

Mitos y falacias frecuentes en la gestión pública*

Por Julián Bertranou**

Resumen

La gestión pública argentina contiene una diversidad de mitos que no solo brindan una explicación sobre su origen y funcionamiento, sino que ejercen un significativo poder movilizador. Pero los mitos tienden también a distorsionar la realidad, y, en eso, se asocian a las recurrentes falacias que circulan por la gestión pública. El artículo identifica una serie de mitos y falacias, organizados por ejes temáticos, que están dispuestos para colaborar con el debate sobre las características de nuestra gestión pública. Un efecto de la persistencia de estos mitos y falacias es la reducción de la capacidad de aprendizaje, clave para lograr mejoras sostenidas en la calidad de la gestión pública.

Palabras clave

Gestión pública – organizaciones públicas – mitos organizacionales – Argentina.

Abstract

Public management in Argentina contains a variety of myths that not only provide explanations about its development and performance, but serve mobilizing purposes. However, myths also tend to distort real events, and they relate with frequent fallacies about public management. This article identifies a set of myths and fallacies, organized around specific issues, and seeks to make a contribution to the debate over the traits of our public management and public administration.

* Una primera versión de este trabajo se presentó en las jornadas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, ECON 2014. Agradezco los comentarios y sugerencias que me hicieron llegar estimados colegas, como Sergio Agoff, Alejandro Grimson, Roberto Martínez Nogueira, Oscar Oszlak, Verónica Pérez, Guillermo Schweinheim y Valeria Serafinoff. Quedan eximidos de toda responsabilidad por los errores contenidos en este artículo.

** Profesor investigador del Instituto del Transporte, y de la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM, y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo.

An outcome of the endurance of these myths and fallacies is the inability to learn about real management processes. Learning is central to achieve sustainable public management improvements.

Key words

Public management – public organizations – organizational myths – Argentina.

Introducción

Mi ya larga exposición a la política y a la gestión pública argentinas me ha permitido percibir y recopilar una serie de expresiones que circulan con cierta recurrencia y que constituyen instrumentos muy poderosos de socialización de los actores que se desempeñan en el Estado y fuera de él, y en particular, de los aspirantes a ingresar al Estado, provenientes, sobre todo, del espacio político-partidario. Estas expresiones reflejan ideas acerca de cómo se produce el trabajo en el Estado, y del papel de los factores políticos y burocráticos en él. Representan de alguna manera mitos en el sentido que, en su enunciación, reproducen significados sustanciales y constitutivos de la administración pública y de la política en el Estado, en donde se establece el orden que debe regir entre los distintos componentes de la actividad estatal. No se trata, en este caso, de mitos sobre el contenido de las decisiones o de las políticas, sino sobre la conformación del Estado y sobre la dinámica de producción de políticas públicas en general.

Es indispensable, primero, definir algunos conceptos. En uno de sus aportes sobre este tema, Alejandro Grimson (2012) menciona las distintas concepciones teóricas sobre los mitos:

La primera de ellas ha enfatizado la manera en que, a través del relato sagrado, una comunidad determinada ofrece explicaciones acerca de cómo es el mundo o cómo ha tenido origen una sociedad, una institución o un objeto. La segunda ha enfatizado el carácter tergiversador del mito: el relato popular como falsificación de una realidad. La tercera vertiente ha señalado el carácter movilizador e interpelador de la mitología, su función

creadora. Este libro concibe al mito simultáneamente como una explicación de la realidad (una suerte de teoría popular), como una incitación a la acción y como una falsificación (p. 23).

Este trabajo adopta este mismo criterio para analizar lo que aquí se van a considerar *mitos de la gestión pública*, haciendo hincapié en sus facetas falsificadoras y movilizadoras. Adicionalmente, se incluyen en este documento expresiones que representan frecuentemente *falacias* sobre el funcionamiento del Estado. Si bien las falacias expresan errores de concepción sobre el accionar estatal, la diferencia entre estas y los mitos puede no ser tan precisa; pero entiendo los mitos como expresiones con pretensiones interpretativas o explicativas, más que meramente descriptivas.

Estos mitos y falacias no son nuevos, aunque ostenten verbalizaciones recientes. Se refieren al proceso de trabajo en el Estado y al rol de sus principales actores. Podemos ver a través de ellos las expresiones de políticos y políticas, de asesores, de funcionarios y funcionarias políticas, y de administradores y agentes permanentes del Estado, entre otros. También pueden suscribir estos mitos personas indirectamente vinculadas al trabajo en el Estado: periodistas, representantes de organizaciones sociales, empresarios y empresarias, y ciudadanos particulares.

El abordaje de mitos ha sido recurrente en el estudio de las organizaciones —públicas y privadas—, en tanto elementos constitutivos de la cultura organizacional. Los relatos míticos ofrecen un marco interpretativo para los miembros de una organización sobre el origen, las funciones y el sentido de aquella y proveen fundamentos para asegurar un mayor compromiso organizacional. Permiten también conocer los niveles más profundos de las creencias para facilitar transformaciones organizacionales que permiten desempeños más eficaces. Frecuentemente, representan barreras para el aprendizaje y la innovación (Schein, 1996). Con respecto a esto último, para quienes hayan leído el trabajo de Peter Senge, *La quinta disciplina* (2004), estos mitos les parecerán inspirados formalmente —y algo en contenido— en las «limitaciones al aprendizaje» de las organizaciones. Si bien su aporte tiene algunas restricciones para su aplicación al sector público, no deja de ofrecer una mirada inteligente sobre el aprendizaje organizacional y sus condiciones.

Los mitos organizacionales están anclados en la historia y la dinámica de cada organización. Pero aquellos a los que voy a aludir en este trabajo —sumados a las falacias—, no remiten a una organización puntual, sino a un ámbito más amplio de constitución y funcionamiento del Estado y sus múltiples organizaciones integrantes, en el contexto de sus variadas y permanentes relaciones políticas y sociales.

Pero ¿qué representan estos mitos? ¿Qué función o funciones cumplen? Por lo pronto, y retomando reflexiones anteriores, representan un marco interpretativo de la realidad: explican procesos y resultados, y también los justifican; establecen un horizonte para la acción, y también buscan el compromiso activo de los que intervienen. Todo esto lo hacen en clave de simplificación de los hechos y medios de prueba.

Estos mitos y falacias están, a mi parecer, muy difundidos, pero no puede decirse que son universales. Los mitos incluidos en el trabajo citado de Grimson tienden a ser ampliamente compartidos e internalizados por la población. A los que me referiré en estas notas pueden no concitar este amplio consenso; aun así, integran de manera protagónica el marco de imágenes, conceptos y principios a los que echan mano, numerosas y numerosos decisores y políticos a la hora de explicar la realidad.

Pongo, entonces, a consideración algunos de los mitos y falacias que, hasta el momento, he podido recabar en mis diversos contactos o presencias en el sector público argentino. No se trata de un listado exhaustivo, ni mucho menos representan una descripción completa del Estado y sus burocracias¹. Los expongo a partir de frases emblemáticas que los expresan, frases que he tenido oportunidad de escuchar con mis propios oídos —y leer, incluso— en reiteradas ocasiones. El hecho de que las haya escuchado no las constituye de por sí en mitos, razón por la cual la exposición de estas ideas se vería beneficiada significativamente por los comentarios y los aportes de otros y otras analistas. He organizado esta presentación en algunos apartados para ordenar aquellos mitos y falacias que tienen puntos comunes: sobre la conformación de la burocracia y la capacidad estatal, sobre la toma de decisiones y su carácter fundacional, y sobre la ejecución de políticas.

¹ Tampoco aluden específicamente a las nuevas tecnologías. Para esto último, y su impacto en el Estado, sugiero el último libro de Oszlak (2020).

1. Sobre la conformación de la burocracia (o del equipo de gestión) y la capacidad estatal

1. 1 «En este lugar, hay que poner a un compañero (correligionario)»

Esta expresión permite distintas lecturas, que, quizás, no tienen que ver con la idea de un mito. Por mi parte, me interesa esto último. Más allá de esto, es necesario asociar esta expresión al núcleo de nuestra cultura política sobre el papel del Estado en la sociedad. En nuestro país, está fuertemente arraigada la idea de que las estructuras estatales deben ser un instrumento directo de un proyecto político legitimado en las urnas. En la tensión existente entre dos de las legitimidades democráticas analizadas por Pierre Rosanvallon (2008), la legitimidad derivada del reconocimiento social de un poder —de origen electoral— y la legitimidad como adecuación a una norma o valores —burocracia—, el énfasis en nuestra sociedad está puesto marcadamente sobre la primera. Podría explicarse por una historia política repleta de experiencias autoritarias que obturaron procesos electorarios, pero no me voy a detener en las (complejas) razones. Esta preferencia se traduce luego en una considerable cantidad de cambios o rotaciones de funcionarios/as a lo largo de los ciclos gubernamentales, con discutibles resultados en cuanto a políticas públicas². Estas rotaciones están legitimadas —aunque no por todos— en la necesidad de que haya una correspondencia ideológica a lo largo de toda la cadena gerencial —y no gerencial también— del Estado.

Lo que la frase expresa son algunas cuestiones importantes: a) el Estado es un instrumento adaptable que no tiene exigencias *per se*, sino que está subsumido en las exigencias político-partidarias; b) el conocimiento técnico —o técnico-político— tiene menos valor que la pertenencia a una identidad política o la lealtad a un elenco gubernamental o a una persona; y c) la coherencia gubernamental solo está garantizada a través del alineamiento político-partidario.

Esta concepción sobre la ocupación de puestos gerenciales en el Estado no nos permite ver claramente las condiciones de su funcionamiento y de producción de políticas públicas. El Estado (y estoy hablando de un Estado democrático) tiene

² Los trabajos de Pablo Spiller y Mariano Tommasi valoran negativamente estos cambios, por ejemplo. Sugiero ver Tommasi (2010).

exigencias propias, que no siempre se llevan bien con las exigencias partidarias, pero que hacen a la producción de bienes colectivos muy necesarios —aunque no necesariamente valorados—. La recolección de información básica sobre un área de la comunidad, la generación de conocimiento nuevo sobre esta área —inteligencia de políticas públicas—, la producción de opciones de políticas, la producción de conocimiento sobre la ejecución y la preparación de evaluaciones son actividades esenciales de un Estado democrático moderno, que necesitan de agentes especializados —en distintos niveles de acción— y la continuidad de sus funciones para promover memoria institucional y más conocimiento acumulado. Estas actividades tienen exigencias que deben ser atendidas y, a su vez, generan exigencias en cuanto a la coherencia gubernamental. La coherencia, entonces, no es solo una función de la identidad o coherencia partidaria —en determinados niveles de gestión—, sino que es función también de una coherencia funcional basada en la interdependencia del conocimiento y la acción (ver Martínez Nogueira, 2010).

La corrosividad del argumento es muy significativa, y se desliza incluso a través de personas con un genuino interés por el Estado y las políticas públicas. La lógica parece muchas veces implacable: solo quien entiende y comparte el sentido de un *proyecto* —nacional— puede ser parte de la tarea de implementarlo. El argumento tiene reminiscencias autoritarias y organicistas, donde la *Nación*, como un cuerpo único, tiene un único sentido, definido por algún grupo autolegitimado, que necesita luego de *fieles* que lo interpreten e implementen de manera cabal. Aunque tenga actualmente barnices modernos, la idea se sigue difundiendo. Una vez, alguien me dijo que, a la Secretaría de Industria, debía ir gente «que compartiera nuestra visión sobre la industria». Algunos comentarios finales sobre esto: a) la Secretaría de Industria, como ejemplo, debe estar integrada por personas que conozcan minuciosamente el tejido industrial —y este es un bien difícil de generar y mantener—; b) no es unívoca la idea que podemos tener del desarrollo industrial, por lo que hay que generar evidencia y debate, y eso se hace con expertos/as que tengan un espacio permanente en el Estado; c) las posibilidades de consensuar políticas prioritarias sobre el campo industrial dependen de la circulación de un saber experto, en contacto dinámico pero no subsumido, con saberes o prioridades políticas (ver Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del Siglo XXI).

1.2 «El Estado se fortalece a partir del compromiso militante»

Esta expresión puede reemplazar a la anterior o derivarse de ella. Me permito seguir ampliando el argumento con algunos agregados específicos. La idea de base sigue siendo la misma: hay una esfera de sentido, la *político-ideológica*, que domina a cualquier otra esfera de sentido e identidad. Por lo tanto, la coherencia solo se logra alineando estas esferas y ordenándolas a partir de la identidad primordial. En muchos casos, esta organización refleja una disposición binaria, en donde no es posible ubicarse en ningún otro lugar que en alguno de estos lados. Y esta configuración binaria debe configurar todas las demás esferas.

Una sociedad moderna y democrática, aun imbricada en un Estado capitalista con niveles inaceptables de desigualdad social, debe construirse sobre la existencia de múltiples arenas organizadoras de sentido e identidad, y no solo el político-partidario. Se trata de esferas de sentido con relativos grados de autonomía y relativos grados de interacción con otras esferas, con grados diversos de influencia mutua y condicionamiento. Una orientación de sentido basada en dimensiones político-ideológicas es fundamental, ya que aporta de manera decidida a la coordinación social. Pero hay otras esferas importantes, como la productiva, la cultural y la burocrática-estatal, entre otras. Cada una de ellas tiene su sentido y aporta a la construcción de los sentidos de una sociedad. La función política principal es la de permitir la interacción de estas esferas y facilitar la coordinación y la coherencia social, no la anulación de aquellas.

Otra cuestión importante es la de la imparcialidad del accionar de los organismos estatales. No se trata de su neutralidad —o su no neutralidad—. Más adelante, voy a referirme a esto, pero adelanto algo: los organismos estatales deben ser imparciales en el tratamiento de los casos que han sido tipificados para su tratamiento. ¿Los y las agentes militantes que ponen su identidad partidaria por sobre las exigencias del servicio público son la garantía de la imparcialidad y la eficacia del Estado? Está claro que no, salvo en situaciones muy acotadas y por momentos muy cortos. Si nombramos a militantes que respondan a nuestras prioridades partidarias y asumimos el riesgo de que otros lo hagan y nos perjudiquen, es seguramente porque creemos que vamos a estar —o vamos a ganar— siempre. Pero, salvo en algunos de los distritos más autoritarios del país,

en el resto, se gana y se pierde. En ese caso, para no arriesgarnos a estar mal —ni bien—, ¿no conviene diseñar sistemas o instituciones que aseguren que nadie será beneficiado —ni perjudicado—? Quizás deberíamos mirar un poco hacia Rawls (2006).

1.3 «Me vine con el equipo porque no puedo confiar en nadie más»

La estrecha vinculación de esta frase con los argumentos anteriores es incuestionable. La diferencia sutil es que la apelación indirecta a la coherencia que realiza no está basada necesariamente en una dimensión ideológica, sino en una lealtad, sobre todo, interpersonal. Supone un bien superior en materia de gestión pública —analizado desde el punto de vista del decisor/a—: la lealtad o la confianza en un equipo próximo, como el principal activo. Otros activos quedan relegados: la experiencia o el conocimiento en un sector de políticas, la trayectoria previa de una burocracia, la alianza con algún actor no estatal con experiencia en este sector, entre otros.

No estoy descartando que la existencia de un equipo, constituido previamente a partir de intensas relaciones personales, no sea un activo. Solo digo que no es ni el único ni el principal activo a disposición de los decisores/as. Los beneficios asignados por sus usuarios a este tipo de activo —«Juancito es mi amigo y no me va a fallar»— son considerablemente superiores a sus eventuales costos —«Juancito no sabe nada sobre este tema»—. Lo que ocurre es que, en la mayor parte de los casos, los costos son superiores a los beneficios, pero no solo para la comunidad, sino para el mismo usuario/decisor (!!). Son innumerables los casos recientes de este tipo de prácticas: contadores o médicos personales llevados a ministros que, luego, no entienden los procesos políticos y burocráticos de la gestión y perjudican a su propio *amigo*; o amigos de juventud llevados a operar servicios públicos con resultados paupérrimos.

Además del desdén por el conocimiento técnico, la frase expresa la desconfianza profunda que tienen los decisores/as políticos/as hacia la burocracia permanente (ver Oszlak, 1984). Hay otra línea de análisis de esta expresión y que está asociada a los trabajos de Peter Senge ya mencionado, a saber, la vinculada

al equipo político de gestión, y su capacidad para entender la realidad y operar sobre esta como único instrumento de conocimiento y validación. El equipo de gestión, si no es dirigido y exigido adecuadamente, se comporta como una barrera al conocimiento nuevo y al aprendizaje, por sus tendencias autorreferentes y autojustificadoras.

1. 4 «No funcionó hasta ahora porque no estuvimos nosotros»

Salvo contadas y poco significativas excepciones, todos los partidos y movimientos políticos han estado a cargo del Estado, tanto nacional como sus representaciones subnacionales. Ya nadie puede mirar al costado en términos de responsabilidades, aunque las hay mayores y menores. Pero la expresión que aquí evoco sigue teniendo vigencia, más allá de su larga y gastada vida en la gestión pública argentina. Expresa una combinación perfecta de omnipotencia, soberbia y simplificación de la realidad.

Pero si la realidad es tan simple y la solución tan sencilla, si no funcionó hasta ahora, ¿nadie se preguntó acerca de cuáles pueden haber sido las razones de este problema o sus causas estructurales? Porque suponer que todos los demás son incapaces ante situaciones sencillas es *no asignarle* a los demás la misma lógica que nos informa en nuestro accionar público y político: tener resultados positivos que los ciudadanos nos adjudiquen y que nos permitan continuar, elecciones mediante, en el ejercicio del poder.

Frecuentemente, la realidad no es tan simple y muestra tramas explicativas muy complejas. Lo primero que hay que hacer es entenderlas sistémicamente para luego evaluar qué y cómo pueden ser alteradas con un fin positivo. Si no se comprende la lógica detrás del mal funcionamiento de los sistemas sociales o de las organizaciones, lo más probable es que se repita el mismo tenor de intervenciones, con los resultados de siempre, aupadas en nuestro corrosivo voluntarismo³.

³ Un reciente artículo de Pablo Gerchunoff y Martín Rapetti (2020) da cuenta de condiciones estructurales en la economía argentina que compelen a actuar de la misma forma. La posibilidad de producir otros resultados depende de conocer estas condiciones y operar sobre ellas, aun con márgenes limitados.

Un ejemplo que puede ser interesante: Hace 50 años que no puede crearse —de manera efectiva— una agencia de transporte en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Las expresiones de buena voluntad de los involucrados no se condicen con los resultados; aun así, las expresiones de buena voluntad, que recorren todo el arco político, se reiteran con la esperanza de que *produzcan* una institución eficaz. ¿No sería mejor comprender las razones del fracaso y destrabar los incentivos que alentarán la creación de la organización? Quizás, la tarea sea mucho más ardua y negociada que las expresiones de buena voluntad.

1.5 «El Estado es neutral y beneficia a todos»

El Estado no es neutral ni beneficia —necesariamente— a todos a través de sus distintas regulaciones, intervenciones directas o símbolos. El Estado o sus organizaciones buscan finalidades —muchas veces contradictorias o superpuestas— que establecen un orden de prioridades, derechos y responsabilidades que se distribuyen en una colectividad determinada, y todas estas finalidades, derechos y obligaciones tienen contenidos concretos, que distinguen o diferencian a miembros de estos colectivos. Por definición, entonces, no hay neutralidad valorativa, y consecuentemente, operativa.

Si bien el Estado democrático moderno y sus organizaciones tienden a buscar que esa *no neutralidad* tenga la expresión de la igualdad —o de una menor desigualdad—, la realidad muestra que esa búsqueda es frecuentemente desganada o contradictoria, por lo que convivimos —aún— con muchas dimensiones y relaciones sociales signadas por una significativa desigualdad. Nadie mejor que Guillermo O'Donnell (2010)⁴ para comprender las tensiones, avances y limitaciones del Estado capitalista democrático moderno en nuestra región del mundo.

El carácter no neutral del Estado no implica que deba desbaratarse la imparcialidad de su accionar. Porque la imparcialidad no es valorativa, es instrumental. Implica aplicar un principio o valor a un tipo específico de destinatario, y aplicarlo sin distinguir las variedades de sujetos involucrados en esa tipología; sin distinguir las

⁴ Me aventuré hace un tiempo a analizar la teoría del Estado reciente de este gran intelectual en Bertranou (2015a).

variedades de sujetos, unidos por este mismo tipo o característica. Muchas veces, las organizaciones discriminan a personas y se escudan en la no neutralidad del Estado (Bertranou, 2015b).

1. 6 «Hay que poner a alguien del sector»

En sus *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*, Oscar Oszlak (1979) describe tres roles contradictorios que puede asumir una burocracia, pero que constituyen un mismo proceso de decisión y acción. Uno de esos roles es el *mediador*, «a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes». Esta función sistémica se ve complementada frecuentemente por la ocupación de altos cargos en los organismos estatales por parte de representantes del sector social o económico con el cual se vinculan o al que regulan los organismos aludidos. Este proceso puede producirse en el marco de alianzas público-privadas que buscan *capturar* la capacidad de imperio estatal en beneficio de organizaciones privadas.

Pero este proceso puede ser también alentado desde una concepción más benévola, en la que los saberes que permiten orientar a una organización pública se encuentran en los sectores sociales que, cotidianamente, actúan en el espacio de relaciones sociales de referencia de esta organización. Entonces, para graficar, no hay nadie mejor que un o una industrial para dirigir el Ministerio de Industria, o un o una sindicalista para liderar el Ministerio de Trabajo. Sorprende cierta ingenuidad en esta concepción, que descuenta que los mencionados representantes de sectores sociales tienen una visión general del sector, más allá de los intereses de sus propias organizaciones.

Impedir que representantes de este tipo accedan a los más altos cargos no es necesariamente la respuesta, sino la de verificar que estos o estas cuenten con, al menos, dos condiciones: a) un conocimiento de la estructura, los instrumentos y los procedimientos de las organizaciones públicas; y b) una concepción amplia de las problemáticas y desafíos de un sector, más allá del rol que la organización de origen ocupe. La inclusión de estos actores en el Gobierno obedece frecuentemente a requerimientos de *governabilidad* o de

apoyo político, pero si no se verifican las condiciones anteriores, los efectos positivos quedarán neutralizados.

Los efectos de estas capturas *blandas* de las organizaciones públicas pueden ser muy nocivos para el área en cuestión, ya que otros actores o destinatarios no organizados pueden verse perjudicados, así como pierde relevancia un tratamiento más estratégico de los objetivos de un área. Esta práctica no se observa solo en tradicionales sectores de la actividad económica o productiva, sino en áreas, como el transporte, la cultura o los derechos humanos⁵.

1.7 «Mientras haya plata, habrá capacidad»

La disponibilidad de recursos financieros por parte de una organización pública representa una dotación inestimable de capacidad estatal, aunque involucre solo uno de los factores o fuentes de esta capacidad. Diversos programas públicos en el área social en la Argentina —y en toda la Región— muestran que la capacidad del Estado y los resultados de esta se ven reflejados en más y mejores servicios para la población más vulnerable —por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo, el programa PROGRESAR, el Nacer/Sumar, entre otros—. Otro de los ejemplos es el de las políticas de ciencia y tecnología que se han beneficiado de incrementos significativos de recursos para financiar proyectos, investigadores y becarios.

No obstante, puede percibirse en el ambiente de las políticas una equivocada asociación necesaria y suficiente entre financiamiento y capacidad. Por lo pronto, no todo aumento de capacidad se funda en un mayor financiamiento, ya que los instrumentos de política pública pueden ser diferentes, y, además, el rol de otros factores —coordinación, autonomía burocrática, tecnologías de gestión, cultura organizacional— puede ser tan o más importante. La Comisión Nacional de Regulación del Transporte, ente de fiscalización y control de servicios de transporte terrestre de pasajeros y de cargas, no requiere tanto de financiamiento directo como de autonomía burocrática, prestigio y apoyo institucional, así como de una burocracia estable y formada, y algunas tecnologías no tan onerosas que

⁵ Para una descripción de este fenómeno en un período de la gestión del transporte en el nivel nacional, ver Barbero y Bertranou (2014).

ampliarían fuertemente su capacidad. Es un problema no menor creer que solo se hace política pública con dinero.

2. Fundacionales y de toma de decisiones

2.1 «Esta es una política de Estado»

La expresión *política de Estado* se utiliza frecuentemente en distintas situaciones: a) cuando los o las decisoras creen que lo que están haciendo tiene una relevancia especial; b) cuando estos decisores creen abordar cuestiones centrales que, hasta ese momento, no habían merecido el tratamiento adecuado o equivalente; c) cuando estos decisores están convencidos de que lo que hacen no merece ninguna crítica estructural y que, por lo tanto, está condenado a ser continuado en el futuro de manera inexorable.

Lo concreto es que esta expresión encierra la pretensión de que lo que se hace es estratégico y central en la constitución del Estado, en sus bases institucionales, o en las condiciones de vida de la población y que, por ende, está llamado a perdurar más allá de la gestión actual que encabeza estas acciones.

No dudo de que sea posible conceptualizar algunas políticas como tales. Lo que advierto es que la mayoría de las veces en que se invoca esta etiqueta lo que se describe tiene poco que ver con algo que pueda ser llamado de *Estado* (ver Cueto y Guardamagna, 2012). En la gran mayoría de los casos, se trata de simples iniciativas que pueden abordar temas más o menos centrales, pero cuyo destino no parece desplegarse por encima de la animación que hagan sus creadores originales.

Si para algo sirve esta etiqueta, debe ser para describir iniciativas que tengan, al menos, todas las siguientes características: a) abordar cuestiones estructurales del país o del Estado; b) reflejar amplios consensos políticos; c) proyectarse extensamente hacia el futuro; y d) apoyarse en estructuras estatales permanentes y capaces. Estos requisitos no se encuentran todos en las políticas que se *autodenominan* de Estado. La etiqueta pretende dotar las

políticas de un barniz de permanencia y calidad del que carecen por los motivos mencionados anteriormente.

Si bien el uso de la etiqueta puede ser alguna manifestación de cinismo en la gestión pública, lo preocupante no es tanto eso, como la genuina creencia de que lo que se hace reviste inexorablemente el carácter de permanente y de calidad, merecedor sin más de la continuidad, sin que se hayan discutido y puestas en marcha las condiciones que hacen posible desarrollar una estrategia de largo plazo y garantizar su implementación, sean de carácter político, técnico u organizacional. Muchos políticos y decisores se autoengañan y engañan a sus colaboradores con etiquetas inapropiadas que no describen de manera adecuada lo que están haciendo. Lo más seguro es que una política que no es genuinamente *de Estado* no dure más que como una política *de gobierno* (ver Tokatlián, 2014).

2. 2 «Esta es una etapa fundacional, estamos produciendo un giro copernicano»

Las expresiones de este apartado tienen una clara vinculación con lo mencionado anteriormente: describen la convicción de estar viviendo un período excepcional —gracias a la labor de quienes están convencidos de esto— en el que se han echado las bases de políticas de largo plazo, y que estas representan un giro de 180 grados respecto de lo estaba vigente.

Más allá de cuán ciertos sean estos enunciados en una experiencia concreta, la verdad es que, en la mayor parte de los casos, los cambios que se hacen en las políticas públicas no son realmente fundacionales, sino más bien *incrementales*, como lo describe la conocida corriente de las políticas públicas llamada *incrementalismo* (ver Lindblom, 1992). En la medida en que las políticas son principalmente acciones de individuos y organizaciones —y no solo intenciones—, estas implican un proceso de cambio mayormente gradual, en el que nuevas expectativas se entrelazan y chocan con saberes existentes en un contexto de pujas por las reglas de juego que rigen las políticas y por la resistencia de actores que dominan el proceso de implementación. Los cambios reales son cambios en las acciones y en la cultura organizacional, y estos fenómenos, en general,

toman cierto tiempo. Como tampoco existen determinismos de ningún tipo, es posible aceptar que, a veces, se producen con cierta excepcionalidad cambios muy significativos en un plazo relativamente corto.

Al margen de que puede ser otra manifestación de cinismo, lo preocupante también es constatar las veces en las que esta frase se menciona con absoluto convencimiento. Es allí donde opera cierta mitificación de la gestión pública. Los actores políticos creen que, solo a partir de determinadas *decisiones*, se activan cambios fundamentales en el orden de las políticas. Estas decisiones pueden ser: nuevas leyes, nuevos conceptos acerca de un problema, nuevos actos administrativos discretos, nuevos recursos o nuevos *slogans*. Nada de esto desemboca inexorablemente en cambios profundos. Incluso el abuso de nuevos conceptos o nuevas imágenes sin una correspondencia en los cambios realmente percibidos por la población puede terminar por deslegitimar estas opciones en el futuro, con un fuerte perjuicio en términos de la limitación de alternativas de política pública.

2. 3 «Acá hay que tener la capacidad de (o las “agallas” para) tomar decisiones»

Esta frase expresa un mito diferente del que hemos visto en los dos casos anteriores, pero que puede aparecer de manera conjunta con el mito fundacional. Lo que revela esta concepción de la toma de decisiones es lo siguiente: a) que la decisión —y la capacidad de hacerlo— es un atributo individual, del liderazgo político; b) que la mejor política pública es la que surge de haber podido tomar una decisión de manera rápida venciendo, a través de una combinación de audacia y astucia, la resistencia de intereses cristalizados en las *corporaciones*; y c) que la mejor decisión es aquella que ha podido superar el tedio de las discusiones y de las negociaciones entre distintos actores.

Sería muy extenso buscar todos los antecedentes políticos y teóricos de una manera de pensar así. El concepto de *democracia delegativa* de Guillermo O'Donnell (1994) describe el marco dentro del cual se desarrollan liderazgos políticos *salvadores*, que tienen un amplio y legitimado —*ex ante*— margen

de acción sobre la sociedad, a partir del cual toman decisiones estructurales en ámbitos muy reservados, decisiones que se adjudican solitariamente —en especial, en los primeros momentos—.

Los procesos decisionales no solo no reflejan esta modalidad en la mayor parte de los casos, sino que, desde mi punto de vista, no deberían hacerlo. Parte de los procesos decisionales asociados al mito mencionado terminaron con resultados muy desfavorables en nuestra Región. Vayan como ejemplo las privatizaciones o concesiones de servicios públicos en la Argentina en áreas, como la aeronavegación comercial, el servicio de correos, la provisión de agua y saneamiento, la producción hidrocarburífera, entre otros.

El decisionismo de impronta individual y *caudillesca* no responde a los desafíos de una sociedad compleja y democrática. Las transformaciones estructurales en distintos ámbitos de políticas públicas incluyen una gran variedad de dimensiones políticas, sociales, tecnológicas, económicas, culturales y ambientales, con grados muy altos de incertidumbre e interrelación funcional. Los modelos que tenemos para entender esta realidad son incompletos, y debe ser un esfuerzo permanente de nuestras sociedades y gobiernos dotar a nuestros modelos del mayor cúmulo de evidencias posibles. Al mismo tiempo, nuestras sociedades son cada vez más democráticas y producen —y exigen— legitimidades de ejercicio de la función pública. Es decir, para problemas complejos y multidimensionales, necesitamos modelos e instancias de toma de decisiones que permitan la producción y circulación de evidencias, la participación de actores diversos y la argumentación razonada en un marco democrático. Quizás, tome más tiempo, aunque este factor también debe ser considerado, pero lo importante es que puedan analizarse distintas opciones.

Si la preocupación es la captura del Estado por parte de corporaciones, la opción *decisionista* nada tiene que ver con esto —de hecho, hubo experiencias de captura en esos procesos—. La respuesta a esto tiene que ver con el funcionamiento del régimen político democrático y la construcción de capacidad estatal autónoma.

2. 4 «No hay tiempo para planificar»

Escuché esta frase de un ministro hace unos años, entre otros muchos funcionarios y funcionarias. Pero, entonces, ¿en qué consiste tomar decisiones? Planificar es de las principales actividades de toda organización pública y, en especial, de sus estamentos gerenciales. Una manera de mejorar nuestras intervenciones dirigidas a problemas complejos y débilmente estructurados (Matus, 2007), problemas que se comportan como *blancos móviles* a partir de los cambios en el entorno, en las variables constitutivas y a raíz de nuestras acciones, es la de estimar los movimientos y los cambios que pueden producirse, estimar el efecto de determinadas acciones y programar los momentos y las pautas de esta intervención, reconociendo que cualquier intervención es provisoria y está sujeta a revisiones posteriores para perfeccionarse. Planificar implica considerar las implicancias de una acción no solo en el sistema bajo estudio, sino en otros sistemas, intentando lograr mayores niveles de integración de las políticas públicas. Planificar implica movilizar a actores de distintos sectores con el objeto de involucrarlos en la reflexión y en la acción, buscando asegurar crecientes niveles de coherencia.

Es difícil comprender que un o una alta directiva pública no tenga como prioridad impulsar un proceso de planificación. En parte, la responsabilidad la tienen las prácticas ritualistas de una planificación formal, meramente simbólica, sin el contacto serio con los ciudadanos y los actores y sus problemas, y sin herramientas para poder relacionar la reflexión crítica, la prospectiva estratégica, el diseño de intervenciones y la programación operativa. Sin embargo, esto no disipa las responsabilidades políticas y programáticas de la alta dirección pública, que necesita imbuirse de todas las herramientas necesarias para promover y facilitar las prácticas de planificación.

2. 5 «Para sobrevivir, hay que diferenciarse»

La lógica fundacional está presente aquí también: nadie se salva o permanece en la palestra pública haciendo lo mismo. Es imperioso dejar una marca, una identidad, y lo más pertinente es *crear* algo nuevo, dejar una *señal* de nuestro paso y de nuestra identidad. Aunque más no sea, un nuevo isologotipo.

La expresión tiene fundamentos, es cierto, y cualquier analista de comunicación política argumentará que, en un mercado político, un *producto* —una persona política o un proyecto político— debe tener una identidad reconocida para poder ser *adquirida* en los momentos en los que este mercado funciona de manera más activa: encuestas, elecciones, debates, entre otros. Ahora bien, una cuestión fundamental es que esta búsqueda de identidad se corresponda con contenidos de política pública. Y otra cuestión importante es que no se exacerbe la diferencia por el solo objeto de la identificación, sin que mejoren las condiciones de las políticas o más aún, a costa de la continuidad de servicios o políticas que son necesarias para los ciudadanos.

El incentivo en contra de la continuidad de las políticas es riesgoso, así como lo es la creencia de que el cambio y la refundación asegura *per se* supervivencia política. Hay, sin dudas, un componente prescriptivo en esta reflexión, pero, en la base, también describe un juicio distorsionado sobre los factores que mejoran el desempeño político, dentro de los cuales no está necesariamente la modificación de las políticas o sus instrumentos.

3. Sobre la ejecución de políticas

3.1 «Lo importante es que acá hay voluntad política»

Esta expresión viene a confirmar que la voluntad política —de los y las líderes— es condición necesaria y suficiente para la materialización posterior de una política pública. Desde luego que es necesario previamente aclarar en qué consiste y cómo se manifiesta una voluntad política en el más alto nivel. ¿Se trata de una expresión de deseos? ¿Es una expresión de deseos asociada a una serie de decisiones que ayuden a su materialización? ¿Y cuáles serían esas decisiones necesarias? Generalmente, quienes emiten este tipo de enunciado están convencidos de que han dado con la condición necesaria y suficiente para que, finalmente, puedan implementarse ciertas acciones queridas. El problema es que esto ocurre rara vez si no es que se han dado *otras* condiciones tan importantes como la primera.

Por un lado, lo ya mencionado sobre qué significa y hasta dónde se materializa esta voluntad del ápice estratégico de la gestión. Además de una expresión de

intención, ¿los líderes han avanzado en destrabar aspectos necesarios para la consecución de la voluntad? Por ejemplo, ¿se han identificado y asignado los recursos necesarios? ¿Se han aclarado las responsabilidades gerenciales de ejecución? ¿Y qué ocurre con los posibles conflictos interorganizacionales?

Por el otro, la fijación que tenemos en el momento de diseño de una política pública nos resta fuerza para poder estudiar, diseñar y conducir los procesos de implementación, cuyos requerimientos y exigencias son de otro orden, pero que necesitan de una atención permanente bajo riesgo de fracaso de la acción pública. El análisis de políticas públicas viene problematizando el momento de la ejecución, al menos, desde el trabajo pionero de Pressman y Wildavsky (1998), y son muchos los aportes recientes en esta materia (Cortázar, 2007). La llamada *voluntad política* —más allá de los alcances iniciales de esta— representa un disparador de orientación de acciones en el campo de las políticas, cuyo final exitoso depende de otros factores en el nivel organizacional e interorganizational, en la dimensión política y técnica.

3. 2 «Yo ya tomé la decisión; ahora, Uds., hagan que le llegue a la gente»

Las expresiones 3.1 y 3.2 son, como anticipé anteriormente, un ejemplo del desdén que hay por la implementación de políticas y por las condiciones efectivas necesarias para la materialización de las acciones públicas. Por un lado, está el desconocimiento de algunos políticos/as por la materialidad estatal, es decir, por las condiciones institucionales y organizacionales que permiten que una intención política se convierta en acciones concretas. Pero, por el otro, encontramos también el desdén —y desconocimiento en muchos casos— de los gerentes o tecnoburócratas sobre las condiciones de ejercicio de la función de los burócratas del nivel de la calle (*Street-level bureaucrats*). La implementación es, para ellos/as, una instancia de menor valor y relevancia —yo ya tomé la decisión... el problema está abajo o en la burocracia—.

Aunque suene reiterativo, insistiré en algunos puntos. Quienes razonan así desconocen el funcionamiento real del aparato organizacional del Estado y, por ende, tienen una imagen distorsionada de lo que ocurre efectivamente en

la producción de políticas. Las intenciones son imprescindibles en las políticas públicas, pero es responsabilidad de los liderazgos, por un lado, garantizar ciertas condiciones estructurales para la materialización de estas intenciones —recursos, asignaciones de autoridad, legitimidad—, y por el otro, realizar un seguimiento de la puesta en marcha de las iniciativas, liderando luego acciones de evaluación y retroalimentación. Esta última parte es muy significativa, ya que, en el plano de la ejecución, se *actualizan* las intenciones políticas, y los actores que operan sobre esta *actualización* tienen la capacidad de (re)diseñar la propuesta.

3.3 «Acá no hay nada que inventar; siempre se hizo así»

Esta frase expresa, en alguna medida, lo contrario a lo argumentado en los puntos anteriores. Muestra las resistencias y el desprecio al cambio del entramado de actores de la burocracia permanente, gerencial u operativa, además de cierto desdén por aquellos que están imbuidos de la legitimidad electoral —que tienden a ser los principales agentes de cambio—. Este sentimiento no es, desde luego, universal, pero está bastante diseminado y llega al punto de *sacralizar* determinados procedimientos establecidos, sin relacionarlos con la consecución de un mejor producto final.

A nadie se le escapará la significativa limitación al aprendizaje que esta perspectiva tiene. A medida que nuestra sociedad se va volviendo más densamente poblada de interrelaciones e interdependencias funcionales, que nuevos problemas —más complejos y multidimensionales— emergen en la arena política y que nuevos conocimientos y paradigmas impugnan las prácticas existentes, el aparato productivo del Estado debe adecuarse a la producción de nuevos bienes y servicios finales, y al requerimiento de nuevos insumos y bienes intermedios. Esta orientación al conocimiento, al aprendizaje y a la innovación en las prácticas debe ser liderada y motivada por los y las gerentes, pero debe instalarse en todos los niveles de la organización.

3. 4 «Los melones se acomodan en el camino»

Admito que soy un usuario frecuente de esta expresión, aplicable, como es, a diversos órdenes de la vida. No es que la frase no tenga validez en múltiples oportunidades. Lo que ocurre es que, usada indiscriminadamente, tiende a constituirse en una barrera al conocimiento y a la mejora de la gestión de políticas públicas. En un sentido más general, la frase expresa cierta desconfianza hacia los procesos de programación —previa— de las acciones, jerarquizando las habilidades adaptativas y correctivas de los programas durante la ejecución de estos.

El que la gestión moderna tenga que estar preparada para producir información sobre la gestión, generar un conocimiento, producir adaptaciones necesarias y adecuar el suministro de insumos a ciertas condiciones contextuales no justifica ni impide que una política establezca previamente las condiciones de su implementación, y prevea detalladamente insumos, actividades, secuencias, cronogramas, sistematizaciones y productos. La programación y diagramación previa reduce incertidumbre en la medida en que asigna autoridad e insumos de acuerdo con una estimación calculada, lo cual facilita en una primera instancia la coordinación de acciones y la producción de bienes y servicios (Hernández, 2013). Claro que hay que estar preparados para producir ajustes o adaptaciones, aprendiendo de las condiciones efectivas de ejecución. Pero no es posible iniciar actividades sin una clara y precisa programación.

3. 5 «No tengo tiempo o recursos para evaluar»

Si la planificación no goza de buena salud, imaginemos lo que le ocurre a la evaluación, pariente indigente de la familia de los momentos del ciclo de las políticas públicas. Es posible responder prescriptivamente a esta frase: la evaluación es una parte inescindible del proceso de las políticas, y es inconcebible pensar la gestión de políticas sin la inclusión de instancias evaluativas de distinto tipo. Si el diseño es siempre provisorio y requiere de ajustes, no hay forma de mejorar el desempeño de las políticas si no es generando las acciones de valoración de los avances y de producción de las adaptaciones necesarias.

Pero la expresión se refiere a cuestiones que son aún más incomprensibles. La evaluación tiene procedimientos y tiempos, pero que no distan de los tiempos y procedimientos que conlleva tanto el diseño como la ejecución. La correcta programación de las actividades se imbrica sin inconvenientes en el ciclo de ejecución de una actividad pública. La referencia a los costos es insólita: es como si se discutiera el sentido de gastar dinero en la confección de un plano o en la inspección de obra en una construcción, argumentando que el dinero tiene que ir todo a ladrillos y hierro. Una política necesita análisis, diseño, seguimiento y evaluación, además de los insumos para las actividades previstas. Todo esto hace ineludiblemente a la producción y gestión integral de las políticas, y la ausencia de cualquiera de estos elementos debilita el desempeño de las últimas. Un dato complementario: difícilmente, una evaluación implique una erogación que supere el 1 % del total invertido en un programa.

A modo de cierre

El uso del concepto de *mito* para describir la forma en la vemos el mundo que nos rodea y sus orígenes ha ganado mucha popularidad en los últimos años, con grandes ventas a la hora de explicar las supuestas tergiversaciones de la historiografía tradicional. El uso del concepto de *mito* en estas notas le debe mucho al trabajo de Grimson mencionado al comienzo. Claro está, los mitos, tal como han sido expuestos aquí, así como las falacias que se han identificado, integran un fenómeno más amplio, como es la cultura política y la cultura organizacional en el Estado.

Sin intenciones teóricas concluyentes, este documento ha identificado algunos mitos y falacias relacionados con la gestión pública, expresados a través de alguna frase emblemática. Estos mitos, aunque no son universalmente compartidos, buscan explicar, aun parcialmente, cómo se desenvuelven las prácticas en el Estado, en la gestión de políticas públicas. Lo que preocupa, principalmente, es el carácter tergiversador de la realidad contenido en estos mitos, lo cual obtura procesos de aprendizaje en el Estado y de mejora de la gestión pública. Al menos, desde la perspectiva esgrimida en estas notas.

Reitero que estas reflexiones están sujetas a escrutinio y debate. Puede pensarse genuinamente que estos mitos y falacias no sean tales por distintas razones: porque no reflejan el estado de socialización del conocimiento de la gestión pública, o porque expresan lo que sí debe hacerse en el sector público. En esos casos, bienvenida sea la crítica y el debate. Y, seguramente, nos unirán más semejanzas que diferencias en nuestro incesante esfuerzo por fortalecer el Estado en favor de los ciudadanos.

Referencias bibliográficas

- Barbero, J. y Bertranou, J. (2014). Estado, instituciones y política en el transporte público. En C. Acuña (comp.). *Dilemas del Estado Argentino. Fortalezas y debilidades de la política exterior, las políticas económicas y de infraestructura*. Siglo XXI - Fundación OSDE.
- Bertranou, J. (2015a). Estatalidad efectiva. Reflexiones sobre el estado a partir de los aportes de Guillermo O'Donnell. *Revista Temas y Debates*, (29), 33-51.
- (2015b). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), FLACSO Argentina.
- Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del Siglo XXI. <https://aaeap.org.ar/aaeap/consenso-por-una-funcion-publica-profesional-para-la-argentina-del-siglo-xxi/>
- Cortázar, J. (2007). *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cueto, W. y Guardamagna, M. (2012). ¿Hay políticas de estado en Argentina? Aproximaciones a un concepto. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 12(18), Universidad Nacional del Litoral.
- Gerchunoff, P. y Rapetti, M. (2020). La paradoja populista. *Desarrollo Económico*, 59(229), 299-328.
- Grimson, A. (2012). *Mitomanías argentinas. Cómo hablamos de nosotros mismos*. Siglo XXI Editores.
- Hernández, D. (2013). *Planificación operativa. Manual*, Arxé – Política & Gobierno, Buenos Aires.

- Martínez Nogueira, R. (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. En F. Repetto, C.H. Acuña y R. Martínez Nogueira. *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Matus, C. (2007). *Adiós, Señor Presidente*. Universidad Nacional de Lanús.
- Lindblom, C. (1992). La ciencia de salir del paso. En L. Aguilar Villanueva (comp.). *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), enero, 55-69.
- (2010). *Estado, agencia y democracia*. Prometeo Libros.
- Oszlak, O. (1979). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Desarrollo Económico*, 19(74), 211-250.
- (1984). La telaraña burocrática. *Clarín*.
- (2020). El Estado en la era exponencial. INAP.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación*. Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, R. (2006). *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica.
- Rosavallón, P. (2008). *La legitimidad democrática*. Manantial.
- Schein, E. (1996). Culture: The Missing Concept in Organization Studies. *Administration Science Quarterly*, 41(2), 229-240.
- Senge, P. (2004). *La quinta disciplina*. Ediciones Granica.
- Tokatlián, J. G. (2014, 12 de mayo). Ejes de una política para Malvinas. *La Nación*. <http://www.lanacion.com.ar/1689715-ejes-de-una-politica-para-malvinas>
- Tommasi, M. (2010). Un país sin rumbo. *Desarrollo Económico*, 50(199), octubre-diciembre, 391-421.

Cómo citar este artículo

Bertranou, J. (2020). Mitos y falacias frecuentes en la gestión pública. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(1), agosto-noviembre, 86-106.