

Decisiones y recorrido decisional en una dependencia provincial de relevancia estratégica.

María Victoria Yori.

Cita:

María Victoria Yori (2013). *Decisiones y recorrido decisional en una dependencia provincial de relevancia estratégica*. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/186>

X Jornadas de sociología de la UBA.

20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI 1 a 6 de Julio de 2013. Mesa 12: Una mirada socioeconómica a la Argentina de la posconvertibilidad. Decisiones y recorrido decisional en una dependencia provincial de relevancia estratégica. Autora: Yori, María Victoria; Facultad de Cs. Económicas, Universidad Nacional del Litoral.

Título: Decisiones y recorrido decisional en una dependencia provincial de relevancia estratégica.

Palabras claves: 'decisiones' 'gestión pública' 'inversión'

Resumen

El proceso de constitución de las decisiones de inversión pública es explicado desde diversas perspectivas teóricas. En algunos casos este proceso es descrito con eje en el recorrido decisional y la argumentación que construye cada decisión a lo que se suma la concomitante y posterior decisión. En otros enfoques se postula que la elección es *racional* por lo que resulta necesario cuantificar beneficios y costos esperados, en cada momento, por el responsable de la decisión respectiva, asimilando la conducta de estos actores al patrón de comportamiento del *homo economicus*, proveniente del enfoque neoclásico.

En los gobiernos subnacionales, en Argentina, el proceso de ordenamiento y jerarquización de las propuestas de inversión exhibe un recorrido institucional donde participan numerosos actores cuyos objetivos pueden converger o divergir en algún grado e, incluso, resultar contradictorios. En este escenario, donde no existe un agente racional omnicomprendido capaz de decidir a partir de un simple proceso de optimización, y donde los problemas son demasiados complejos para llegar a una solución eficiente, Majone (1975) recomienda reducir las alternativas de inversión a aquellas que satisfagan el criterio de lo *factible*. Por eso afirma *“los fracasos de políticas así como la aparición de consecuencias no previstas, son signos fehacientes de que no se prestó debidamente atención a restricciones importantes en el momento de toma de decisiones, o de que cambiaron las condiciones limitantes.”*

En este marco teórico este trabajo se propone explorar, desde las percepciones de los trabajadores calificados del Sistema Provincial de Informática de la Provincia de Santa Fe, las principales causas de fracasos atribuibles a proyectos ejecutados en ese ámbito, con énfasis en la identificación de las denominadas restricciones –en el enfoque teórico citado– como así también en la presencia de procesos de diseño que incluyan criterios de racionalidad, acordes con el restante enfoque mencionado.

Introducción

La elección de los proyectos públicos no es una tarea lineal ni sencilla, si no que para la adopción de la decisión, las alternativas de inversión deben pasar por un recorrido institucional donde participan numerosos actores. Además de los actores institucionales se advierte la presencia de una institucionalidad informal y de grupos expertos, externos e internos al aparato estatal, que están en condiciones de incidir en los resultados de la elección en diversos grados y de distintas maneras.

X Jornadas de sociología de la UBA.

20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI 1 a 6 de Julio de 2013. Mesa 12: Una mirada socioeconómica a la Argentina de la posconvertibilidad. Decisiones y recorrido decisional en una dependencia provincial de relevancia estratégica. Autora: Yori, María Victoria; Facultad de Cs. Económicas, Universidad Nacional del Litoral.

En este recorrido los objetivos de los distintos actores pueden converger o diverger en algún grado e, incluso, pueden resultar contradictorios. El tipo de inversión, su ordenamiento y la jerarquía que se atribuye a los distintos proyectos que integran sus postulaciones se fundamentan en miradas singulares y en información *ad hoc*, generalmente no sistematizada.

Se han formulado diversas teorías para explicar este proceso desde distintas disciplinas como: la economía, la sociología, la política, la administración y hasta la psicología. Algunos autores, consideran que la selección de proyectos debe basarse en la búsqueda del óptimo, otros creen que se deben buscar opciones satisfactorias, y otros alternativas factibles. Sin embargo, no existe unanimidad sobre cómo explicar este proceso de elección.

En este escenario, se procura explorar la capacidad explicativa de los enfoques teóricos referentes al proceso de toma de decisiones, específicamente para el caso del Sistema Provincial de Informática de la Provincia de Santa Fe. El análisis se centrará en las percepciones y las opiniones de los diversos actores implicados, particularmente el de los trabajadores calificados. Para ello, se propone explorar en primera instancia, las principales causas de fracasos atribuibles a proyectos ejecutados en ese ámbito, con énfasis en la identificación de factores que describan la presencia o ausencia de procesos de diseño que incluyan criterios de optimización, satisfactoriedad o factibilidad acordes a los enfoques teóricos analizados.

En la primera sección se hará una breve reseña, no exhaustiva, de las distintas explicaciones teóricas sobre cómo se toman las decisiones en el ámbito público. Posteriormente, se expondrá en detalle cómo se constituye el Sistema de Informática de la provincia de Santa Fe y los fines que persigue, al mismo tiempo que se detallará los motivos de su elección como objeto de estudio. Seguidamente se explicará cual fue la metodología utilizada para este trabajo en particular. Luego se explorarán los discursos de los trabajadores calificados para describir cuáles son los enfoques teóricos que expliquen, al menos parcialmente cómo es el proceso de toma de decisiones. Por último, se describirán las conclusiones parciales del estudio.

El presente trabajo constituye un avance parcial de un proyecto de investigación (enmarcado en la beca Estímulo a las Vocaciones Científicas del Consejo Interuniversitario Nacional), que se inscribe en el ámbito de un proyecto CAI+D "Evaluación de Impactos de Inversiones. Problemas y Perspectivas".

Antecedes teóricos

Existe basta bibliografía referente al proceso de toma de decisiones en el ámbito público, dentro de la cual se diferencian dos enfoques extremos: aquellos que se fundamentan las decisiones en un proceso racional exhaustivo, y aquellos que consideran que la negociación y la argumentación son las técnicas fundamentales en el proceso de toma de decisiones. Entre estos dos, existe una multiplicidad de enfoques intermedios.

X Jornadas de sociología de la UBA.

20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI 1 a 6 de Julio de 2013. Mesa 12: Una mirada socioeconómica a la Argentina de la posconvertibilidad. Decisiones y recorrido decisional en una dependencia provincial de relevancia estratégica. Autora: Yori, María Victoria; Facultad de Cs. Económicas, Universidad Nacional del Litoral.

La primera de las perspectivas mencionadas, que tiene sus orígenes en la investigación operativa, considera que la toma de decisiones la realiza un agente con información perfecta y completa de la realidad y tiempo ilimitado, el cual tiene bien definida las prioridades o el orden de valores que quiere alcanzar, es decir, en términos de la teoría del bienestar, conoce la función de bienestar social¹. En este escenario, el decisor se enfrenta a un conjunto alternativas que permiten alcanzar el o los objetivos, determina las consecuencias de cada una de ellas, y elige aquella opción óptima, la más eficiente. Por eficiencia en el sentido de Pareto, se considera aquella opción que resulte imposible de cambiar sin que disminuyan los beneficios de algún miembro de la comunidad para que se incrementen los de cualquier otro.

Ahora bien, este enfoque posee limitaciones. Por un lado, el supuesto de que existe información completa y perfecta es poco realista: existe certidumbre sobre las consecuencias futuras de la acción, o sobre las alternativas de intervención. También la idea de que no existen límites temporales no es del todo cierta, sobre todo cuando se trata de medidas públicas, donde el decisor está interesado en que los resultados de una determinada intervención tengan efectos antes de que termine la gestión de gobierno, imponiendo un límite temporal a la evaluación de la política. Además, la condición de que la toma de decisiones corre por cuenta de un solo decisor y de que no existe conflicto entre la multiplicidad de actores que se ven afectados en la decisión es poco realista.

Por otro lado, es muy poco probable que el decisor conozca la función de bienestar social que resume todas las preferencias de los ciudadanos, y en ese caso nada permite asegurar que una solución eficiente sea necesariamente la óptima².

Simon (1964) identificando parte de estos límites, desarrolla el concepto de racionalidad limitada. El autor reconoce que los seres humanos tienen límites cognoscitivos, ya que tienen información incompleta, capacidades limitadas de atención, comunicación, y almacenamiento, y están limitados por las rutinas, hábitos, y los entornos psicológicos. Estos límites, hacen que el sujeto se comporte con intencionalidad racional, pero no del todo racional, por lo que en vez de elegir opciones maximizadoras eligen opciones "satisfactoristas", es decir aquellas que concilien valores y metas sin necesariamente ser óptimas.

Posteriormente, Lindblom desarrolla otra línea alternativa para la toma de decisiones que denomina la ciencia de "salir del paso" o el método de las comparaciones sucesivas limitadas. El autor argumenta que el análisis de políticas es limitado, dado la acotada información y capacidades intelectuales del hombre, por lo que debería reducir el análisis a aquellas alternativas que

¹ "Es una función de las funciones de utilidad de los individuos $W (u_1(x), \dots, u_n(x))$. Es un instrumento para ordenar asignaciones diferentes que dependen solamente de las preferencias de los individuos y que es una función creciente con respecto a la utilidad de cada uno." (Varian; 1999 ; pp. 579)

² Pueden primar otros valores al de eficiencia en la elección que hagan que una opción menos eficiente sea preferida.

X Jornadas de sociología de la UBA.

20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI 1 a 6 de Julio de 2013. Mesa 12: Una mirada socioeconómica a la Argentina de la posconvertibilidad. Decisiones y recorrido decisional en una dependencia provincial de relevancia estratégica. Autora: Yori, María Victoria; Facultad de Cs. Económicas, Universidad Nacional del Litoral.

difieran relativamente poco de las políticas en curso, moviéndose a través de ajustes marginales, no de reformas transformadoras, lo que permite calcular con mayor certeza las consecuencias de dichas políticas. De esta forma, cada instancia gubernamental se centraría en aquellos temas que le sean específicos, y se crearía una división del trabajo, evitando la necesidad de un análisis integral imposible de alcanzar.

"La virtud de esta división hipotética del trabajo es que cada interés o valor importante suele tener en la sociedad su 'perro guardián'. Estos perros guardianes pueden proteger los intereses dentro de su ámbito de competencia de dos maneras bastantes distintas: primero, revirtiendo los daños realizados por otras instancias; segundo, anticipando y atajando el daño antes de que ocurra (...). Se puede decir que el funcionamiento del sistema de intereses suele asegurar la atención cabal a los valores de toda sociedad más que cualquier intento de comprensión intelectual exhaustiva." (Linblom; 1992; pp. 217)

Sin embargo, una de las grandes críticas que se le hace al autor es suponer que no existen desigualdades de poder entre los distintos sectores ni una distribución desigual del conocimiento que puedan dificultar la cooperación, para lo cual hará falta recurrir a otros mecanismos para garantizar una toma de decisiones correcta.

A la idea Linblomniana de una democracia con arreglo pluralista de intereses, Majone la considera un modelo idealizado de la democracia. Este autor piensa que para poder incidir en las decisiones políticas es fundamental la argumentación y la persuasión. *"Parte esencial de la tarea del analista consiste en explicar y defender un plan de acción razonable cuando el óptimo teórico se desconoce o es prácticamente inalcanzable."* (Majone, 1997; pp. 43).

Sin embargo, estos argumentos deben conectar los datos y la información con las conclusiones del estudio, para persuadir a un grupo en particular, mezclando enunciados facticos con apreciaciones subjetivas. Es por ello que el autor compara la tarea del analista con la labor de un artesano, ya que el primero debe defender su opinión, esclareciendo aquellos puntos de controversia y, al mismo tiempo, debe aprender a comunicarse y colaborar en la transformación de los ciudadanos en hombres informados.

A su vez, Majone considera que sólo deberían recomendarse aquellas políticas que cumplan con el criterio de lo factible. *"Una solución factible es aquella que puede enfrentar con éxito las restricciones"* (Majone; 1992, pp. 396). Pero por restricciones hay que considerar el conjunto de estas mismas: legales, políticas, administrativas, tecnológicas, organizacionales, económicas y fiscales, entre otras; teniendo presente que existe una variedad muy amplia de categorías para estas restricciones y que va a depender del campo de aplicación de las mismas.

Para algunos economistas como Friedman, la característica de factibilidad es demasiado débil como para justificar las recomendaciones de política, ya que nos podría llevar a recomendar opciones ineficientes pero factibles. Sin embargo, Majone sostiene que frente a las limitaciones antes mencionadas a la

X Jornadas de sociología de la UBA.

20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI 1 a 6 de Julio de 2013. Mesa 12: Una mirada socioeconómica a la Argentina de la posconvertibilidad. Decisiones y recorrido decisional en una dependencia provincial de relevancia estratégica. Autora: Yori, María Victoria; Facultad de Cs. Económicas, Universidad Nacional del Litoral.

racionalidad, y la inexistencia de una función de bienestar social, el objetivo más realista debe ser buscar la factibilidad de las políticas.

El Sistema Provincial de Informática de Santa Fe.

El Sistema Provincial de Informática (SPI) de la provincia de Santa Fe actualmente está integrado por la Secretaría de Tecnologías para la Gestión (dependiente del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado), y las sectoriales de informática.

La STG fue constituida como tal en la última gestión de Gobierno a través del decreto N° 38/07, ya que con anterioridad las funciones de dicha secretaría eran llevadas a cabo por la Dirección Provincial de Informática (DPI) constituida en 1984, dependiente del Ministerio de Hacienda. La misma tiene por objeto *“...la implementación del proceso de modernización de la Gestión Pública destinado a fortalecer las capacidades institucionales de los organismos del sector público e impulsar el diseño y desarrollo de los mejores sistemas de arquitectura orgánico-funcional.”* Es decir, se trata de un área de apoyo técnico al conjunto de la administración pública que, a través de la interacción con cada una de las jurisdicciones del poder ejecutivo y con los entes autárquicos, debe buscar la implementación de políticas informáticas para la transformación, innovación y reforma del Estado, y a su vez debe promover la estandarización y centralización de todos aquellos procesos que sean comunes a toda la Administración. Para ello debe diseñar, desarrollar y controlar los sistemas informáticos horizontales, es decir, aquellos que atraviesan toda la administración pública, como así también los que sustentan los sistemas productivos específicos de cada jurisdicción, que responden a demandas específicas del sector.

Por otro lado, el SPI también está integrado por sectoriales de informática correspondientes a los distintos Ministerios del gobierno provincial y a los entes autárquicos. Éstas, dependen orgánica y funcionalmente del Ministerio o el ente autárquico al que pertenecen, pero están sujetas a las directivas técnicas emanadas de la Secretaría de Tecnología para la Gestión, según artículo 2 del decreto 205/07. Las mismas son las encargadas del desarrollo de los sistemas específicos del área a la que pertenecen.

En conjunto, estas dos áreas forman parte del Sistema Provincial de Informática, el cual será el objeto de análisis de este trabajo. El motivo de esta elección dependió de varios factores. En primer lugar, se optó por la elección del SPI porque este debería jugar un papel central para alcanzar algunos de los objetivos del Plan Estratégico Provincial, y resulta de especial interés para la investigación observar la influencia en la toma de decisiones de un proceso de planificación previo.

Se afirma que el SPI desempeña un rol dentro del plan estratégico provincial ya que la misma debería colaborar con la consecución de dos de las tres líneas de acción propuestas:

- Línea I: territorio integrado, y

X Jornadas de sociología de la UBA.

20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI 1 a 6 de Julio de 2013. Mesa 12: Una mirada socioeconómica a la Argentina de la posconvertibilidad. Decisiones y recorrido decisional en una dependencia provincial de relevancia estratégica. Autora: Yori, María Victoria; Facultad de Cs. Económicas, Universidad Nacional del Litoral.

- Línea III: economía de desarrollo.

Dentro de la primera línea, la Dirección tendrá incumbencia en el programa “Estado moderno y cercano”, particularmente en dos proyectos:

-“Descentralización y participación ciudadana”, y
-“Gobierno electrónico”.

En el primero de los proyectos mencionados establece que para lograr la descentralización del gobierno se tendrá que “Definir las tecnologías de soporte necesarias, incluyendo estrategias de gobierno electrónico (lo cual implica el establecimiento de una plataforma para el manejo digital de los expedientes, la consecuente minimización de la utilización de papel, y la eliminación del traslado de los expedientes físicos a las diferentes jurisdicciones).” Este objetivo sólo puede realizarse plenamente si la Secretaría de Tecnología para la Gestión desarrolla las actividades pertinentes para su concreción.

Por otro lado, la dirección es de vital importancia para la concreción del segundo proyecto, el cual tiene como finalidad “impulsar el uso de las TICs [Tecnologías de información y comunicación] en los órganos de la administración pública provincial para mejorar la calidad de los servicios y de la información ofrecidos a los ciudadanos, e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos.

Respecto a la segunda línea de acción del plan la DPI debería colaborar en el proyecto “Tecnologías para la comunicación” perteneciente al programa “redes para el desarrollo territorial”, que se “... propone una serie de acciones conjuntas entre el sector público y privado, mediante la utilización de diversos medios de comunicación: gráficos, radiales, audiovisuales y las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC)... (pp.65)”.

Por lo tanto, el estudio de la experiencia del SPI nos permitirá, no sólo inferir como es el proceso decisorio, sino también verificar cómo es la experiencia de planeamiento jurisdiccional, y si se utiliza como eje rector de las decisiones.

Otro motivo de la elección de esta dirección como objeto de estudio fue que, al ser un área de apoyo técnico al conjunto de la administración pública provincial, interacciona con cada una de las jurisdicciones del poder ejecutivo y los entes autárquicos, complejizando la toma de decisiones y enriqueciendo el análisis.

Metodología

Para el logro del objetivo de este trabajo, que busca identificar las principales causas de fracasos atribuibles a proyectos ejecutados en el Sistema Provincial de Informática, con énfasis en la identificación de factores que describan la presencia o ausencia de procesos de diseño que incluyan criterios de optimización, satisfactoriedad o factibilidad; se realizó una pregunta abierta a setenta empleados de la SPI correspondientes a los niveles más altos del escalafón, y pertenecientes a distintas sectoriales y a diferentes dependencias dentro de la STG, sin incluir a los funcionarios. Esta diversidad de actores permite conocer las opiniones de referentes que desarrollan distintas tareas e incluso que se encuentran en diferentes Ministerios de gobierno provincial.

X Jornadas de sociología de la UBA.

20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI 1 a 6 de Julio de 2013. Mesa 12: Una mirada socioeconómica a la Argentina de la posconvertibilidad. Decisiones y recorrido decisional en una dependencia provincial de relevancia estratégica. Autora: Yori, María Victoria; Facultad de Cs. Económicas, Universidad Nacional del Litoral.

Esta primera indagación se realizó en el marco de un curso de capacitación que la autora de este trabajo realizó con otros docentes para el ente. Por ello, las respuestas presentan un sesgo hacia problemas vinculados con las herramientas de identificación de proyectos, que fue la temática principal del curso. A pesar de este sesgo, las respuestas permiten identificar desempeños subóptimos que los técnicos expusieron, sin poder inferir que sean los únicos factores que ocasionen falencias en la formulación y evaluación de proyectos. Para completar el análisis cualitativo, se realizaron cuatro entrevistas en profundidad a técnicos pertenecientes a la secretaría y a las sectoriales de mayor importancia relativa. Se espera en un futuro completar el análisis de entrevistas a otros informantes claves, como pueden ser los funcionarios. Con las respuestas realizadas en el curso y las entrevistas en profundidad se procedió a su procesamiento. Para el mismo, se determinaron los ejes temáticos más recurrentemente en cada una de las mismas. Posteriormente se agruparon las respuestas similares para poder determinar coincidencias. Es necesario aclarar que, al tratarse de una metodología cualitativa de investigación, los resultados obtenidos no podrán generalizarse al total de las prácticas. Sin embargo, para nuestro objeto de estudio se consideró el mejor método ya que nos permitió conocer las percepciones de los distintos actores sobre cómo es la toma de decisiones en el SPI, que de otra manera hubiera sido imposible de obtener.

Análisis

De la pregunta efectuada a los setenta empleados del SPI, donde se indagaba por las causas de desempeño subóptimo de los proyectos en los que participaban los especialistas, se presentaron con preponderancia dos grandes causas: los problemas en el análisis de identificación y los conflictos de poder político.

Por problemas de identificación, que reconocieron el 80% de los empleados consultados, se entiende: no se consulta o tiene en cuenta a todos los involucrados a la hora de presentar un proyecto, no se identifica correctamente la situación problemática que quiere resolver el proyecto, los objetivos generales a los que quiere contribuir ese proyecto no son claros. Lo dicho estaría indicando que la mayoría de los proyectos surgen como 'ideas' de los decisores políticos, sin una previa consulta a todos los involucrados o sin desentrañarse la situación problemática, lo que podría generar problemas en la aceptación social del proyecto o podría no estar resolviendo el problema de fondo al que se quiere dar respuesta.

Sin embargo, como se dijo en la metodología, este era el tópico principal del curso en donde se realizó la indagación por lo que no es sorprendente que hayan mencionado esta causa frente a otros posibles factores. Ahora bien, el hecho de que esté presente en casi todas las respuestas, por más que no nos permita decir que es el principal factor de fracaso de proyecto, está indicando

X Jornadas de sociología de la UBA.

20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI 1 a 6 de Julio de 2013. Mesa 12: Una mirada socioeconómica a la Argentina de la posconvertibilidad. Decisiones y recorrido decisional en una dependencia provincial de relevancia estratégica. Autora: Yori, María Victoria; Facultad de Cs. Económicas, Universidad Nacional del Litoral.

que es un elemento deficiente que está presente en la mayoría de las formulaciones.

Cuando se indagó sobre esto en las entrevistas en profundidad, los entrevistados sostuvieron que no existía esta clase de proceso de identificación, ya que *“Los gobiernos reaccionan o a las necesidades puntuales que surgen o a las ideas que trae cada funcionario (.....) En la parte de identificación no hay un proceso...no hay un proceso de identificación porque no hay planificación. Los requerimientos de producción surgen, o de necesidades puntuales o por ideas que trae el funcionario, ideas previas.”*

Otro de los entrevistados dijo que los proyectos podían surgir de los usuarios, del personal técnico o de los políticos, pero que era fundamental el apoyo político para que salga el proyecto, y dependía de las ideas o lineamiento que traían consigo los funcionarios.

Por otro lado, la segunda causa de gran importancia descripta por casi el 50% de los encuestados, son los conflictos de índole política, como pueden ser: cambios en los lineamientos u objetivos políticos, compromiso insuficiente con los proyectos, mala comunicación con los usuarios o técnicos, incongruencia entre los distintos actores políticos en cuanto a sus objetivos, entre otros.

Respecto a este punto, en las entrevistas en profundidad se manifestó la misma preocupación por las restricciones de índole políticas que se daban en reiteradas ocasiones en los distintos proyectos. Por un lado, la mayoría reconoció que cuando cambian las gestiones de gobierno cada funcionario tiene su impronta, impulsando sus propios proyectos y dejando a un segundo plano algunos que están en marcha e incluso interrumpiendo proyectos en ejecución. Este fenómeno se evidencia incluso entre cambios de gestiones dentro del mismo partido político, ya que el cambio de funcionarios muchas veces modifica las previsiones. En término de uno de los técnicos: *“les deja de interesar eso y les interesa otro proyecto entonces lo dejan y no tienen en cuenta el gasto que significa en horas hombre de desarrollo, porque en realidad eso no se ve, porque somos empleados del Estado (...). En el caso nuestro, te digo yo en los veinte años que estoy acá o más, nos ha pasado sistemas casi listos que cambia la prioridad política, y ni hablar cuando cambia el gobierno”*. Esto último podría estar indicando una falta de planificación dentro del partido político, o en el caso de que exista, no es de conocimiento público para los empleados de planta de la Administración. Al respecto uno de los entrevistados dijo: *“A mi directamente me llega el pedido del funcionario o del administrativo del sistema, y me fijan una prioridad en función de ellos a lo mejor tienen o no ese plan, pero yo lo desconozco”*. Estos objetivos, poco claros, muchas veces hacen que se empiecen proyectos y se desarmen cuando llega un nuevo gestor político, provocando que muchos proyectos se comiencen pero no se concluyan o demoren más tiempo del planificado en su ejecución.

Estos problemas identificados están en estrecha relación con las teorías de la decisión antes desarrolladas. Los racionalistas exhaustivos consideran que en primera instancia deberían establecerse los objetivos a alcanzar, y las prioridades entre los mismos para luego buscar la solución que sea óptima.

X Jornadas de sociología de la UBA.

20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI 1 a 6 de Julio de 2013. Mesa 12: Una mirada socioeconómica a la Argentina de la posconvertibilidad. Decisiones y recorrido decisional en una dependencia provincial de relevancia estratégica. Autora: Yori, María Victoria; Facultad de Cs. Económicas, Universidad Nacional del Litoral.

Pero ¿qué pasa cuando las prioridades o los objetivos son cambiantes como en el caso de la Secretaría de Tecnología para la Gestión? Esto es lo que los racionalistas denominarían una irracionalidad y dejarían fuera de su objeto de estudio, dejando la solución para el ámbito de la política, separando dos componentes de la decisión que les son propios. Por otro lado, cuando se les indagó específicamente a los entrevistados sobre qué criterios eran los determinantes de las decisiones, a pesar de no poder definirlos con exactitud, dos de ellos negaron usar criterios de eficiencia para la elección de proyectos, en sus palabras:

“...el criterio que se tiene en cuenta para llevar a delante un proyecto es el alcance que tiene en la ciudadanía. Si vos ves que es un proyecto que va a tener alcance y trascendencia es muy probable que sea más exitoso que un proyecto que el alcance sea interno de la administración. (...) Ese podría ser un criterio que hoy prima, pero criterios económicos no, de eficiencia no. Hoy que es posible con internet tener alcance al ciudadano, ese sería el criterio.”

Sin embargo, para poder especificar este punto con mayor exactitud haría falta indagar a los funcionarios sobre aquellos criterios que no aparecen explícitos, lo cual se espera poder realizar en futuros avances de esta investigación.

Desde la perspectiva de Lindblom, las decisiones deberían ser tomadas de una forma incremental, es decir, haciendo pequeñas variaciones sobre la experiencia en un determinado campo, sin tratar de explorar todas las posibilidades de intervención. La Secretaría de Tecnología para la Gestión no parece abordar de esta manera los proyectos ya que, cuando se les preguntó a los entrevistados sobre si se utilizaba la experiencia de proyectos pasados para las nuevas ideas de proyectos, los empleados dijeron que cada funcionario viene con una idea previa y que *“Cuando cambia la gestión es una empresa nueva. Pierde la memoria. Todos los funcionarios son nuevos. No saben de estas experiencias, ni tus éxitos ni tus fracasos anteriores. No saben, no les importa”*. No obstante, sería necesario explorar si los funcionarios utilizan proyectos anteriormente aplicados en otros ámbitos para la presentación de una idea en la SGT.

Si se explican las decisiones tomadas desde la óptica de Majone, se podrían atribuir los fracasos de los proyectos a no contemplar restricciones de distinta índole a la hora formularlos, como pueden ser las restricciones políticas o institucionales y sociales. En el caso específico de la secretaría, muchos de los trabajadores argumentaron que no se comunicaban correctamente las ideas de política, generando resistencia por parte del personal o de los usuarios, además de expresar que no había claridad política lo que generaba muchos vaivenes en los proyectos. Para Majone *“un análisis detallado de los problemas tendría que poner en consideración factores tales como los compromisos políticos, ideológicos, la función que desempeña para ciertos grupos...”* (1992, p. 426), ninguno de los cuales parece estar presente en la toma de decisiones de la SGT. Esto, estaría poniendo en evidencia lo que Majone advierte que suele pasar en muchos análisis de políticas: la consideración de sólo las restricciones físicas que atañen a la intervención, menospreciando las

X Jornadas de sociología de la UBA.

20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI 1 a 6 de Julio de 2013. Mesa 12: Una mirada socioeconómica a la Argentina de la posconvertibilidad. Decisiones y recorrido decisional en una dependencia provincial de relevancia estratégica. Autora: Yori, María Victoria; Facultad de Cs. Económicas, Universidad Nacional del Litoral.

restricciones sociales, institucionales y políticas, son muchas veces la causa del fracaso de los proyectos, como manifestaron muchos de los empleados de SGT.

Conclusiones

De los discursos de los actores que forman parte del SPI se pudo identificar vinculaciones subyacentes con los enfoques teóricos que explican cómo se toman las decisiones, particularmente en el ámbito público.

Específicamente se observó que no parecen utilizarse criterios de eficiencia para la elección de proyectos o si se utilizan, no es un criterio predominante como la teoría racional exhaustiva define. Además, las decisiones no parecen estar basadas en la experiencia pasada de la SPI, como Lindblom exponía en sus desarrollos. Por otro lado, existen ciertas restricciones, como las políticas e institucionales, que parecen jugar un rol inferior en la toma de decisiones y que puede ser una de las causas de los fracasos de los proyectos, como Majone afirmaba.

Estas vinculaciones nos muestran que en la práctica de las políticas públicas es muy probable que no exista una única teoría que revele la elección de proyectos, y en algunos casos algunas teorías sean más explicativas que otras. Sin embargo, el presente trabajo debe ser completado con la visión de otros actores, como son los políticos que forman parte de este proceso, que se espera poder completar en futuros desarrollos.

Bibliografía

- Aguilar Villaneva, L. (1992). Estudio introductorio. En *La hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Decreto de la provincia de Santa Fe número 205/07. [fecha de consulta 28/04/2013] Disponible en la web al 28/04/2013 en: gobierno.santafe.gov.ar/sin/mitemplate.php?tiponorma=decreto&anio_norma=2007&fecha_norma=28/12/2007&gestion_dec=1&nro_dec=0205,
- Decreto de la provincia de Santa Fe número 38/07. [fecha de consulta 28/04/2013] Disponible en: gobierno.santafe.gov.ar/sin/mitemplate.php?tiponorma=decreto&anio_norma=2007&fecha_norma=11/12/2007&gestion_dec=1&nro_dec=0038
- Forester, J. (1992) La racionalidad limitada y la política de salir del paso. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.) *La hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2008) *Plan estratégico Provincial*. Santa Fe. Santa Fe: Gob. de la Prov. De Santa Fe
- Lindblom, C. (1992) La ciencia de salir del paso. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.) *La hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Majone G. (1992) La factibilidad de las políticas sociales. en Aguilar Villanueva, L. (Ed.) *La hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

X Jornadas de sociología de la UBA.

20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI 1 a 6 de Julio de 2013. Mesa 12: Una mirada socioeconómica a la Argentina de la posconvertibilidad. Decisiones y recorrido decisional en una dependencia provincial de relevancia estratégica. Autora: Yori, María Victoria; Facultad de Cs. Económicas, Universidad Nacional del Litoral.

- Majone G. (1997) *Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de cultura económica.
- Parsons, W. (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO- México.
- Simon, H. (1964). *El comportamiento administrativo*. Madrid: Aguilar.
- Sitio web del Gobierno de la provincia de Santa Fe. [fecha de consulta 28/04/2013] disponible en: <http://www.santafe.gob.ar/transparencia/web/?m=39>
- Varian, H. (1992). *Análisis microeconómico*. España: Antoni Bosch.