públicas" (Ed. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación).
- WARE, Alan (2004): "Partidos Políticos y Sistemas de Partidos" (Ediciones Istmo)

PID 5131 Denominación del Proyecto

Políticas públicas subnacionales: las dinámicas del sistema de partidos y las estructuras estatales en las políticas públicas de reforma administrativa y modernización del estado en Entre Ríos (2011-2023), en perspectiva comparada

Director

V. Gastón Mutti

Codirector

Diego J. Gantus

Unidad de Ejecución

Universidad Nacional de Entre Ríos

Dependencia

Facultad de Trabajo Social

Contacto

diego.gantus@uner.edu.ar

Cátedra/s, área o disciplina científica

Problemática Política y Administración Pública. Disciplina científica: Ciencia Política

Integrantes del proyecto

Docentes: Silvana Gómez, Alfredo Romero, Elías Fernández, Guillermina Curti, Mauro Müller. Becario/s de iniciación: Nahuel Bourlot

Fechas de iniciación y de finalización efectivas

15/08/2019 y 15/08/2023.

Aprobación del Informe Final por Resolución C.S N° 009/24 (01-03-2024)