

¿Quiénes 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

Diego Gantus, Gastón Mutti, Elías Fernández, Mauro Müller, Guillermina Curti, Roberto Médici, y Lucas Caballero Albarado¹

AUTORES: Facultad de Trabajo Social. Universidad Nacional de Entre Ríos. Almirante Brown N°54 - Paraná (C.P. E3102FMB), Entre Ríos, Argentina

CONTACTO: vgmutti@gmail.com y/o diegogantus@express.com.ar

Resumen

La investigación parte de la premisa de que tanto el sistema de partidos como la estructura estatal afectan el proceso de políticas. La Ciencia Política ha tratado de determinar y sopesar, alternativamente, la influencia que han tenido tanto uno y otro factor en el proceso de políticas, pero por separado. Aunque alguna atención ha capturado simultáneamente en estudios multidimensionales sobre el particular, escasas han sido estas indagaciones en el ámbito subnacional.

Las dinámicas que se producen entre estos dos factores, y cómo estos afectan el proceso de políticas y sus resultados, son el centro de interés de este proyecto. Importan especialmente los efectos sobre elementos o componentes claves del proceso de políticas; en particular, quiénes son los que deciden y cómo han llegado a esas posiciones.

Palabras Clave: Políticas Públicas Sub-Nacionales; Entre Ríos; Selección de Candidatos; Designación de Funcionarios

1. Los autores desean agradecer y reconocer los valiosos aportes del Mgs. Anibal Germán Torres (UNSAM – UNR – CONICET) para el desarrollo de esta investigación.

1. Introducción

En democracia, los electores seleccionan autoridades para que lleven adelante ciertas tareas en su nombre, y en su interés; al menos, el de una mayoría. Y al conjunto de relaciones entre unos y otros nos referimos cuando aludimos a la representación política (PRZEWORSKI, 1998). Entre esas tareas, en lo que aquí importa, se destaca la elaboración de las políticas públicas: “Desde el punto de vista tanto de la descripción como de la justificación de la democracia representativa, la relación entre partidos y políticas del gobierno resulta ser, obviamente, crucial. Si un partido dice unas cosas a los votantes, y luego, forma parte de un gobierno que hace algo bastante diferente, quita el derecho al voto a quienes les apoyan (al menos el derecho a ver implementadas sus políticas preferidas) de forma tan efectiva como si nunca hubieran gozado de él” (LAVER y BUDGE, 1992:19, traducción nuestra).

Para que las autoridades en cualquier nivel actúen en nuestro nombre, los dotamos de un conjunto de atribuciones y recursos, sin los cuáles la tarea no puede ser llevada a cabo. La pregunta que de inmediato emerge, y que ha signado los estudios sobre esta materia, es ¿Por qué una vez que acceden a los cargos, y cuentan con aquellas atribuciones y aquellos recursos, van a formular políticas públicas en el interés de una mayoría al menos? (PREZEWORSKI, 1998). El diseño institucional propio de un gobierno representativo es la respuesta (MANIN, 1997). El gobierno representativo supone, entre otros aspectos a considerar, un vínculo entre autoridades y electores que se desenvuelve en tres etapas:

1. La competencia política entre partidos por el voto de los electores, se basa en la oferta de políticas públicas para atraerlos;

2. Tras las elecciones, se forma un gobierno que refleja las más importantes tendencias de las preferencias de sus votantes (sea de partido único, sea de coalición); y

3. Con el objeto de retener el apoyo de sus electores para futuras elecciones, en general los gobiernos llevan adelante programas políticos con los que se identifica/n el/los partidos políticos que lo conforman (WARE, 2004:483 y ss).

Sin embargo, no debe descuidarse, obviamente, que el diseño propio del Gobierno Representativo lejos está de constituir garantía alguna, puesto que “... un rasgo notable de las instituciones democráticas, destacado por Manin (1995), es que los políticos no están compelidos a atenerse a su plataforma en ningún sistema democrático. En ninguna democracia existente los representantes están sujetos a mandato imperativo. Ninguna constitución democrática a nivel nacional permite la revocabilidad... Los votantes pueden castigar a los políticos que traicionan los mandatos solamente en el momento de la siguiente elección, después que los efectos de tal traición han sido experimentados. Y en la medida en que tales juicios retrospectivos están inevitablemente viciados por los resultados a los que aquellas desviaciones han llevado y por el mero paso del tiempo, los ciudadanos no pueden reforzar la adhesión a los mandatos “per se”” (PRZEWORSKI, 2010:157-158).

Recapitulando, si bien es cierto que una vez que las autoridades son electas no son forzadas a cumplir con sus promesas, el gobierno representativo supone la existencia de un tipo de vínculo entre autoridades y electores que sesgan a los primeros a actuar, en algún sentido, en el interés de los segundos. ¿Qué implica aquí la expresión algún sentido? Por la negativa, que si dicho sentido no es encontrado por una mayoría de los electores, dichas autoridades verán seriamente comprometidas sus chances de mantener los cargos para los que han sido electas. Nada de mecánico hay en este vínculo, como bien explicita Przeworski. Sin embargo, no sólo de las habilidades de las propias autoridades para convencer a sus electores de que han hecho lo correcto, lo debido, dependerán las chances de su re-elección. Fundamentalmente, de la competencia que deba enfrentar.

El telón de fondo de esta investigación es la problematización sobre la calidad de nuestras Democracias. En términos del politólogo polaco Adam Przeworski, “La vida cotidiana de la política democrática no es un espectáculo que inspire admiración; una serie interminable de peleas por ambiciones mezqui-

nas, una retórica pensada para ocultar y mentir, conexiones oscuras entre el poder y el dinero, leyes que ni siquiera aspiran a la justicia, políticas que refuerzan el privilegio. No es ninguna sorpresa, por lo tanto, que después de seguir la liberalización, la transición y la consolidación, hayamos descubierto que todavía hay algo por mejorar: la democracia. El nuevo tema pasó a ser la calidad de la democracia". (PRZEWORSKI, 2010:27-28). Sobre él, se asienta otro problema; esta vez, el relativo al Estado: "El Estado fundamenta la legitimidad de su autoridad en el universalismo... Sin embargo, bajo el régimen democrático aquellos que dirigen el Estado son reclutados como producto de elecciones partidarias... La burocracia debe implementar las decisiones que toman los políticos. No debe ser autónoma. Pero aquellos que toman las decisiones desean utilizar a la burocracia con fines partidarios. Esta situación expone a las burocracias a presiones contradictorias... Idealmente, lo que uno desearía sería que la burocracia implementara aquellas decisiones tomadas por los políticos pero que están orientadas al interés general, sin llegar a transformarse en un instrumento de aquellos intereses que sean meramente partidarios" (PRZEWORSKI, 2005:195-197).

Una vía de acceso al problema más general con que este proyecto se relaciona, es aquella que pone el foco sobre el proceso o ciclo de políticas. En tanto dispositivo analítico el *policyprocess* 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. De esta trama de interacciones y actores que protagonizan el Proceso de Formulación de Políticas (en adelante, PFP) con creencias, valores y objetivos no necesariamente congruentes, importan en particular 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* entenderemos 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; c) las/os ocupantes de los cargos de Alta Dirección del Estado, cuyas designaciones son independientes del resultado de una elección. De allí que la dinámica entre estructuras estatales y partidos políticos (entre posiciones y ocupantes) buscará ser capturada 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 en lo que sigue como si fueran sinónimos. Lo son también de políticas públicas (¿estatales?) en el sentido de constituir la expresión 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).

Dado que nuestra pregunta de investigación es ¿Quiénes hacen las políticas públicas en las provincias argentinas?, entendemos hoy que las dinámicas que nos interesan entre las estructuras estatales y los partidos políticos pueden capturarse con mayor claridad y precisión siguiendo el rastro de estudios que abordan los mecanismos a través de los cuáles ciertos agentes acceden a aquellas 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; 3) Participación de la Sociedad Civil organizada / Participación ciudadana en el proceso de políticas públicas.

Nuestros objetivos iniciales pretendían reconstruir la secuencia “acceso a posiciones privilegiadas”, “efectos de la forma de acceso sobre la orientación general de las políticas”, “evaluación de dichas orientaciones”. El despliegue de la estrategia metodológica que a continuación se reseña, posibilitó avanzar hacia un punto intermedio entre ellos. Hemos podido identificar ¿Quiénes hacen las políticas públicas en la provincia de Entre Ríos y en la provincia de Santa Fe? durante el período 2003-2015, e identificado efectos posibles de dichos mecanismos en las iniciativas o instrumentos de políticas públicas analizadas en profundidad durante 3 gobernaciones, en tres sectores de política diferentes. A continuación, explicamos el camino seguido para interpelar a los hechos (por utilizar la feliz expresión del maestro Juan Samaja), y los hallazgos del primero de una serie de proyectos por venir.

2. Marco Teórico y Estrategia Metodológica

En Democracia elegimos autoridades para que desarrollen ciertas tareas, en nuestro nombre y en nuestro interés (al menos, en el de una mayoría); y a tal fin, los dotamos de las atribuciones y los recursos que, siempre a priori, serían los necesarios para que las lleven a cabo. La capacidad de incidir en la definición de la orientación general de las políticas públicas es sensible a la proximidad a aquellas posiciones que detentan los formalmente autorizados. Nuestro supuesto de partida es que tanto el sistema de partidos como las estructuras estatales tienen efectos sobre el proceso de políticas; en particular, porque permiten entender por qué ciertos actores se encuentran en una posición privilegiada para incidir en la definición de la orientación general de las políticas públicas. Aun cuando estas posiciones no siempre se explican a partir de los partidos políticos (participación del Servicio Civil o participación de la Sociedad Civil / Ciudadana en el proceso), aquellos son en definitiva un medio necesario, que las hace posible (forman parte de la explicación).

El giro metodológico de mediados del siglo pasado en las Ciencias Sociales tuvo, en las cuestiones que nos interesan, dos desarrollos significativos. Por un lado, el surgimiento de las Ciencias de las Políticas (LASSWELL, 1970; LINDBLOM, 1999; A. VILLANUEVA, 1993) que, influidas por los académicos formados en escuelas de negocios, contribuyeron a que las/os politólogas/os y a las/os publiadministrativas comenzaran a definir lo público de la administración en términos que no fueran exclusivamente institucionales (es decir, no restringiendo lo público a la burocracia gubernamental, y pensándolo allende las fronteras estatales; HENRY, 1999:55-56). Por el otro, el desarrollo de los estudios sobre el impacto que tienen los partidos políticos -y su competencia por el voto de los electores- en las políticas públicas (SCHMIDT, 1996; MULE, 2003; JONES, 2005); en particular, el reconocimiento de los límites de los enfoques tradicionales (el enfoque sociológico, y el basado en la elección racional) y el desarrollo de miradas más ricas y sofisticadas sobre las bases de la competencia política partidaria (MULE, 2003:30-51).

En esta zona de intersección, respecto de los vínculos entre partidos, sistemas de partidos y políticas públicas, es posible reconocer una cierta preeminencia del abordaje tributario de las teorías que consideran a la política como intercambio² para los que un “determinante crítico de la variación de las opciones y los resultados de las políticas en democracias constitucionales es la composición partidaria del gobierno” (SCHMIDT, 1996:155 – traducción nuestra). Dentro de ese enfoque más general, es posible distinguir dos perspectivas teóricas.

En primer lugar, el *Political Business Cycle* (o PBC), basado en la obra seminal de William D. Nordhaus, que considera que la maximización del desempeño electoral del gobierno es el objetivo supremo detrás del proceso de políticas (NORDHAUS, 1975). El resultado de la combinación de preferencias de los partidos y preferencias individuales de los electores en democracias competitivas es que “Los partidos manipulan instrumentos de política presupuestaria, como impuestos y gastos, para obtener bene-

2. Tradición que en el SXX incluye a J. Schumpeter, A. Downs, J. Buchanan y G. Tullock, entre sus principales referentes.

ficios electorales de corto plazo. Los PBC típicamente se desenvuelven vía recortes en los inicios de los mandatos, y generosos beneficios sobre el final de estos” (MULÉ, 2003:33 – traducción nuestra). La lógica de estos ciclos políticos, claro está, es obtener la reelección en el turno electoral siguiente.

En segundo lugar, la denominada *Partisan Theory*, que lidia mejor con algunas de las debilidades de los enfoques maximizadores de votos y sus microfundamentos (MULÉ, 2003:34). Dado que son los clivajes socioeconómicos los que están en la base de la emergencia de los partidos políticos, para esta perspectiva más arraigada en la sociología política, el propósito de los partidos es el de llevar a cabo políticas que favorezcan a sus bases electorales (aunque ello no siempre coincida con las preferencias mayoritarias; no al menos en el corto plazo). Puesto que los clivajes difieren, las bases de los partidos también lo hacen. Estas diferencias en las preferencias en el juego distributivo³, permitiría entender los cambios en las políticas a partir de los cambios partidarios en el gobierno, y viceversa (HIBBS, 1992:361-362).

La crítica a este abordaje predominante, en cualquiera de sus dos versiones (sociológica o economista) no ha desperdiciado la oportunidad de cuestionar la particular manera que tiene de concebir las preferencias de los individuos (como exógenas, claras, y transitivas; SCHMIDT, 1996:163), y las formas en que estas se agregan para producir decisiones colectivas. Pero el asedio ha sido más radical aún. Como señala Mulé, varios autores han desdeñado la posibilidad de que sea significativa la diferencia que hacen distintos partidos en el gobierno respecto del juego distributivo (Boyne, 1995; Cutright, 1996; Hoggart, 1987, en MULÉ, 2003:35). Sostienen, en cambio, que ciertos imperativos estructurales, tanto domésticos como internacionales, económicos y burocráticos, limitan el margen de acción de los líderes. Se seguiría de allí que “Los partidos que alternan en el poder parecen producir cambios marginales crecientes / decrecientes en las políticas redistributivas” (Hall, 1986; Rose, 1974, 1984 a, en MULÉ, 2003:35 – traducción y destacado nuestros)⁴.

Ahora debemos saltar desde los estudios de los vínculos y efectos que los partidos políticos tienen sobre el proceso de políticas, a los que sobre este último tiene el sistema de partidos. Al hacerlo, encontramos dos dificultades: a) el estudio es propio de contextos extraños al caso argentino y/o latinoamericano, o b) el estudio es propio del nivel nacional, exclusivamente. En ocasiones, ambas van de la mano (ALESINA, 1987; WARE, 2004). En las últimas dos décadas, los trabajos con foco en los nexos entre sistemas de partidos y políticas públicas han progresado en América Latina, de la mano de los estudios comparados. Sin embargo, el acento sigue puesto en el nivel nacional exclusivamente. Mark Jones, por caso, elabora los vínculos entre sistemas de partidos, su estructura, y el proceso de políticas en América Latina, de la siguiente manera: “En el tratamiento comparado de las democracias latinoamericanas se reconoce la existencia de al menos cinco cuestiones del sistema de partidos que afectan el proceso de políticas: a) los niveles o grados de *institucionalización* de los partidos y el sistema de partidos; b) los niveles o grados de *nacionalización* del sistema de partidos; c) los niveles o grados de *polarización partidista, fragmentación y apoyo legislativo al Presidente*; d) la *presencia y estabilidad de clivajes partidistas*; y e) la *relevancia que las dimensiones programática o clientelista tienen para el funcionamiento del sistema* (JONES, 2005, p. 2).

Para explicitar estas relaciones, conviene servirse de uno o dos ejemplos. Los *sistemas de partidos con altos niveles de institucionalización*, aún con excepciones como Venezuela (Crisp, 2000 EN JONES, 2005:3), *tienen mayores probabilidades de tener partidos programáticos, que compiten entre sí mayor-*

3. Manfred Schmidt ha puesto a prueba las premisas de la *Partisan Theory* a la luz del desempeño de los gobiernos de las naciones miembros de la OCDE, entre 1950 y mediados de los años 90. En su trabajo, concluye que *las composiciones partidarias de los gobiernos importan para entender las diferencias en materia de política pública; no obstante, la magnitud y visibilidad de las mismas dependen del tipo de democracia* (y el poder de las instituciones contramayoritarias), *así como de otras variables independientes que deben ser controladas* (las restricciones impuestas por la globalización, el poder de las clases sociales, y las instituciones políticas y económicas; SCHMIDT, 1996:169).

4. Esta mirada fue recientemente espoléada al estudiar los programas de Reforma del Estado en los años 80's, en los que el aire de familia de estos oscurecía las señales que tradicionalmente emitían al electorado etiquetas partidarias muy disímiles.

mente con propuestas de políticas; y cuyas orientaciones son relativamente estables, haciendo más probable la accountability vertical. Adicionalmente, y a pesar de sus efectos sobre el sistema democrático, el nivel de nacionalización de los partidos y del sistema de partidos puede tener efectos sobre el proceso de políticas públicas específicamente. Siguiendo a Gibson y Calvo, Jones señala que se puede sostener que las decisiones concernientes a las transferencias que se realizan entre la nación y las instancias subnacionales pueden ser fuertemente influenciadas por el grado de nacionalización partidaria (en JONES, 2005:17). La presunción es que allí donde los niveles de apoyo no varían significativamente de una provincia o estado a otro, los partidos tenderán a tratar a dichas unidades equitativamente (siendo mayores las implicancias cuando el partido en cuestión es el partido que gobierna).

En la línea de estudios nacionales sobre casos latinoamericanos, se encuentran también los trabajos del proyecto de investigación "Instituciones políticas, elaboración y resultados de las políticas públicas" del Banco Interamericano de Desarrollo. Sus referentes entienden que la complejidad del proceso de política puede desenmarañarse a partir de analizar el comportamiento de los actores políticos, los incentivos que poseen, y las restricciones que enfrentan. El sistema de partidos es entendido como una institución política (al igual que el Congreso, o el Poder Judicial). El comportamiento de los actores políticos depende en parte de los rasgos y/o funcionamiento de las instituciones en general, y del sistema de partidos en particular (ej: un sistema partidario muy fragmentado hace más dificultosa la clase de cooperación que a su vez es responsable de muchas de las cualidades positivas del proceso de formulación de políticas, como la estabilidad⁵). Pero también, depende de las reglas que ordenan posiciones o roles en el proceso, y las interacciones de los distintos actores que los protagonizan (SCARTASCINI et al., 2010:30).

Desde una perspectiva teórica que en la búsqueda de explicaciones más sofisticadas y consistentes de fenómenos complejos pretende relativizar el papel determinante asignado a las instituciones en la comprensión del juego político⁶ (y dentro de él, el proceso de políticas), encontramos trabajos como las compilaciones de Carlos H. Acuña, y editados por Siglo XXI y Fundación OSDE entre 2013 y 2014. Allí, el acento está puesto en los actores antes que en las instituciones y los incentivos que de estas derivan; actores situados en un lugar y un tiempo que importan de la misma manera en que lo hacen otras variables (por caso, las propias del contexto socioeconómico e ideológico-cultural en que aquel juego tiene lugar; ACUÑA, 2013:23).

Más recientemente, sin embargo, en América Latina ha habido un aumento muy significativo de la literatura que ha puesto el foco en las transformaciones en la competencia política, sus características y sus implicancias (entre las que se encuentra el estudio y análisis de los efectos en las políticas públicas). En particular, esta literatura ha puesto en el centro de la discusión el federalismo argentino, y sus efectos en aquella competencia (CALVO y ABAL MEDINA, 2001; CALVO y ESCOLAR, 2005; LEIRAS, 2007; SUAREZ CAO, 2011; LEIRAS, en ACUÑA, 2013; ESCOLAR y ABAL MEDINA, 2014). La mayoría de los trabajos arriba

5. En ausencia de dicha cooperación, las políticas públicas pueden ser el resultado de otras interacciones, menos positivas: "... Lee J. Alston, Marcus André Melo, Bernardo Mueller y Carlos Pereira discuten diversos episodios en los cuales la Corte Suprema sentenció en contra del ejecutivo en asuntos de vital importancia, de manera de sustentar su argumento de que la Corte Suprema brasileña ha sido relativamente independiente. Al mismo tiempo, presentan evidencia empírica sobre la conexión entre los votos a favor del gobierno en el Congreso por parte de cada legislador y la apropiación por el ejecutivo de las enmiendas al presupuesto propuestas por cada uno de ellos, brindando sustento empírico a sus argumentos sobre la centralidad del intercambio de recursos presupuestarios clave para la reelección de los legisladores por apoyo político para pasar la agenda de gobierno, en el contexto de un sistema de partidos altamente fragmentado." (SCARTASCINI et al., 2010:42).

6. Al respecto del papel de las instituciones en la explicación del juego social, Acuña y M. Chudnovsky afirman que "Sea como fue, la tendencia presente es analizar las instituciones otorgándoles una preeminencia sobre las otras variables sociales, o bien de manera divorciada de su contexto socioeconómico e ideológico-cultural, o bien obturando su propia historia y el papel histórico, los intereses y la ideología de los actores... Sin embargo, ¿nos convencen estas nuevas y diversas cruzadas institucionalistas encaminadas a disciplinar las otras variables del análisis social? Si efectivamente las instituciones forjan comportamientos mediante la estructura de incentivos que les presentan a los sujetos o como estructuras que dotan de sentido a su accionar, ¿por qué deben importar los actores o cómo piensan?... Así, hoy las instituciones gozan de buena prensa y su defensa va acompañada de sofisticadas teorías y métodos de análisis" (ACUÑA, 2013:23-24).

mencionados, con sus diferencias y matices, analizan la política democrática en nuestro país a partir de 1983, y consideran que ciertos rasgos (propios de un sistema bipartidista, razonablemente nacionalizado e institucionalizado), habrían comenzado a cambiar de manera muy significativa a partir de mediados de los años 90's. Una nueva configuración habría emergido con mayor claridad a partir de las elecciones de 2001⁷ (CALVO y ESCOLAR, 2005; LEIRAS, 2007; SUAREZ CAO, 2011):

La relevancia de la dinámica de la competencia subnacional para entender la política argentina es una nada obvia convergencia, a la luz que la escasísima atención que la cuestión había capturado hasta inicios de este siglo (CALVO y ABAL MEDINA, 2001; SUAREZ CAO, 2011; VARETTO, 2014). Existe acuerdo también en que esta dinámica subnacional no ha sido la misma en las provincias densamente pobladas (donde la fragmentación, y por ende la competencia política ha sido mayor) que en las restantes (CALVO y ESCOLAR, 2005; LEIRAS, 2007; NAVARRO y RODRIGUEZ, en ESCOLAR y ABAL MEDINA, 2014). Otras conclusiones, sin embargo, lejos están de ser coincidentes. Las divergencias giran en torno a las formas de considerar cuán *novedosas* serían las transformaciones ocurridas recientemente, y cuál es la lectura que debe hacerse de ellas (VARETTO, 2014:567; NAVARRO y RODRIGUEZ, en ESCOLAR y ABAL MEDINA, 2014).

¿Constituye una verdadera excepción a la corriente de estudios sobre realidades extranjeras y/o concentradas en el plano nacional, el trabajo de Ardanaz et al. (2012)? El trabajo ciertamente es una contribución a nuestro entendimiento sobre la política argentina. Anclados en una nueva perspectiva sobre el federalismo (menos formalista⁸, más centrada en las instituciones representativas, la estructura y el grado de nacionalización de los partidos políticos, y las relaciones fiscales intergubernamentales), los autores exploran los mecanismos a través de los cuáles los gobernadores constituyen un elemento clave para comprender el funcionamiento de la política argentina. En particular, cómo mecanismos de carácter electoral, como el control de la nominación de candidatos; de carácter legislativo, a través de la los efectos de la sobre-representación provincial, pero también de la reforma constitucional de la provincia; y de carácter fiscal, como las transferencias presupuestarias -no automáticas- se combinan (y auto-refuerzan) para pintar un panorama subnacional con los siguientes tonos: concentración de poder en el ejecutivo, alto apoyo legislativo, baja autonomía del poder judicial; consecuencia de ello es el dominio del aparato partidario con recursos provinciales (y el "manejo" de las carreras políticas y las lealtades), la alta tasa de reelección, el desbalance creciente entre gastos y generación de recursos, y la consecuente colaboración provincial en el Congreso Nacional a la agenda del Presidente a cambio de los recursos que lo compensan; ARDANAZ et al., 2012:4-36).

Sin embargo, su foco está puesto en la comprensión de las dinámicas federal - subnacional, y el efecto que la política provincial tiene sobre la calidad de la democracia y la rendición de cuentas en general, y sobre el proceso de formulación de políticas en particular. Pero la hechura de políticas que importa ocurre a nivel federal. Aunque muchas características del proceso de formulación de políticas a nivel provincial pueden inferirse directa o indirectamente, no forman parte de un argumento sistematizado, ni es bocetada siquiera la estructura de aquel. Hay que construir aún esos argumentos, y hay que recolectar evidencia que la respalde. En ese sentido es que decimos que nuestro trabajo no comienza con una hipótesis, sino que culmina con una.

7. Gibson y Suárez Cao han sostenido que algunos de estos rasgos (la incongruencia en la competencia política en el nivel nacional y el sub-nacional) ya estaban presentes en buena medida en las elecciones legislativas de 1999 (GIBSON y SUAREZ CAO, 2010:28). Juan Carlos Torre, por el contrario, sostiene que desde 2001 esas transformaciones en su plenitud sólo alcanzaron al polo no-peronista (polo que estaría sufriendo hoy, tardíamente, aquellas consecuencias disruptivas; TORRE; 2003; TORRE; 2017)

8. "The new literature has moved from the classical normative roots of "fiscal federalism" in economics and of "federalism and democracy" in political science, both of which tended to build from models of a clear delineation of authority and programs among the levels of government, to more nuanced views that recognize that in most real world cases there is a mixing of authority and programs across levels of government (from "layer cake federalism" to "marble cake federalism"; ARDANAZ et al., 2012:3).

Presentada la discusión en su trazo más grueso, se hacen evidentes las dificultades que la misma tiene para viajar al nivel subnacional. Más aún en contextos en los que la política entendida como intercambio tiene menor potencial explicativo. ¿Pero cómo es que el foco puesto en la representación política puede permitirnos esclarecer algunos aspectos del fenómeno que nos importa? Un aspecto sustantivo de los estudios más recientes sobre Democracia, Representación y Partidos Políticos se aboca a determinar patrones en el desenvolvimiento de las *carreras políticas*. Y en particular, la forma en que se *seleccionan los candidatos* a cargos electivos, y los criterios con que se *designan los gabinetes*.

Los efectos que el proceso de selección de candidatos/as tiene son numerosos; sean estos directos o indirectos. Amén de cómo afecte las probabilidades de victoria del partido, frente o alianza (quizás, el que mayor interés reviste para los propios partidarios), importan muchos otros. Aquí, en particular, importa uno de los varios efectos en especial: el efecto que las características del proceso de selección tienen sobre el perfil del candidato / de la candidata; y el que, de modo indirecto, tiene dicho perfil sobre el proceso de políticas. Veamos un ejemplo hipotético.

2.1. Selección de candidatas

El partido A tiene 3 precandidatas para el cargo de Gobernadora en las próximas elecciones de 2019 en Entre Ríos. Una candidata es la más atractiva para la población en general, por las mismas razones por las que su precandidatura genera cierto rechazo en las bases: su moderación; la segunda candidata es la más atractiva para las bases del partido, por las mismas razones por las que tiene más rechazo en la población en general: sus posicionamientos radicales; la tercera candidata es la más atractiva para el liderazgo del partido: hace muchos años que ocupa cargos partidarios y electivos, es una candidata previsible y sensible a las necesidades de la estructura (incluyendo ciertos acuerdos secretos con otros partidos, y con funcionarios del gobierno saliente). La candidata del partido A puede ser electa en internas abiertas (votan partidarios/as y no-partidarios/as), en internas cerradas (votan sólo partidarios/os), o puede ser electa por un Congreso Partidario (elección indirecta) o un Plenario de Autoridades (a dedo). Puede suponerse de antemano, si nada más cambia, que las políticas que promoverá cada quién serán más sensibles a: cuestiones consideradas urgentes / prioritarias por la ciudadanía en general en el primer caso; cuestiones consideradas urgentes / prioritarias por las bases del partido; cuestiones consideradas urgentes / prioritarias por el liderazgo del partido en base a los acuerdos preexistentes.

Un partido es una organización para ganar elecciones (por el poder que distribuyen; DOWNS, 1957; POMPER, 1990; SARTORI, 2005). No es la única función que desempeñan, claro está; pero es la principal. Como regla general, los partidos esperan competir *utilizando* las y los candidatas/os con mejores chances electorales (es decir, que más probablemente contribuyan a materializar aquella finalidad o propósito). Sin embargo, el grado de control de las autoridades partidarias sobre el proceso es lo que está aquí en juego: cuanto menos control (elecciones primarias abiertas), mayor probabilidad de que el / la ganadora tenga mayor *representatividad*. Sin embargo, la cuestión no es tan sencilla. Por caso, la mejor candidata de unas elecciones primarias cerradas (en la que sólo participan las/os afiliadas/os del partido) puede ser la peor candidata en las elecciones generales; y a la inversa, el peor candidato en unas elecciones primarias puede serlo en las generales. Otro tanto puede ocurrir en un escenario de primarias o decisión del Congreso de un partido en que está puesta en cuestión la premisa "El que gana conduce, y el que pierde acompaña".

Hoy creemos que "... por lo general, lo que determina en primer lugar la conducta de un partido que participa en el proceso legislativo es lo que ocurre en la fase de selección" (WARE, 2004:393). Por ello importa, claramente, a los efectos de este estudio. Y ello porque, en definitiva, "... la importancia de los métodos de selección de candidatos para comprender la política partidista puede explicarse mediante una combinación de los tres elementos elaborados anteriormente: primero, la selección de candidatos refleja y define las características de un partido y sus luchas internas de poder. Segundo, para los parti-

dos políticos es relativamente fácil alterar sus métodos de selección de candidatos. Tercero, un cambio en los métodos de selección de candidatos afectará la política partidista". (HAZAN y RAHAT, 2009:40). Señalada la importancia de la cuestión, deber reconocerse con estos autores que hasta hace unos 25 años aproximadamente, no había llamado la atención de las/os investigadores lo suficiente como para contar con estudios sistemáticos sobre la misma (2009:39).

Y en efecto, los avances han ocurrido, mayormente, en los países desarrollados. Como señalan De Luca, Jones y Tula (siguiendo a Mainwaring y Torcal, 2005), las democracias del llamado tercer mundo se caracterizan por una presencia más limitada de partidos políticos programáticos y políticas públicas programáticas, y formas más personalistas / clientelistas de relacionamiento entre bases y dirigentes (DE LUCA et al., 2009:260). Ello pareciera haber comenzado a cambiar en torno al cambio de siglo, en el que por presiones tanto internas (la necesidad de legitimar el proceso frente a las/os propios partidarias/os) como externas (los incentivos que ciertas reformas en los Sistemas Electorales introducen para alterar el proceso dentro de los partidos, como han demostrado varios colegas latinoamericanos, o especialistas en América Latina.

Entre los asertos que hoy se ven respaldados por la evidencia⁹ (dado el reciente interés en la materia, tanto en América Latina como en Argentina en particular), destaca el poder de las/os Gobernadores/as (o de las/os líderes del partido en la oposición) en la conformación de las listas (FREIDENBERG y ALCANTARA SAEZ, 2009:18; DE LUCA et al., 2009:276). Menos evidente es que las condiciones de la competencia en el distrito inciden tanto en el mecanismo para la selección, como en el tipo de candidata/o que se va a elegir finalmente: cuanto más bajo es el nivel de competencia inter-partidos, más probable es que el mecanismo sea más centralizado, y viceversa (FREIDENBERG y ALCANTARA SAEZ, 2009:19-20). Por supuesto que el proceso también se ve afectado por la estructura y tipo de organización partidaria de que se trate (tamaño del partido, faccionalización, ideología, son algunos de los factores estructurales que influyen en el proceso de selección de candidatos, favoreciendo la competencia abierta o la centralización del proceso, entre otras consecuencias; *Ibidem*). Pero en última instancia, y a diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos y otros países desarrollados, donde la dimensión ideológica juega un papel decisivo en la selección de candidatas/os, en Argentina "la interna es aparato puro": la victoria depende más de los recursos que maneja cada aparato, antes que de las características del/de la candidato/a, o de sus posicionamientos sobre ciertas cuestiones de interés para sus bases (DE LUCA et al., 2009:280).

¿De qué formas el proceso de selección de candidatas/os a la legislatura provincial puede influir en el en el proceso de formulación de políticas públicas provinciales? En primer lugar, está la cuestión del grado de autonomía de las/os legisladoras/es respecto de la agenda del/de la Gobernador/a, y/o de las/os electores en el distrito. Si todas las internas son consideradas como una "lucha de aparatos" (y el financiamiento entonces se mantiene constante) en procesos de selección con barreras de entrada relativamente bajas, y voto directo de integrantes y no integrantes del partido / frente, la autonomía de las/os candidatas/os electos respecto de la agenda del/de la Gobernador/a tenderá a ser mayor que en el caso de la elección por dedazo (o de acuerdo de cúpulas).

En segundo lugar, el grado de diversidad que puede tener la agenda de las/os legisladores. Cuanto más descentralizado y abierto sea el proceso, habrá más probabilidades de que la agenda de los legisladores sea más diversa. Del mismo modo, cuanto más centralizado sea el proceso, más probable es que

9. "Las investigaciones evidenciaron que las elecciones internas no mejoraban los niveles de democracia interna de los partidos latinoamericanos (Colomer 2001; Gallo 2005; Freidenberg 2006), no facilitaban el éxito electoral de aquellos que las utilizaban (Carey y Polga-Hecimovich 2005; Freidenberg 2006), ni el nivel de legitimidad alcanzado por los candidatos y el rendimiento general del partido, ya que al evidenciar ante el electorado la confrontación interna minaban la imagen del partido (Gallo, 2005). Además, mostraban que las internas afectaban el nivel de cohesión organizativa y las relaciones entre los candidatos y los militantes y/o dirigentes (Battle, 2007), fomentaban el fraccionalismo, incrementaban las fracturas al interior de la organización (Freidenberg, 2006) y no mejoraban las posibilidades de nominación de las candidatas mujeres (Baldez, 2007)." (FREIDENBERG y ALCANTARA SAEZ, 2009:20).

la agenda de las/os legisladoras/es sea más homogénea, representando el conjunto de preferencias del/de la Gobernador/a, o de la cúpula de dirigentes que las/os nombra. Descentralizado (voto directo, con mínimas barreras de entrada), semi-centralizado (voto directo, con barreras de entrada exigentes), semi-centralizado (Congreso Partidario), Centralizado (acuerdo elite, elección del Gobernador/a).

2.2. Conformación de Gabinetes

En el abordaje de preguntas tales como ¿Quiénes llegan a ser ministros? ¿Qué razones motivaron su selección?, o ¿Cuándo y por qué son reemplazados?, existen dos grandes tradiciones: aquellas/os académicas/os enroladas/os en los estudios sobre los gobiernos presidencialistas de coalición por un lado; mientras que por el otro, menos explorado, aquellas/os académicas/os enroladas/os en los estudios sobre los gobiernos de partido único (CAMERLO, 2013:120). El mayor interés despertado por los primeros radica en la premisa que hace descansar el apoyo legislativo del gobierno en el reparto del poder al interior del ejecutivo. La distinción importa porque, en las provincias bajo estudio, tenemos por un lado Gabinetes de partido único en Entre Ríos, mientras que para 2/3 de las gobernaciones santafesinas incluidas en el período, tenemos gabinetes de coalición.

Claro que estos estudios han privilegiado el ámbito federal / nacional. En la primera tradición, se inscribe el trabajo de Julia Pomares et. Al (2014), que resume la tensión que enfrenta todo titular de poder ejecutivo al conformar su Gabinete: sumar apoyos o mantener el control. Para hacer lo primero, lo que se busca es recompensar a los socios electorales y/o comprometer a futuro a quienes pueden favorecer la cooperación de contingentes legislativos que el/la titular del Poder Ejecutivo no controla necesariamente; para hacer lo segundo, lo que se busca es gente de confianza (y en general, al ser ese su principal atributo, suelen no contribuir decisivamente a engrosar el apoyo del gobierno; POMARES et AL, 2014:1). Entre las conclusiones del estudio, se destacan:

- a. Los presidentes argentinos tienden a favorecer el control antes que a sumar apoyos
- b. En general, las alianzas electorales no se traducen en alianzas de gobierno
- c. Salvo excepciones (Ministerio de Trabajo), es muy baja la incorporación de referentes de corporaciones o movimientos sociales.
- d. Cuando el apoyo legislativo decae, los presidentes se cierran aún más sobre personas de confianza en lugar de ampliar su base de sustentación vía la incorporación de ministros representativos de otros sectores / partidos
- e. El privilegio del control sobre la ampliación de apoyo contrasta con la experiencia regional de las últimas décadas (POMARES et AL, 2014:7)

En la segunda, se inscribe el mencionado trabajo de Camerlo (2013). Su apuesta es por una mirada más compleja de la conformación de gabinetes (con referencias a América Latina, pero con énfasis en el caso argentino también), en la que la “pertenencia partidaria” (variable privilegiada por la tradición antes ejemplificada) es “insignificante”, y en la que cuestiones como la designación (motivaciones para) o la estabilidad – inestabilidad del Gabinete, deberían pensarse como resultado de otras estrategias. En efecto, las/os presidentes de partido único pueden ser mayoritarios o minoritarios (controlan o no el Congreso Nacional), y aun así designan gabinetes con miembros de su partido. Y ello porque *dentro del partido* distintos ministros pueden expresar cosas diferentes (acuerdos previos, apoyos no necesariamente legislativos, más o menos confianza, pericia técnica, etc; CAMERLO, 2013:122-123). En concreto, la designación en ministerios es una forma de obtener recursos políticos; aunque es importante, el apoyo legislativo (1) no es el único recurso valioso. Junto con él, Camerlo identifica la experiencia técnica o *expertise* en el área (2), así como la afinidad ideológica del ministro con el presidente, y/o con sus planes para el sector (3).

En cualquier caso, los partidos políticos constituyen el ámbito privilegiado para la provisión de cargos de designación política (una de sus funciones fundamentales en regímenes democráticos; WARE, 2004; J. ASENSIO, 1992:76). Sin embargo, no lo hacen en exclusiva. Ya hemos mencionado que distintas corporaciones, movimientos sociales e incluso grupos de interés, han provisto cuadros para cubrir cargos en lo más alto de la estructura estatal. Y junto con ello, debe señalarse que la propia Administración Pública ha sido, en muchos países, un ámbito privilegiado para dicha provisión, toda vez que tengan, al menos uno de los atributos arriba mencionados: apoyos, *expertise* y/o afinidad ideológica con el gobierno / planes de su gestión.

Aunque dicha práctica está difundida ampliamente (no sólo en los países de la *Commonwealth* y los países con sistemas parlamentarios en general, sino también en la Europa continental y en los Estados Unidos), en nuestro país el caso es algo diferente. En primer lugar, porque la implantación de un sistema meritocrático (necesario para hablar de un burócrata de carrera en sentido estricto) es relativamente reciente (1991/1992) y acotado (para 2018, alcanza a poco más del 15% de la planta del Estado Federal, de acuerdo a proyecciones basadas en POMARES, et AL, 2013:15). En segundo, y siempre considerando que estos estudios se concentran en el nivel nacional, porque la los funcionarios de carrera no solamente de participar en la toma de decisiones sobre política pública, sino también de su mera implementación en determinados casos.” (FERRARO, 2006:166). ¿Cuál es la razón de la baja influencia de los funcionarios de carrera? En base al estudio de Ferraro, ello se explica por la desconfianza y escepticismo que los políticos muestran sobre aquellos (FERRARO, 2006:171-174). Bajo estas condiciones, aunque no imposible, es poco probable que los funcionarios *de carrera, de planta permanente*, sean considerados para ocupar cargos políticos, de designación.

En definitiva, es de esperarse que las/os designadas/os políticas/os en base a la confianza o a la afinidad ideológica con el presidente y/o la orientación general de su política (sectorial al menos) tengan un margen menor de autonomía para promover una más variada agenda de cuestiones, que las/os designadas/os con el propósito de ampliar la base de apoyo (legislativo, o de otro tipo), y/o aquellas/os que lo son en base a su *expertise* o probada pericia técnica.

2.3. Co-Producción de Políticas

El concepto de *governance* le ha dado una renovada oportunidad a la profusa literatura sobre intermediación de intereses en democracia que, desde los años 50's ha tenido una atención casi sin intermitencias. Como se ha señalado en otro trabajo, *governance* implica que “la función de proveer dirección y sentido (objetivos y logros) a nuestras sociedades y economías es una función crecientemente compartida entre el gobierno (que ya no designaría, a la vez, objeto y sujeto de la función), y una multiplicidad de actores... Implica también que esa capacidad compartida (siempre lo fue en algún sentido) adquiere, en el presente, características bien específicas (lo nuevo) referidas en lo esencial aquí a las relaciones entre gobierno y actores de la sociedad civil:

a) relaciones que tornan más imprecisas e inasibles las fronteras entre Estado y Sociedad civil de lo que hemos aprendido a apreciar, en orden a la combinación de capacidades complementarias entre actores de ambas esferas;

b) así entendidas, esas relaciones demandan que el control jerárquico del Estado (constitucionalmente consagrado) deje lugar a formas más horizontales y cooperativas de coordinación;

c) relaciones que, en definitiva, se expresan en (y a través de) procesos cada vez menos diferenciados de agendación de cuestiones y de formulación y gestión de respuestas ad-hoc, y “organizados” en torno de arreglos institucionales menos formales, y más flexibles para tramitar y hacer cumplir acuerdos que los que caracterizaron la forma tradicional de ejercicio de la función de gobierno;” (GANTUS, 2013:120-121)

Desde los años 50's en adelante, distintas vertientes teóricas (y ciertamente no todas ellas con foco en el proceso de políticas), se propusieron modelar la forma en que funciona el sistema político en general, y/o la forma en que este produce decisiones autoritativas de valor, para utilizar la feliz expresión del canadiense D. Easton. Desde la difusión del pluralismo, pasando por los triángulos de hierro (o las redes elásticas) de los años 60's y 70's (LOWI, 1964), o las discusiones en torno al Neo-Corporativismo¹⁰ (SCHMITTER, 1974), llegando hasta las discusiones planteadas por las perspectivas neo-institucionalistas de los años 80's y 90's para la ampliación y fortalecimiento del sector público no-estatal (BRESSER PEREIRA y CUNILL GRAU, 1998), el denominador común ha sido siempre el mismo: cómo capturar las relaciones Estado – Sociedad Civil – Mercado en lo que de sustantivo tienen para la comprensión de los procesos críticos que hacen a los regímenes democráticos.

En esta trayectoria, referirnos a la *governance* es, en definitiva, referirnos a las características novedosas que adquiere la función tradicional de gobierno, bajo las actuales condiciones que atraviesan nuestras modernas democracias (PETERS, 2003). Y la noción de redes de política (*policy networks*) capturan lo esencial de la dinámica Estado – Sociedad Civil – Mercado en lo que atañe a la función de proveer sentido y dirección a la economía y la sociedad. Como bien señalan Adam y Kriesi, “El concepto de redes de políticas representa una metáfora intuitivamente comprensible. La comunicación regular y el intercambio frecuente de información en un ámbito definido (en nuestro caso, un dominio sectorial de política) conllevan al establecimiento de relaciones estables entre los actores y a la coordinación de sus intereses mutuos.” (ADAM y KRIESI, 2010:139).

Entre los analistas de las *policy networks*, la coincidencia más destacada consiste en la concepción de las *networks* como estructuras a medio camino entre las de mercado y las jerárquicas (W. POWELL, 1990), donde las relaciones entre los participantes presentan un bajo nivel de formalización, intercambiando esencialmente información y recursos. Para la perspectiva de las políticas públicas, el propósito o finalidad de estas redes es el del abordaje conjunto de problemas públicos, con miras a la co-producción de decisiones de política. En esta perspectiva, de las tres formas que adquieren las relaciones Estado – Sociedad Civil para la OCDE (información, consulta, participación activa), se privilegia la tercera (OCDE, 2001:17).

Participación activa implica involucramiento en la toma de decisiones y en la hechura de políticas, considerando que la decisión final, así como la implementación, queda en manos del Gobierno (así las cosas, la participación activa no es entendida como una forma alternativa al régimen democrático, sino una complementaria -entendida además como un criterio compartido de la membresía OCDE; OCDE, 2001:17). Ello no sólo en virtud de las demandas de apertura y transparencia, sino fundamentalmente por la complejidad que han adquirido nuestras democracias y los problemas públicos y desafíos que estas enfrentan.

Claro que como señala Fontaine, esa triada de involucramientos posibles puede ir más allá; en lugar de información, consulta y participación activa, la triada de involucramientos posibles puede ser incidencia, participación, control (FONTAINE; 2015:80). Donde incidencia puede incluir la información y la consulta, participación constituye un denominador común, pero la función de control social de la política (esencialmente, monitoreo y evaluación de las iniciativas) admite considerar la posibilidad no sólo de niveles o grados de involucramiento creciente (tendencia que se aprecia también en el modelo de la OCDE) sino de involucramiento a lo largo de todo el ciclo de políticas. Claro está que, la medida en que este involucramiento ocurre es, en general, *sectorialmente dependiente*. Y ello porque políticas que necesitan para su implementación de altos niveles de legitimidad suelen ser más *amigables* para la participación en todas las fases del ciclo, mientras que políticas de índole más técnica (energética, por caso) suelen ser, a priori, más excluyentes para el actor no formado (FONTAINE, 2015:80).

¹⁰. Cuyo desarrollo tuvo lugar en una Europa a cuya realidad no se adecuaba bien el pluralismo estadounidense (ADAM y KRIESI, 2010).

Planteada así la cuestión, emergen ciertas tensiones que no se saldan desde la discusión de académicas/os o expertas/os, sino antes bien, como resultado de análisis empíricos sistemáticos sobre las características que el proceso de co-producción de políticas presenta. La tensión quizás menos discutida ya es la tensión entre democracia representativa – democracia participativa; sus términos, crecientemente, son entendidos en clave de complementariedad, antes que en clave dicotómica. Participación de expertas/os – vs Participación no-informada (abierta o cerrada); participación vs captura del Estado (cuestión que explora los vínculos entre los políticos electos y sus bases sociales) y participación ciudadana vs burocracia profesional son, quizás, las principales (CANTO CHAC, 2011:26).

Lo que tampoco puede ser definido sistemáticamente (y por ello, debe resolverse caso por caso) es el impulso que la participación para la co-producción de políticas tiene. En un sentido, la participación puede ser tutelada desde la cúspide del Estado, mientras que en el otro, la misma emerge como una demanda que se impone desde abajo hacia arriba. En el centro pueden ubicarse aquellos casos en que de forma negociada se institucionalizan ámbitos de diálogo, consulta, toma de decisiones y/o control social, y cuya sostenibilidad en el tiempo depende en mayor o menor medida de la decisión de los representantes estatales.

En definitiva, importa aquí determinar el grado de involucramiento de actores de la sociedad civil en esquemas más o menos receptivos para la participación y el control social en el proceso de políticas. Una exploración más detallada de la complejidad de las distintas combinaciones posibles (control social desde abajo hacia arriba en un extremo, información desde arriba hacia abajo en el otro) excede los objetivos de este trabajo.

2.4 Estrategia Metodológica

En virtud de nuestros objetivos de investigación, la estrategia metodológica no podía ser sino esencialmente cualitativa. Partimos del reconocimiento de que los temas que nos ocupan (las dinámicas que se establecen entre el sistema de partidos y las estructuras estatales, y sus efectos sobre las políticas públicas) han sido abordados a) de manera separada unos de otros (y dado que la evidencia de ello es abrumadora, no tiene sentido aquí mencionar los innumerables trabajos que no hacen esto que nos proponemos), y b) donde ocasionalmente han confluído, el alcance coincide sólo con el plano o nivel federal (JONES, 2005; SCARTASCINI et al., 2010; ARDANAZ et al., 2012).

Puesto que nuestra investigación, además de lo dicho, se proponía indagar cómo se materializan las citadas dinámicas en 2 provincias diferentes, a lo largo de 3 administraciones provinciales en cada una (dado el recorte temporal efectuado: 2003-2007, 2007-2011, y 2011-2015), el diseño más adecuado era el de un estudio de casos múltiples (ECM). En lo que sigue en este apartado, nos basaremos en el trabajo de Gantus (2015). Proponernos, como nos proponemos, responder a la pregunta ¿Quiénes hacen las políticas públicas en Entre Ríos y Santa Fe?, y tratar de identificar qué mecanismos (relaciones causales) se encuentran involucradas en la/s respuesta/s por el quienes, supone enfrentarnos algunos problemas.

El primero, en alguna medida hoy relativo, refiere al *status* (la valoración) de los estudios cualitativos. Las estrategias metodológicas cualitativas, en las que los Estudios de Caso/s se inscriben, han seguido una trayectoria oscilante a lo largo del último siglo. De piedra angular de la producción de conocimiento, contribuyendo al desarrollo de clásicos estudios de la Sociología, la Antropología, la Psicología y la Ciencia Política, al cuestionamiento a su legitimidad a partir del segundo tercio del siglo XX: “La confianza en la posibilidad de abordar y explicar en su totalidad, en términos cuantitativos, cualquier hecho social y la consideración de las aproximaciones cualitativas como sesgadas e inexactas, desplazó a los estudios de caso del centro de la escena” (Lundberg, 1949 en V. De Gialdino, 2009:216).

A partir de los años 60, y “Al calor de los debates epistemológicos de ese momento, orientados a modificar o relativizar las rígidas definiciones positivistas de la científicidad imperantes, nacieron nuevas, y renacieron viejas perspectivas tendientes a reconocer el carácter científico y las posibilidades genera-

lizadoras de los Estudios de caso” (MARRADI, ARCHENTI y PIOVANI, 2010:215). Junto a la revalorización general de las metodologías cualitativas, impulsadas esencialmente desde la Sociología, los trabajos de Przeworski y Teune (“The logic of comparative Social Inquiry, 1970) y de Lijphart (“Comparative Politics and Comparative Method”, 1971) realizaron una contribución muy significativa desde la Ciencia Política a revalorizar los Estudios de caso (EC), y realzando sus estrechos vínculos con el método comparado (GANTUS, 2015).

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. ¿Qué universo? El de “todas” las políticas públicas, de “todos” los sectores, de las 6 administraciones provinciales. Un estudio standard (estadístico, “entre unidades”; por oposición al estudio de caso “de una unidad”, o de casos “de algunas 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.

Los estudios de caso (o de casos, como el nuestro), enfrentan exigencias semejantes, pero las satisfacen 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. Nuestra investigación no comienza con una hipótesis; termina con una/s respecto de qué mecanismos causales (dentro de los conocidos que vinculan estructura estatal con partidos políticos) parecieran predominar en el proceso de políticas (o cuáles conviven) a) en ambas provincias en todos los sectores, b) para cada administración de cada provincia y dependiente del sector, c) alguna combinación de ambas.

Allí, Gerring discute respecto al tipo de *insight* sobre la causalidad involucrada que pueden proveer ambos tipos de diseños de investigación. Mientras los estudios entre unidades (esencialmente cuantitativos) son más adecuados para estudiar los efectos causales (de X causa sobre la variable dependiente Y) y su probabilidad de ocurrencia, los EC lo son para identificar los mecanismos causales involucrados, y/o profundizar nuestro conocimiento sobre ellos.

La diversidad que se torna necesaria para ello, está asegurada de dos maneras: sectorial y temporalmente. El “dilema” está encerrado en la pregunta “qué es un caso típico” (que por definición es un caso representativo). En ausencia de una nómina exhaustiva, para sortear luego un conjunto de unidades, el dilema sí puede resolverse con casos extremos. La noción instrumentos o iniciativas emblemáticas de Política podría ser de utilidad. A priori, parecieran constituir “lo opuesto” a casos típicos; sin embargo, tienen la ventaja de su potencial para construir hipótesis (GERRING, 2004).

El objetivo del proyecto es expresado en el diseño original como “Identificar y describir las dinámicas de interacción entre el sistema partidario y la estructura estatal a nivel subnacional y su incidencia en el proceso de políticas públicas”. Lo que intencionalmente no dice ese objetivo es “dónde”. Una tarea iniciada tempranamente (durante el mismo proceso de formulación) fue la de determinar ese “dónde”. Ello obligaba a un doble esfuerzo: no sólo establecer en qué sectores identificaríamos y describiríamos las dinámicas aludidas (y su influencia en el proceso de políticas), sino fundamentalmente cómo delimitarlos. Ese esfuerzo es menos teórico que metodológico: implica efectuar un acercamiento mayor del lente con el que pretendemos mirar nuestros objetos de estudios (dinámicas y políticas), con miras a precisar aquel plan para interpelar a los hechos. El resultado de la discusión, en la que necesariamente se cruzan nociones más intuitivas, estudios recientes relativos al proceso de políticas a nivel subnacional en Argentina (DÍAZ E ISUANI, 2015; BERTRANOU, et al., 2016), y preferencias teóricas de los miembros del equipo de investigación, nos ha permitido ganar foco.

Los esfuerzos de esta investigación estarán orientados a identificar y describir las dinámicas entre el sistema de partidos y la estructura estatal, y su influencia en 3 sectores de políticas:

1. Desarrollo Económico Productivo
2. Gobernanza Electoral
3. Intervenciones del Estado sobre sí mismo

En el primer sector, identificaremos para el período bajo estudio un conjunto de iniciativas emblemáticas de política orientadas a promover, financiar, facilitar el aumento de la producción, el empleo, el valor agregado. En el segundo, otro tanto en lo relativo a las iniciativas de mejora o cambio de los organismos con competencias / atribuciones de administración y gobernanza electoral, y/o de las reglas de juego en la materia. En el último sector, se abordan los procesos de intervención del Estado sobre sí mismo (GANTUS, 2017) que incluyen: reformas del rol o papel que juega el Estado; reformas administrativas con miras a que algún aspecto de su papel o rol, estructura o procesos de trabajo cambien para mejor (aun cuando este sentido, y su dirección –para mejor- sean siempre objeto de disputa); y proceso de modernización (que discutiremos si constituyen o no, más allá de la etiqueta, algo diferente de las reformas administrativas, y porqué).

Se ha señalado ya que este trabajo forma parte una tarea de investigación que se orienta al estudio de casos desde una perspectiva comparada. Los casos en cuestión, las iniciativas / instrumentos de políticas públicas de Santa Fe y Entre Ríos, ocurren en provincias que se caracterizan por una semejanza muy marcada en cuanto a su arquitectura político-institucional. En lo que importa, ambas provincias tienen legislaturas bicamerales; eligen en un mismo acto al gobernador, a los diputados y los senadores (cuyos mandatos duran los mismos 4 años); y, finalmente, ambas aseguran una mayoría absoluta de diputados al partido que gana por mayoría simple en dicha categoría, mientras que los senadores se eligen en circunscripciones uninominales denominadas departamentos. Sin embargo, en términos de *resultados del juego político*, durante el período elegido ha habido mucha disparidad entre ambas.

En el caso santafecino, tuvimos reforma del sistema electoral en 2004 (poniendo fin a la Ley de Le-mas) y tenemos desde 2007 una coalición electoral ganadora en la categoría de Gobernador y Vice que puso fin a la primacía del Partido Justicialista (PJ) desde la recuperación de la democracia en adelante. Pero podemos discutir bajo qué términos puede ser considerado un gobierno de coalición. Hemos tenido también una reforma del sistema electoral que instituyó elecciones Primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO's) provinciales antes de que se establecieran para los cargos electivos federales, y una reforma del sistema de votación (Boleta Única). Y desde 2007, por primera vez en la historia, un gobierno dividido. Es necesario identificar los posibles efectos que el diseño institucional y la selección de legisladores y altos funcionarios tienen en el proceso de políticas. De allí que también importe problematizar y revisar las contribuciones existentes, respecto de las formas de selección de los elencos ministeriales.

En el caso entrerriano, por el contrario, hemos tenido desde el inicio del período bajo análisis hasta la fecha, gobiernos de un único signo político (PJ). En el año 2005 se reforma el Sistema Electoral mediante la Ley 9659, conocida como Ley Castrillón (que tendrá en el año 2015 dos reformas de importancia), y en el 2008 se reforma la Constitución Provincial. El oficialismo provincial se aseguró en las elecciones de 2011 la mayoría de la Cámara Baja, y la unanimidad en la Cámara Alta. En 2015 mantuvo la mayoría en ambas cámaras, pero por la mínima diferencia en Senadores.

Del análisis combinado de objetivos y factibilidad de este proyecto, surgió tempranamente la definición de un diseño de investigación con dos rasgos centrales: impronta cualitativa, y pretensión comparativa¹¹. Hemos argumentado en el apartado correspondiente (J) los factores que hacen de esta com-

¹¹ John Gerring y Craig W. Thomas dirían que es una y la misma (impronta y pretensión), ya que el grado de comparabilidad entre unidades es lo que distingue los diseños con observaciones cualitativas de aquellos con observaciones cuantitativas: "Quantitative observations

paración entre políticas públicas de provincias una pertinente (diseños políticos institucionales muy semejantes, resultados del juego político para el período bien diferentes). Quizás más fundamentalmente, la comparación tiene lugar durante el mismo período de tiempo y los mismos sectores de políticas (que, combinados, permiten controlar muchos 3ros factores ambientales y particularismos sectoriales).

En efecto, con miras a ponderar su contribución a nuestro entendimiento sobre ¿Quiénes hacen las políticas públicas a nivel subnacional? exploraremos la incidencia que los mecanismos identificados en el apartado anterior tienen para contribuir a nuestro entendimiento sobre ¿Quiénes hacen las políticas públicas subnacionales? en una muestra intencionada de políticas de Santa Fe y Entre Ríos para el período 2003-2015, en tres sectores de política: Desarrollo Económico-Productivo, Intervenciones del Estado sobre sí mismo y Administración y Gobernanza Electoral.

Por iniciativas de política pública emblemática (IPPE) entendemos aquellas 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 movilizado 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. Son políticas públicas “destacadas”, “distintivas” (por la cuantía de recursos, su impacto, el debate que movilizan o generan, la prioridad asignada por el propio gobierno, y/o por “el peso” que en la agenda del organismo tienen). El supuesto aquí implicado es que en la consideración de los diferentes actores, *lo emblemático* puede aludir a razones bien diferentes, pero todas ellas igualmente fundadas.

Para construir la muestra, desplegamos una estrategia que a continuación reseñamos:

a. Elaboración de las Bases de Datos de Informantes Claves, compuestas por ministros y Secretarios de Estado (y fundamentalmente, sus asesores), Diputados y Senadores Provinciales (y sus asesores), Periodistas, Académicos. Por varios motivos ya apuntados, completamos nuestras bases con subsecretarios y/o coordinadores de Áreas (y sus asesores), Responsables de Programas o proyectos, y miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil.

b. Aplicación de Entrevistas (presenciales, virtuales) orientadas a determinar ¿Cuáles eran, en la opinión de los actores entrevistados, las 3 iniciativas de política pública emblemáticas de las sucesivas administraciones para los sectores indicados?

c. **Conformación de una Base de Datos de IPPE**, ordenada por Administración y Sector, de las que extraer una muestra intencionada que combine las 2 dimensiones.

d. Cada PPE se correspondía con un número. Procedimos a **sortear** (utilizando los números de la Tómbola, del 1 al 54 con las excepciones de los números 9, 32, 36, 45 y 48) para extraer **una muestra intencionada que satisficiera los criterios antedichos**.

e. Para llevar adelante un análisis más profundo de las unidades que integran la muestra intencionada, elaboramos una descripción de la PPE en base a una estructura compartida que a continuación se presenta.

presume a population of things that can be readily measured, counted, and hence compared. Qualitative observations, by contrast, presume an empirical field where individual pieces of evidence are not directly comparable to one another, at least not to the extent that they can be precisely measured. In this sense, quantitative work is appropriately labeled nomothetic, and qualitative work idiographic. The key point is that the difference between these two kinds of observations rests on the presumed comparability of adjacent observations, not (at least not directly) on the size of N, the style of presentation (numbers or narrative), epistemology, ontology, or the formal structure of the method”. (GERRING y THOMAS, 2005:4)

**TABLA I – POLÍTICAS PÚBLICAS EMBLEMÁTICAS (ENTRE RÍOS Y SANTA FE, 2003-2015)
PARA ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD**

ADMINISTRACIONES	ENTRE RÍOS	SANTA FE	SECTORES
JORGE P. BUSTI	7. LEY 9659 (LEY CASTRILLÓN, MODIFICA EL SISTEMA ELECTORAL PROVINCIAL)		ADM. Y GOBERNANZA ELECTORAL
JORGE OBEID		5. CREACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE ASOCIACIONES PARA EL DESARROLLO REGIONAL	DESARROLLO ECONÓMICO – PRODUCTIVO
SERGIO URRIBARRI (1)	1. ASISTENCIA CREDITICIA A LA PRODUCCIÓN. BNA		DESARROLLO ECONÓMICO – PRODUCTIVO
HERMES BINNER		28. LEY 13.156 BOLETA ÚNICA	ADM. Y GOBERNANZA ELECTORAL
SERGIO URRIBARRI (2)	54. DECRETO N° 2217 DE REGLAMENTACIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO		INTERVENCIONES DEL ESTADO S/ SÍ
ANTONIO BONFATTI		49. PLAN ESTRATÉGICO PROVINCIAL VISIÓN 2030	INTERVENCIONES DEL ESTADO S/ SÍ

FUENTE: elaboración propia.

Así es que intentamos establecer cómo interactúan en el nivel subnacional los factores reseñados, que permitirían responder a la pregunta ¿Quiénes hacen las Políticas Públicas? A continuación, sintetizamos resultados y conclusiones.

3. Síntesis de Resultados y Conclusiones

La pregunta de investigación que este proyecto esperaba responder es ¿Quiénes hacen las políticas públicas en las provincias argentinas? Dicha pregunta, de acuerdo con las decisiones metodológicas que efectuamos, podía responderse 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; 3) Participación de la Sociedad Civil organizada / Participación ciudadana en el proceso de políticas públicas.

Dichos estudios han tenido, en general, dos grandes limitaciones: suelen concentrarse en el nivel nacional (federal), y se han desarrollado fundamentalmente en contextos político-institucionales bien diferentes al nuestro. Esto ha comenzado a cambiar en los últimos 25 años; sin embargo, la pregunta por el ¿Quiénes? en la definición de la orientación general de las iniciativas de política pública a nivel subnacional permanece inexplorada.

Nuestra indagación se dirigió entonces a un tiempo y un lugar determinado: la provincia de Entre Ríos, para el período 2003-2015. Y ello porque la conmoción política, social y económica de 2001 fue tan extraordinaria como para no producir una alteración significativa en la búsqueda de hipótesis sobre los vínculos causales explorados, que ameritaba su exclusión. Pero adicionalmente, porque como ya ha sido señalado, las transformaciones del sistema político argentino que emergen con potencia desde 1995 (y fundamentalmente consolidadas desde ese año 2001) debían expresarse de la forma más plena.

En la búsqueda de mecanismos (modelos causales) que permitieran comprender por qué hay quienes llegan a ocupar los cargos que les permiten influir de manera decisiva en la orientación general que tendrán las iniciativas de política pública (más allá de las previsiones constitucionales y legales), iden-

tificamos 3 alternativas posibles, que han tenido un desarrollo muy importante en los últimos 25 años al amparo de los estudios sobre carreras políticas. Ellos son selección de candidatos, conformación de gabinetes. Adicionalmente, hemos incluido un tercero para capturar, bajo las condiciones actuales que enfrentan nuestras democracias, las dinámicas entre Estado-Sociedad Civil-Mercado: la co-producción de políticas públicas. Entendemos que de las variantes subnacionales que adquieren estos mecanismos puede inferirse “el por qué del quienes”, y eventualmente sus variaciones o persistencias.

Hemos señalado también que este proyecto no partía de una hipótesis, sino más bien aspiraba a terminar con una (o unas) sobre ciertos patrones que permitan entender de qué depende que quienes definen la orientación general de las iniciativas de política pública a nivel subnacional lo puedan hacer. Para poder controlar terceros factores, la provincia de Santa Fe podía ofrecer para el período bajo estudio, buenos casos comparados: procesos de definición de posiciones estatales sobre cuestiones socialmente problematizadas al decir de Oszlak y O’Donnell, que alumbran iniciativas de políticas públicas, en un ambiente político-institucional muy semejante al de la provincia de Entre Ríos, pero con resultados (políticos) bien diferentes.

Para que ello pudiera cumplir con las expectativas de las/os investigadores, no sólo el período bajo estudio sino también los sectores de política pública debían ser análogos. Y esos sectores fueron entonces Desarrollo Económico-Productivo, Administración y Gobernanza Electoral y el que denominamos Intervenciones del Estado sobre sí mismo (para englobar las etiquetas de Reforma del Estado, Reformas Administrativas y Modernización del Estado, siguiendo a Gantus, 2017).

Muñidos de estos objetivos, elaboramos una base de datos de posibles informantes claves, compuestos por funcionarios/as electas/os, designadas/os políticas/os, expertas/os y periodistas. En algunos casos, tuvimos que consultar a sus asesoras/es; e incluimos también a referentes de Organizaciones de la Sociedad Civil. Y siguiendo un protocolo común de contacto, les preguntamos cuáles consideraban que eran las iniciativas (medidas o instrumentos) de política pública que podía considerar emblemáticas de cada sector, de cada gobernación, de cada provincia. Construimos una base de dato de 54 iniciativas (3x3x3 para cada provincia).

A continuación, sorteamos 6 de ellas, para conducir un análisis más profundo, que describieran el contexto de la decisión, los principales actores intervinientes, las características de las iniciativas / medidas / instrumentos, y alguna ponderación sobre sus efectos. Y que fundamentalmente, respondiera a la pregunta por el ¿Quiénes?

Pero antes de introducirnos en dicho análisis, conviene hacer una precisión de tipo metodológica. Nuestro uso de las herramientas propias del *process-tracing* (definido aquí como las herramientas propias “... para el estudio de mecanismos causales en un estudio de caso único”, BEACH y PEDERSEN, 2013:2) ha sido, ciertamente, uno ad-hoc. No nos proponíamos, en efecto, corroborar las hipótesis de una teoría (*theory-testing process-tracing*) ni construir una nueva, ante la sospecha o la evidencia del vacío explicativo dejada por otra (*theory-building process-tracing*); mucho menos, explicar un resultado anómalo a partir del análisis de un caso histórico (*explaining-outcome process-tracing*). Tales son los usos posibles de las herramientas propias del *process-tracing* (BEACH y PEDERSEN, 2013:3).

Si los métodos del *process-tracing* buscan hacer inferencias a partir del estudio de un caso, a partir de la presencia / ausencia de un mecanismo causal, esa tarea de “identificación” queda implícita en nuestras reconstrucciones, y no aspiramos a ir más allá de la identificación. De alguna forma, importa más establecer las coordenadas donde buscar no sólo el mecanismo implicado, sino también la forma en que importan para contribuir a una explicación de sus efectos sobre las IPPE. En la continuidad de este proyecto, en efecto, se buscará establecer cuál es el sentido o la dirección de los mecanismos sugeridos (cómo operan para producir los efectos señalados). Por ejemplo, si las elecciones internas abiertas y obligatorias, no circunscriptas a los afiliados, *produce la selección de candidatas/os que se convertirán, elecciones mediante, en legisladoras/es relativamente más autónomas y sensibles a promover agendas*

legislativas más diversas; o si por el contrario, elecciones “a dedazo” producen selecciones de candidatas/os con menor autonomía para promover asuntos legislativos relativamente alejados de las prioridades de los líderes que lo ungen, si finalmente resultan electas/os).

La cadena causal se completaría, así, de la siguiente manera:

* Ámbito en el que las políticas se deciden (Gabinete, Legislatura, Sociedad Civil) → * Mecanismo (Criterios de Designación, Selección de Candidatos, Participación Ciudadana) → * Por qué las políticas públicas son las que son.

Así entendido, el proyecto construye un embudo para profundizar nuestro entendimiento sobre las políticas públicas subnacionales, por qué son como son (y no son de otra manera). Entre las explicaciones sobre por qué son como son, y no son de otra manera, inciden no sólo quienes las hacen, sino a través de qué mecanismos llegaron a ser ellas/os (y no otras/os) las/os que deciden. Si dichos mecanismos (la forma en que acceden a los lugares que les permiten incidir). De identificarse un sesgo, o un patrón (general o sectorial), atribuible al mecanismo en cuestión, lo que emerge son palancas del cambio de políticas. Reproducimos aquí la base de IPPE resultante, y a continuación efectuamos consideraciones que se desprenden del análisis.

3.1 ENTRE RÍOS – ADMINISTRACIÓN Y GOBERNANZA ELECTORAL. (GOBERNACIÓN BUSTI) LEY 9659 (LEY CASTRILLÓN, MODIFICA EL SISTEMA ELECTORAL PROVINCIAL) - LEGISLATURA (Oficialismo, con amplio consenso de segundas y terceras fuerzas).

El origen de la Ley Castrillón en la provincia de Entre Ríos durante la última administración de Jorge P. Busti es la Cámara Baja de la Legislatura. El proyecto lleva el nombre del por entonces Jefe de Bloque del PJ en la misma. Las modificaciones de 2015 nacieron, primero en el Poder Ejecutivo; en la segunda, también en la Cámara Baja, por parte de diputados oficialistas. Vale recordar aquí que la forma de seleccionar candidatas/os a diputadas/os y senadoras/es, hace altamente probable que los Gobiernos cuenten no sólo con mayorías legislativas robustas, sino además con alta disciplina (sólo compiten en generales las/os más votadas/os en internas en las que simultáneamente se elige candidata/o a Gobernador/a). De allí que la relativa autonomía de la Legislatura para impulsar proyectos diferentes de los intereses / prioridades de la Gobernación es un dato a considerar.

Sólo a partir de las elecciones posteriores a las enmiendas de 2015 la representación política opositora en la Legislatura retoma valores propios de la década del 90, con un NEP medido en cargos próximo a 2 (algo que, como señalamos, no ocurre en la categoría Gobernador, que se mantiene en torno a 3, pero con diferencias mucho menores entre las distintas expresiones del PJ y sus adversarios).

3.2 SANTA FE – DESARROLLO ECONÓMICO-PRODUCTIVO. (GOBERNACIÓN OBEID). CREACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE ASOCIACIONES PARA EL DESARROLLO REGIONAL – GABINETE (Saber Técnico y Confianza)

La creación de las ADR's es una iniciativa de política pública que nace del seno del Gabinete Provincial; y más concretamente, dentro del equipo de trabajo liderado por Miguel Paulón; a la sazón, un funcionario del gobierno precedente (y que en el mismo área, asumiría como Ministro durante el segundo gobierno de Reutemann, y se incorporaría sin finalizar su mandato en 2002 al Gobierno Nacional, con cargo de Secretario de Estado). Vale la precisión, puesto que el mismo puede ser considerado con propiedad como un especialista en la materia, con fuerte respaldo de los sectores empresarios (el mismo es productor agropecuario), que fue progresando en tareas de gestión consideradas exitosas y merecedoras de las oportunidades subsiguientes. Ello no es óbice para desmerecer el grado de confianza política del que ha

gozado en sucesivas administraciones peronistas (en provincia, en Nación, pero también en Lujan, donde fuera dos veces Secretario de Producción, promovido por cámaras del sector textil).

Lo propio de los gobiernos de Reutemann y Obeid fue, en muchos sectores de políticas, la continuidad y profundización de las líneas de trabajo. Algo que se registra, en distintos sectores, con contenidos y énfasis también disímiles, en los sucesivos gobiernos del Frente Progresista Cívico y Social desde 2007 hasta la fecha. La iniciativa se enmarca claramente tanto en un diagnóstico de la institucionalidad promotora del desarrollo económico que la concibe como deficitaria, como en la pretensión de intervenir a partir de aquel con una propuesta descentralizadora (que entronca ajustadamente con el estado de la discusión académica, pero también con las recomendaciones prácticas de los reformadores administrativos de mediados de los años 90's).

3.3 ENTRE RÍOS – DESARROLLO ECONÓMICO-PRODUCTIVO. (GOBERNACIÓN URRIBARRI I.) ASISTENCIA CREDITICIA A LA PRODUCCIÓN. BNA – GABINETE (Saber Técnico y Confianza)

En un contexto muy peculiar (sequía sin parangón, en un momento político post-Voto no Positivo del Vice-Presidente Cobos y antes de las elecciones legislativas nacionales de 2009), la IPPE aquí considerada es delimitada al interior del propio Gabinete. Al igual que en el caso precedente, el funcionario clave en su definición lo era desde gobiernos anteriores. A diferencia del caso precedente, se trataba de un hombre de carrera, y no de un hombre del partido. Nos referimos al Ministro Valiero, que como funcionario designado, lo había hecho ya como par del ahora Gobernador Uribarri). Y que por su reconocida solvencia técnico-profesional, y su trayectoria en el Estado Provincial lo posicionaron como el interlocutor preferido de las Asociaciones dentro del Gobierno, en aquel particular contexto.

Serán tres elementos, según nuestros informantes, los que lo transformaron en el actor decisivo en este proceso. Su buen diálogo con los gerentes del Banco Nación, para imaginar un camino posible; su impulso para que el gobernador inicie las gestiones ante la SAGyP de Nación para la obtención del subsidio a la tasa de interés de la asistencia; y fundamentalmente, sus aprendizajes de experiencias pasadas en el Gobierno (que lo llevan a definir que la Garantía del Estado provincial con recursos de la Coparticipación operará a un tercer nivel, luego de la propia de los productores y de las Cooperativas). Reconocida experiencia y confianza personal del Gobernador, sintetizan particularmente en este caso las condiciones de arribo del Ministro Diego Valiero a tan singular posición dentro del Gobierno urribarrista.

3.4 SANTA FE – ADMINISTRACIÓN Y GOBERNANZA ELECTORAL (GOBERNACIÓN BINNER). LEY 13.156 BOLETA ÚNICA – LEGISLATURA (Oficialismo, por unanimidad en la cámara no controlada).

El origen de la reforma en el sistema de votación en 2010 en la Provincia, al igual que en el caso de la Ley Castrillón, es la Cámara Baja. El impulso proviene también del bloque oficialista. Las diferencias con el caso entrerriano son tres, y son significativas; todas ellas derivadas del objeto de interés de esta investigación.

En primer lugar, el legislador Javkin (que formula la iniciativa junto a su grupo de asesoras) no pertenece al partido del Gobierno, aunque sí integra la coalición del mismo. No era tampoco jefe del bloque de la coalición en la Cámara Baja, como Castrillón; antes bien, un diputado miembro de uno de los socios minoritarios del Frente Progresista Cívico y Social. Sencillamente, un proyecto en el que el Diputado comenzó a trabajar en 2009, obtuvo al año siguiente el acuerdo del Presidente del bloque de Senadores del PJ, Ricardo Spinozzi (a la sazón, Presidente del PJ a nivel provincial) para acompañar la iniciativa si esta era aprobada en Diputados.

En segundo, que haya tenido un lugar en esta última depende de la forma en que las listas para competir en elecciones generales se conformen distribuyendo proporcionalmente los lugares en las mismas a partir de la magnitud de votos obtenidos en las elecciones primarias. Las PASO santafesinas

no son idénticas a las PASO entrerrianas, en las que las listas para competir en elecciones generales son idénticas a las listas ganadoras por simple mayoría en las internas.

En tercer lugar, a diferencia del caso entrerriano, el gobierno sólo tenía mayoría en la Cámara Baja, puesto que el dominio de la Cámara Alta de parte del opositor PJ no ha cesado a pesar de las alternativas a las que se vio sometida la Legislatura desde el fin del doble voto simultáneo (presencia de Gobierno dividido, una constante en la Provincia “post 2007”). Es por ello que la transformación de la iniciativa legislativa en ley tiene una connotación especial.

3.5 ENTRE RÍOS – INTERVENCIONES DEL ESTADO SOBRE SÍ MISMO (GOBERNACIÓN URRIBARRI II) DECRETO N° 2217 DE REGLAMENTACIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO – SOCIEDAD CIVIL / GABINETE (Confianza)

La reglamentación de la negociación colectiva en el sector público entrerriano vino a saldar una deuda de la democracia con las/os trabajadoras/es estatales. Los actores gremiales enfatizan su labor, indispensable, por cierto, para mantener vivo el reclamo (más aún luego de la sanción de las leyes 9755 y 9811), y para que el decreto contemple las posiciones de sus representadas/os. Por su parte, el ministro Smaldone enfatiza la decisión política del Gobernador Urribarri de reconocer la necesidad y la oportunidad para avanzar en esta medida. La cuestión sobre el origen parece saldarse con el reconocimiento de ambas organizaciones gremiales que en Marzo de 2012 recibieron la noticia de que había un borrador listo, y que las conversaciones ahora tendrían otro tenor.

Lo que no queda del todo claro en la reconstrucción efectuada en base a testimonios es la evaluación que habría hecho el gobierno respecto de la oportunidad. Al avanzar en la reglamentación de las CCT, el Gobierno decide autolimitarse. No sólo en la fijación de las condiciones laborales, sino también en la potestad de renovar o no las designaciones, y en la obligación de normalizar el ingreso a la Administración Pública Provincial. Además del poder que esa autonomía relativa le concede, existe otro plano relevante que es el de la disponibilidad o no de los recursos y las condiciones materiales para que las CCT tengan el sentido atribuido.

Luego del uso y disfrute de dichas potestades durante 6 años, con 8 máximo de mandato, es probable que la autolimitación no haya sido considerada paralizante ni mucho menos, de una forma de conducir los asuntos públicos provinciales. Y ciertamente, el mejoramiento de la posición fiscal y financiera de la provincia contribuye a explicar la decisión de avanzar en la reglamentación de las CCT. Que Smaldone es, antes que nada, un designado político de confianza “puro” queda, para este equipo de investigación, debidamente demostrado. Lo cual refuerza, junto con lo señalado en los párrafos anteriores, la convicción de que fue el propio Gobierno quien define y decide que era hora de avanzar en ese sentido. La decisión fue histórica, y las representaciones gremiales no faltan a la verdad al reconocer que fue también una conquista de las/os trabajadores.

3.6 SANTA FE – INTERVENCIONES DEL ESTADO SOBRE SÍ MISMO (ADMINISTRACIÓN BONFATTI). PLAN ESTRATÉGICO PROVINCIAL VISIÓN 2030 – GABINETE (Saber Técnico y Confianza)

Al igual que en las sucesiones de Reutemann y Obeid, esta IPPE refleja cuanto de continuidad existió en las Gobernaciones de Binner y Bonfatti. El origen de la iniciativa es el Gabinete. La tarea fue confiada a la misma dirigente, politóloga y docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR que había liderado el mismo proceso (Descentralización – Planificación Estratégica) en la Ciudad de Rosario. No sólo equipo que gana no se toca; experiencia exitosa, se replica.

Mónica Bifarello, al igual que Miguel Angel Paulón era “una mujer del partido” (vaya aquí nuestro homenaje sincero a una muy querida y respetada colega que dignificó la profesión de politóloga y de docente universitario, y que nos dejara físicamente el año pasado). Al igual que Miguel Angel Paulón, era una especialista de probada trayectoria. Eran personas de confianza, que sabían de la realidad sectorial,

y que tenían experiencia en gestionar esos sectores de política. Ambos fueron, luego de liderar las iniciativas que analizamos aquí desde respectivas Secretarías, Ministra/o del Gobierno siguiente.

Las razones que operan en la adición del componente Regionalización como parte del mismo proceso (adición en clave de la pasada experiencia rosarina), siguen siendo disputadas. Los argumentos formales, arriba reseñados, giran en torno a la pretensión de racionalizar las distintas regionalizaciones imperantes (argumento válido, por cierto). Los argumentos informales, giran en torno al esmerilamiento progresivo de la única “regionalización que importa” en términos de distribución del poder político para una fuerza que respecto de la Constitución provincial tiene una impronta verdaderamente reformista: la regionalización en departamentos, y sus institucionales nexos con una legislatura bicameral.

La tarea que Bonfatti y Bifarello llevaron adelante (como Ministro y Secretaria, durante la Gobernación Binner, respectivamente) fue continuada por Rubén Galassi y Horacio Girardi en los mismos cargos, durante la Administración Bonfatti. Todos hombres/mujeres del partido, que gozaban de la confianza de sus superiores, pero también del respeto de pares por su experiencia en la gestión rosarina y santafesina. La referencia tiene un porqué. A diferencia de los restantes casos santafesinos y entrerrianos, los Gobiernos de Binner y Bonfatti (como hoy el de Lifschitz, en mayor medida) fueron Gobiernos de coalición. Así como en Rosario, en el pasado, el Partido Socialista supo ceder áreas de gestión a sus socios (Producción, por ejemplo), otras áreas sensibles de la Gestión (Salud, por ejemplo) siempre quedaron en manos del partido de la rosa. Gobierno y Reforma del Estado (y la estratégica Secretaría de Municipios y Comunas, luego “Municipios, Comunas y Regiones”) ha sido otra constante a nivel provincial.

3.7 Conclusiones

Hemos considerado aquí que los lugares institucionalmente dotados de capacidad (formal, siempre potencial a priori) para influir decisivamente en el proceso de formulación de políticas, importan. A pesar de la creciente complejización de los problemas públicos por un lado (pero también de los vínculos entre Estado, Sociedad Civil y Mercado), dichos lugares revisten en esta investigación, una centralidad decisiva. **Si uno quiere saber quiénes hacen las políticas públicas en las provincias argentinas, debe mirar fundamentalmente al Gabinete y la Legislatura.**

Esta lectura no supone desconocer que, en ocasiones, el lugar en el que formalmente reside la autoridad que permite que sus ocupantes hablen en nombre del Estado, es simplemente un ámbito en el que decisiones tomadas por otros actores, adquieren el nada despreciable respaldo de los poderes públicos (tomadas en base a otras motivaciones, por argumentos diferentes a los que se esgrimen públicamente). Y con dicho respaldo, los recursos, los permisos, las habilitaciones, los resguardos. Sin embargo, ese no pareciera ser el caso en ninguna de las 54 iniciativas de política pública emblemáticas que surgieron de nuestro relevamiento.

Apenas si nos hemos podido asomar, en la media docena de IPPE que analizamos en profundidad, a la dinámica “demanda de actores organizados – respuesta de los poderes públicos” en dos oportunidades. Ambas en la Provincia de Entre Ríos, ambas en las gobernaciones de Sergio Urribarri. Nos referimos concretamente a la asistencia crediticia, a tasa subsidiada, a través del BNA, y respaldada en última instancia con fondos provenientes de la Coparticipación (2009), y la reglamentación de las negociaciones colectivas en el sector público (2012).

Entre ambas, en lo que importa a esta investigación, existe una diferencia sustantiva. Mientras que la combinación de “secuelas de la crisis del campo” y “peor sequía de los últimos 50 años” le imprimieron a los reclamos de los productores agropecuarios una urgencia considerable (amplificados, sí, por la Bolsa de Comercio de Entre Ríos, organizaciones intermedias y cooperativas), en el caso del Decreto 2217/12

el Gobierno parece haber dominado el timing de la decisión. La otra diferencia sustantiva que puede señalarse entre ambos casos, es que la complejidad de uno y otro reclamo sumado a la urgencia señalada, demandó de cada ministro responsable (y de sus equipos), capacidades diferentes con miras a su resolución.

En los restantes casos analizados, parecieran operar tipos más puros de decisiones propias de los Gabinetes y de las Legislaturas (si se nos permite la licencia poética). En efecto, **tanto la creación y/o fortalecimiento de las ADR's en Santa Fe como el Plan Estratégico Visión 2030 en dicha provincia, constituyen ejemplos de iniciativas que desbordan aquella dinámica "demandas de actores organizados - respuestas de los poderes públicos"**. Claramente ambas IPPE pueden ser entendidas desde cierta perspectiva como "respuestas a demandas". Aspiran ciertamente a resolver ciertos problemas. Pero ambas **van mucho más allá** de ser la reacción de un gobierno a un planteo sectorial o general. La Planificación Estratégica o el desarrollo y fortalecimiento de nueva institucionalidad para promover el desarrollo económico-productivo exceden, en tanto respuestas estatales, los propósitos que la asistencia crediticia en momentos de crisis aguda, o que el reclamo concreto de hacer efectiva una ley tuvieron en los casos reseñados anteriormente.

En ambas, también se destacan sus impulsores y responsables de la orientación general de ambas IPPE: **dos expertos en sus respectivas áreas como Miguel Angel Paulón y Mónica Bifarello (oportunamente, Secretarios de Estado), pero también dos hombres "del partido", de confianza de sus respectivos ministros y/o gobernadores**. De alguna forma, expresando un ideal de todo gobernante: que sus mujeres y hombres de confianza tengan también la experiencia y el saber suficiente como para tensar la cuerda de lo técnicamente factible y sensible a los objetivos políticos de cada coyuntura. Que ambos se destacaron en sus respectivas tareas lo marca también la oportunidad que ambos tuvieron de convertirse en ministros de las gobernaciones subsiguientes en cada caso (Paulón ministro de Reutemann, y Bifarello ministra de Bonfatti).

Va de suyo que **IPPE como estas, demandan no sólo un saber técnico especializado para su definición general, sino fundamentalmente sólidas capacidades para gestionar** su despliegue una vez que se ha decidido al respecto. Y no es que ello esté fuera del alcance, en sentido estricto, de personal designado sólo en base a la confianza con su superior, o a su capacidad para ampliar la base de sustentación del gobierno al que se integra (ministras/os, secretarías/os o sub-secretarías/os de Estado, etc.). Pero **si una y la misma persona reúne al menos uno de dichos atributos, se minimizan riesgos** asociados a la defensa dentro del propio gabinete y a la disputa por los recursos siempre escasos; a las negociaciones siguientes con diferentes stakeholders; y la capacidad del equipo responsable para adaptarse prontamente a imponderables que demandan ajustes de magnitud, o ante el asedio de la prensa o la oposición en coyunturas críticas. **Ello claramente es más crucial aún, cuando se trata de gabinetes de gobiernos de coalición.**

El análisis de los casos de iniciativas de política pública emblemáticas que se originan en la Legislatura, resultó en buena medida contraintuitivo. En primer lugar, que **reformas significativas del sistema electoral o de la forma de emitir el voto** (como en los casos de la Ley Castrillón y la Boleta Única Papel), que pueden tener efectos sobre la forma en que se expresa la voluntad de las/os electores, **no sean proyectos de ley que el Ejecutivo envía a la Legislatura**. En segundo, que a pesar de ser propuestas del oficialismo (más claramente en el caso entrerriano analizado, menos claro en el caso santafesino bajo estudio), hayan gozado de adhesión alta / unánime de las/os legisladoras/es de la oposición.

En este sentido no sólo ha sido más meritoria la consagración de la BUP en Santa Fe porque Javkin era miembro de la coalición de gobierno, pero representante de un socio menor de la misma. Lo es también porque el gobierno del que formaba parte no controlaba ambas cámaras (como ocurrió en el caso de la sanción de la Ley Castrillón, pero también de sus modificaciones). Y porque en la Cámara Alta (bastión del PJ opositor al FPCyS), la propuesta se transformó en Ley por unanimidad. Hoy la BUP se estudia en nuestro país como un caso paradigmático. Miembros de este equipo de investigación han pu-

blicado quizás el más exhaustivo estudio comparativo de los diseños existentes en Santa Fe y Córdoba, y sus potenciales efectos en el comportamiento electoral (y por ende, en el resultado de la contienda).

Que un legislador como Javkin haya tenido un lugar en la Cámara Baja, se explica en buena medida en lo que nos importa por la forma en que se seleccionan candidatos en Santa Fe, a diferencia de lo que ocurre en nuestra provincia de Entre Ríos. Recordemos que en Santa Fe, las listas que compiten en elecciones generales para la categoría Diputadas/os Provinciales, se conforman asignando lugares proporcionalmente a las listas de precandidatas/os que compiten. Un socio menor en una coalición electoral pluripartidista (o un miembro de una facción minoritaria en un partido) pueden en Santa Fe, superado un cierto umbral en las PASO, acceder a la condición de candidata/o para las generales. Ello no es posible en la provincia de Entre Ríos, en el que la lista que compite en las elecciones generales es la que por mayoría simple se impuso en la categoría en las elecciones primarias.

Esto refuerza ciertos aspectos que han sido convenientemente discutidos en la literatura especializada desde hace varias décadas. La forma en que se seleccionan candidatos influye en la conformación de la oferta electoral primero, y en la representatividad de los cuerpos legislativos luego. Sistemas proporcionales favorecen la representatividad del sistema (a través de la posible participación de minorías); mientras que sistemas mayoritarios, favorecen la gobernabilidad del sistema (a través del aseguramiento de contingentes legislativos mayores para un menor número de partidos). **La contracara del argumento es que los primeros tornan más probable la posibilidad del gobierno dividido que los segundos.**

Unas últimas consideraciones finales pueden ser efectuadas, a partir de esta indagación cuyos resultados presentamos. En nuestro estudio, las IPPE propias del sector Administración y Gobernanza Electoral se originan en la Legislatura, en la Cámara Baja, y en el oficialismo. Por su parte, las IPPE propias del sector Desarrollo Económico-Productivo se originan en el Gabinete, por parte de funcionarios con reconocida experiencia en la materia sobre la que tienen responsabilidad política vía designación, y confianza con el ministro y/o gobernador. Finalmente, las IPPE del sector que denominamos Intervenciones del Estado sobre sí mismo, se originan en el Gabinete en el período bajo estudio, a través del impulso que dos funcionarios que gozan de confianza del ministro y/o gobernador. La diferencia que se destaca en este último caso, es que mientras en el caso santafesino la funcionaria era altamente reconocida por su saber especializado, en el caso entrerriano el funcionario responsable sólo tenía el atributo de gozar de la confianza del gobernador, a través del vínculo personal con el hijo de aquel.

En resumen, si el propósito de este esfuerzo de investigación se centraba en la pregunta ¿Quiénes hacen las políticas públicas en las provincias argentinas?, el relevamiento efectuado permite responder esto para un conjunto de iniciativas consideradas emblemáticas por nuestras/os informantes clave. El propósito de los estudios de casos (singulares, o de casos múltiples) es conocer en profundidad un/os caso/s, para derivar a partir de ellos, conocimiento de otro/s caso/s similares. Sin haber estudiado en profundidad otras iniciativas relevadas (48 restantes), advertimos que los hallazgos de los 6 casos que sí lo fueron, expresan rasgos o atributos que en lo que nuestro proyecto importa, están también presentes en la amplia mayoría de las restantes.

Existe un predominio relativo de las iniciativas originadas en el Gabinete por sobre la Legislatura. La dinámica “demanda de actores organizados – respuesta de los poderes públicos” se asoma tibiamente. Aun cuando esta dinámica tuviera una presencia mayor, **el quiénes que nos ocupa no es tanto el que problematizó inicialmente la cuestión; ni siquiera el que impulsó en el proceso de agendación la cuestión hacia arriba** (ni el que impuso la problemática en la agenda gubernamental a golpe de poder político, organización, o ambos). **El quiénes que nos ocupa es el de aquel/la/los que le imprimen a las iniciativas de política pública su orientación general.**

En el gabinete, han primado las designaciones en base a la confianza en los casos que hemos analizado en profundidad, y en los que pudimos establecer en base a los testimonios de informantes clave que podía atribuírsele a él/la funcionario/a la responsabilidad de la definición de aquella orientación

general. **En los casos santafesinos, adicionalmente, se trató de funcionarios/as que además de ser “del partido”, tenían reconocida expertise en la materia de su área / sector de política.** En estos dos casos, **quizás sea esa combinación de saber y confianza, la que en parte explique el calibre, alcance, de las iniciativas cuya autoría o diseño hemos logrado adjudicarles.**

En el caso de las iniciativas legislativas impulsadas desde la Cámara Baja en ambas provincias, propias las dos del sector de Administración y Gobernanza Electoral, la forma de acceso a los lugares que les permitieron promoverlas expresa en plenitud el efecto / impacto que el mecanismo imperante para la selección de candidatos tiene en una y otra provincia. La presencia o no de gobiernos divididos durante el período es, quizás, la perfecta contracara del contraste entre Entre Ríos y la vecina provincia de Santa Fe.

Esta agenda de investigación recién comienza. Su continuidad ya se expresa en un proyecto de investigación que prontamente será presentado, y que aspira a cubrir una muestra mayor aun a las 54 políticas de estos tres sectores privilegiados. En todos los casos, en base a los hallazgos preliminares aquí compartidos, intentaremos determinar el mecanismo que explica la presencia de los funcionarios electos o designados en sus respectivos lugares. Pero adicionalmente, las diferencias que estos mecanismos introducen / podrían introducir por comparación con otras provincias.

El paso siguiente es establecer si las diferencias entre los mecanismos impactan como presumimos en el tipo de orientación general de las iniciativas de política pública; o si por el contrario, en términos generales, dichas diferencias no introducen sesgo sistemático alguno. Por caso, si la mayor o menor autonomía atribuida a ciertas formas de seleccionar candidatos (autonomía respecto de la agenda del gobernador/a) se traduce luego en agendas legislativas más o menos diversas, o más o menos alejadas de la de los titulares del Poder Ejecutivo.

El último propósito u objetivo, a lograr en futuros proyectos de investigación, se puede expresar del siguiente modo: ¿Dónde se adquieren las ideas / referentes de política pública que se expresan en la orientación general que ciertos actores le imprimen a las iniciativas concretas? Formación, Trayectoria, Negociación, de Terceros/as.

Bibliografía

- ACUÑA, Carlos (Comp., 2013): “¿Cuánto importan las Instituciones? Gobierno, Estado y Actores en la política argentina”. (Ed. Siglo XXI Y Fundación OSDE.)
- ACUÑA, Carlos (Comp., 2014): “Dilemas del estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI”. (Ed. Siglo XXI Y Fundación OSDE.)
- ACUÑA, Carlos (Comp., 2014): “El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina”. (Ed. Siglo XXI Y Fundación OSDE.)
- ADAM, Silke y KRIESI, Haspeter (2010): “El enfoque de redes”, en SABATIER, Paul: “Teorías del Proceso de las Políticas Públicas”. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros (Presidencia de la Nación).
- ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (2008): “Luces y sombras de la calidad de la Democracia en América Latina”, en *Revista de Derecho Electoral*, N° 6. (Ed. Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica). Disponible en <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F (1993): “Problemas Públicos y Agenda de Gobierno” (Porrúa Grupo Editorial)
- ALESINA, Alberto (1987): “Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game”, en *The Quarterly Journal of Economic*, Vol. 102, N° 3. Disponible en http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4552531/alesina_macroeconomic.pdf?sequence=2

- 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 (Inter-American Development Bank).
- BARZELAY, Michel (2001): "The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue" (Waldavsky Forum Series, California University Press).
- BEACH, Derek y PEDERSEN, Rasmus (2013): "Process-tracing methods: foundations and guidelines" (University Michigan Press).
- BERTANOU, J; ISUANI, F, y PEREYRA, E (2016): "¿Unidad en la Diversidad? Estudios sobre política pública en la Provincia de Buenos Aires". (Ed. UNGS)
- BRESSER-PEREIRA, Luis y CUNILL GRAU, Nuria (1998): "Entre el Estado y el mercado: lo público no-estatal", en BRESSER-PEREIRA, L y BARRETO, M: "Lo público no-estatal en la Reforma del Estado" (Paidós - CLAD).
- CALVO, Ernesto y ABAL MEDINA, Juan Manuel (Editores, 2001): "El federalismo electoral argentino: sobre-representación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina" (Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación)
- CALVO, Ernesto (2013): "El Congreso de la Democracia: mayorías y consensos", en *Revista SAAP*, Vol. 7, N° 2 (Número Especial, SAAP).
- CALVO, Ernesto y MALAMUD, Andrés (2014): "El judicial también tiene poder", en "El Estadista", 7/11/2014). Disponible en <http://elestadista.com.ar/?p=5115>
- CAMERLO, Marcelo (2013): "Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino", en *América Latina Hoy*, Vol. 64 (Universidad de Salamanca). Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30827842006>
- CANTO CHAC, Manuel (2011): "Participación Ciudadana en las Políticas Públicas". Biblioteca Básica de Administración Pública (EAPDF, Siglo XXI).
- COX, Gary. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten.* (ed. Gedisa)
- CREIGHTON, James (2005): "The Public Participation Handbook. Making better decisions through Citizen involvement" (Jossey Bass, Wiley).
- DE LUCA, M; JONES, M y TULA, MI (2009): "De internas, aparatos y punteros: la selección de candidatos a diputados nacionales en Argentina, 1983-2005", en FREIDENBERG, F y ALCANTARA SAEZ, M (2009): "Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático" (Tribunal Electoral del Distrito Federal)
- DIAZ, Cristina e ISUANI, Fernando (Comp, 2015): "Políticas Públicas en estados sub-nacionales" (SAAP - INPAE).
- DOWNS, Anthony (1957): "An Economic Theory of Political Action in a Democracy", en *Journal of Political Economy*, Vol. 65, No. 2 (The University of Chicago Press). Disponible en www.jstor.org/stable/1827369
- ESCOLAR, Marcelo y CALVO, Ernesto: "La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral" (Ed. Prometeo)
- ESCOLAR, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan Manuel (Coord., 2014): "Modus Vivendi. Política Multinivel y Estado Federal en Argentina" (Ed. Prometeo).
- 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.
- FONTAINE, Guillaume (2015): "El Análisis de Políticas Públicas: conceptos, teorías y métodos" (Anthropos - Grupo Siglo XXI)
- FREIDENBERG, 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://repartidos.org/files/seleccioncandidatos.pdf>

- FREIDENBERG, F y ALCANTARA SAEZ, M (2009): "Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático" (México, D.F. : Tribunal Electoral del Distrito Federal)
- FUSTER PÉREZ, J. P. (2008). La planificación estratégica: una propuesta metodológica para gestionar el cambio en políticas de innovación educativa. *Revista Iberoamericana De Educación*, 46(1), 1-11. Recuperado a partir de <https://rieoei.org/RIE/article/view/2013>
- GANTUS, Diego (2013): "Governance. ¿El caldero al final del arco iris de la Sociedad Civil?", en BONIFACIO, Alberto (Comp.) "Reformas Administrativas y Políticas Públicas. Enfoques, instrumentos y prácticas en Argentina". (AAEAP).
- 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). Disponible en <https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/9881/DOCUMENTO%20FINAL%20PARA%20IMPRESA.pdf?sequence=3>
- 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 (CUJ). Disponible en <http://people.ucalgary.ca/~nmstuewe/CaseStudy/pdf/whatisacasestudy.pdf>
- 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. Disponible en <http://www.concepts-methods.org/WorkingPapers/PoliticalMethodology>
- GUERRERO OROZCO, Omar (2001): "Teoría Administrativa de la Ciencia Política" (Ed. UNAM)
- HAZAN, Reuven y RAHAT, Gideon (2010): "Democracy within parties. Candidate selection mechanisms and their political consequences" (Oxford University Press)
- HENRY, Nicholas: "La raíz y las ramas: peripecias de la Administración Pública hacia el futuro", en LYNN, Naomiy WILDAVSKY, Aaron: "Administración Pública. El Estado Actual de la disciplina", (F.C.E., 1999)
- HIBBS, Douglas (1992): "Partisan theory after fifteen years", en *European Journal of Political Economy*, N° 8. (Elsevier Science Publishers B.V.). Disponible en <http://www.douglas-hibbs.com/HibbsArticles/EJPE-1992.pdf>
- JIMENEZ ASENSIO, Rafael (1992): "Política y Administración: los puestos de designación política en las Administraciones Públicas", en *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 32.
- JONES, Mark (2005): "The role of parties and party systems in the policy making process". Documento preparado para el Inter-American Development Bank 's Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes (BID).
- LASSWELL, Harold (1970): "The emerging conception of the Policy Sciences", en "Policy Sciences", N° 1 (American Elsevier Publishing Company). Disponible en <https://link.springer.com/article/10.1007/BF00145189>
- LAVAR, M.J. y BUDGE, Ian (1992): "Party policy and government coalition" (MacMillan Press Ltd).
- LEIRAS, Marcelo (2002): "Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de América Latina: Una revisión de la literatura reciente", en *Revista "Contribuciones"*, N° 1 (pág. 7 a 56)
- LEIRAS, Marcelo (2007): "Todos los caballos del Rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003." (Ed. Prometeo)
- LINDBLOM, Charles (1999): "Democracia y Sistema de Mercado" (F.C.E.)
- LOWI, Theodore (1964): "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory", en *World*

- Politics Vol. 16, N 4. (Cambridge University Press). Disponible en <https://www.jstor.org/stable/2009452>
- MANIN, Bernard (1997): "The principles of representative government" (Cambridge University Press)
- MAYHEW, David (1974): "Congress: The electoral connection" (Yale University Press).
- MAYNTZ, Renate (2001): "El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna", en Revista Reforma y Democracia N° 21 (CLAD, 2001) Disponible en www.clad.org.ve
- MICOZZI, Juan Pablo (2013): "Ellos los representantes, nosotros los representados: reflexiones sobre la representación y la conexión electoral en la Argentina Contemporánea", en Revista SAAP (Número Especial), Vol. 7, N° 2 (SAAP).
- MULLER, Pierre (2006): "Las políticas públicas". (Editorial Universidad Externado de Colombia)
- MULÉ, Rosa (2003): "Political Parties, Games and Redistribution" (Cambridge University Press).
- MUNCK, Gerardo (2004): "La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional", en "Política y Gobierno", Vol. 11, N° 2. Ed. CIDE (México DF). Disponible en www.politic-aygobierno.cide.edu
- NAKAMURA, Robert (1987): "The Textbook Policy Process and implementation research", en *Review of Policy Research*, Vol. 7, Issue 1 (Wiley).
- NORDHAUS, William D (1975): "The Political Business Cycle", en *The Review of Economic Studies*, Vol. 42, N° 2. (Oxford University Press).
- O'DONNELL, Guillermo (1994): "Delegative Democracy", en "Journal of Democracy", Vol. 5, N° 1. The John Hopkins University Press (Washington). Disponible en www.muse.jhu.edu
- O'DONNELL, Guillermo (1997): "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", en "Nueva Sociedad", N° 152 (Buenos Aires). Disponible en www.nuso.org
- O'DONNELL, Guillermo, IAZZETTA, Osvaldo y VARGAS CULLEL, Jorge (2003): "Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina". (Ed. Homo Sapiens - PNUD)
- OECD (2001): "Citizen as partners. OECD Handbook on Information, Consultation, and Public Participation in Policy-making" (OECD).
- 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). Disponible en www.cedes.org.ar
- PETERS, Guy (2003): "La capacidad de gobernar ¿Retrocediendo hacia el centro?, en Revista Reforma y Democracia, N° 27 (CLAD). Disponible en <http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/17366.pdf>
- POMARES, Julia et AL (2013): "Evolución y Distribución del Empleo Público en el Sector Público Nacional Argentino. Una primera aproximación", Documento de Trabajo N° 117 (Programa de Política y Gestión de Gobierno, Área de Instituciones y Gestión Pública - CIPPEC).
- POMARES, Julia et AL (2014): "Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983". Documento de Políticas Públicas N° 139 (Área de Estado y Gobierno, Programa de Instituciones Políticas - CIPPEC).
- POMARES, Julia et AL (2015): "¿Quiénes gestionan? Los condicionamientos políticos del acceso a la alta dirección pública nacional". Documento de Políticas Públicas N° 147 (Área de Estado y Gobierno, Programa de Instituciones Políticas - CIPPEC).
- POMPER, Gerald (1990): "Party Organization & Electoral Success", en *Revista Polity*, Vol. 23, N° 2 (Palgrave-Macmillan Journals). Disponible en <http://www.jstor.org/stable/3235071>
- POWELL, Walter (1990): "Neither market nor hierarchy: Network Forms of Organization" en *Research in Organizational Behavior*, Vol. 12 (JAI Press Inc.). Disponible en https://web.stanford.edu/~woodyp/papers/powell_neither.pdf
- PRZEWORSKI, Adam et AL (1998): "Democracia sustentable". Ed. Paidós (Barcelona)
- PRZEWORSKI, Adam (2005): "Política y Administración", en AAVV: "Política y Gestión Pública" (FCE - CLAD)

- PRZEWORSKI, Adam (2010): "Qué esperar de la Democracia. Límites y posibilidades del autogobierno". (Ed. Siglo XXI Editores).
- SABATIER, Paul (2010): "Teorías del Proceso de las Políticas Públicas" (Ed. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación).
- SARTORI, Giovanni. (2005). Partidos y sistemas de partidos (Alianza Universidad).
- SCARTASCINI, C; SPILLER, P; STEIN, E Y TOMASSI, M (2010): "El Juego Político en América Latina. ¿Cómo se deciden las Políticas Públicas? (BID). Disponible en <http://publications.iadb.org/handle/11319/332>
- SCHMIDT, Manfred (1996): "When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy", en *European Journal of Political Research*, N° 30.
- SCHMITTER, Philippe (1974): "Still the century of corporatism?" *The Review of Politics*, Vol. 36, No. 1 (Cambridge University Press). Disponible en <http://www.jstor.org/stable/1406080>
- SERRAFERO, Mario (1999): "Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado?", en *Araucaria*, Año 1, N° 2. Disponible en http://alojoptico.us.es/Araucaria/nro2/monogr2_2.pdf
- SUAREZ CAO, Julieta (2011): "¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina", en *Revista SAAP*, Vol. 5, N° 2.
- TORRE, Juan Carlos (2003): "Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria", en "Desarrollo Económico", Vol. 42, N° 168 (IDES). Disponible en <https://www.jstor.org/stable/3455908>
- TORRE, Juan Carlos (2017): "Los huérfanos de la política de partidos revisited". Conferencia en el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Universidad Torcuato Di Tella, Agosto de 2017. Disponible en <http://panamarevista.com/los-huerfanos-de-la-politica-de-partidos-revisited/>
- VARETTO, Carlos (2014): "El análisis del sistema de partidos en la ciencia política argentina: aporte al estado de la cuestión y propuesta de ordenamiento", en *Revista SAAP*, Vol 8, N° 2.
- VASILACHIS DE GIALDINO, I (2009): "Estrategias de Investigación Cualitativa" (Ed. Gedisa).
- WARE, Alan (2004): "Partidos Políticos y Sistemas de Partidos" (Ediciones Istmo)

PID 5094

Denominación del Proyecto

Las políticas públicas subnacionales. Dinámicas del sistema partidario y la estructura estatal en la provincia de Entre Ríos a partir de 2003, en perspectiva comparada

Director

MUTTI, Vicente Gastón

Codirector

GANTUS, Diego Julián

Unidad de Ejecución

Facultad de Trabajo Social

Dependencia

Universidad Nacional de Entre Ríos

Contacto

vgmutti@gmail.com

Integrantes del proyecto

Elías Fernández, Mauro Müller, Guillermina Curti, Roberto Médici

Fechas de iniciación y de finalización efectivas

01/02/2015 y 31/07/2018

Aprobación del Informe Final por Resolución CS N° 083/19 (16/05/19)