

# ¿Cómo se concibe hoy la gestión pública desde la ciencia?

## EL **CONOCIMIENTO** en la **GERENCIA PÚBLICA**<sup>1</sup>

Luciano Enrique Andrenacci<sup>2 3</sup>

### RESUMEN

### INTRODUCCIÓN

- 1 EL CAMPO DE ESTUDIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**
- 2 EL ANÁLISIS CLÁSICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**
  - 2.1 *Ciencia política y ciencia de las políticas***
  - 2.2 *El modelo secuencial***
  - 2.3 *Los estudios de casos***
- 3 LA EVOLUCIÓN DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**
  - 3.1 *Los nuevos enfoques de análisis***
  - 3.2 *Los nuevos modelos explicativos***
  - 3.3 *Los nuevos estudios de casos***
- 4 EL ESTUDIO DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**
  - 4.1 *La gestión o gerencia pública***
  - 4.2 *La gestión como fenómeno de estudio***
  - 4.3 *El enfoque de los conjuntos funcionantes***
  - 4.4 *Estudiando los conjuntos funcionantes***
- 5 CONJUNTOS FUNCIONANTES Y CALCES: UN EJEMPLO**
  - 5.1 *El mapa del caso***
  - 5.2 *La ingeniería inversa del proyecto***
  - 5.3 *El análisis del calce***

### A MANERA DE CONCLUSIÓN

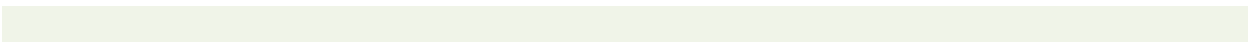
### BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

<sup>1</sup> Puede ser utilizado libremente como material académico citando que ha sido material de lectura del Curso MOOC "Introducción a la gestión Pública en Latinoamérica" dictado por TOP Centro de desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (Asociación Civil).

Puede accederse a un video con un resumen de este artículo en el siguiente link: <https://youtu.be/W0p9pgUi3xQ>

<sup>2</sup> Luciano Enrique Andrenacci (Bahía Blanca, 1966) es docente, investigador y consultor en temas de ciudadanía, política social y gestión de políticas públicas. Es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina (1991); Magister (DEA) en Ciencia Política (1993); y Doctor en Estudios Sociales Latinoamericanos por la Universidad de París III Sorbonne-Nouvelle, Francia (1998). Desde 2009 es profesor e investigador en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (Buenos Aires); y en el Área de Desarrollo Humano y Salud de FLACSO Argentina. Y desde 2018 es fellow (profesor e investigador visitante) en el Department of Management de la London School of Economics and Political Science.

<sup>3</sup> Agradezco especialmente a Jorge Hintze director de TOP por la invitación a publicar este artículo; así como a Michael Barzelay (London School of Economics and Political Science), Juan Carlos Cortázar Velarde (Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad de Chile) y Carlos Acuña (Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de San Martín) por sus valiosos aportes a este módulo, cuyo contenido por supuesto que no los compromete.



# ¿Cómo se concibe hoy la gestión pública desde la ciencia?

## EL CONOCIMIENTO en la GERENCIA PÚBLICA

*Luciano Enrique Andrenacci*

### RESUMEN

Este artículo responderá a las siguientes preguntas: (i) ¿De dónde sale y qué características tiene el conocimiento académico y profesional en políticas públicas? (ii) ¿En qué consiste el conocimiento académico y profesional en gestión o gerencia de políticas públicas? (iii) ¿Cómo se hace y cómo se usa el conocimiento específico en el campo de la gestión o gerencia de políticas públicas?

Para responderlas, haremos dos paseos y un ejercicio-ejemplo. Primero (i) Visitaremos el campo de estudios que tiene como objeto a las políticas públicas y se conoce en la Ciencia Política y la Administración Pública como Análisis de Políticas Públicas. Luego (ii) visitaremos el campo de estudios que aborda el problema de la Gestión o Gerencia de políticas Públicas. Finalmente (iii), practicaremos cómo se hace un estudio del proceso de gestión de políticas públicas a partir de un caso imaginario, aunque derivado de la realidad: la gestión que hace un país de la emergencia surgida de la pandemia Covid19.

### INTRODUCCIÓN

¿Quiénes escriben leyes y decretos? ¿Quiénes formulan proyectos en las diferentes agencias que forman la administración de un Estado contemporáneo? ¿Quiénes diseñan los mecanismos de gestión, control y evaluación de esos proyectos? ¿Quiénes los ponen en práctica? ¿Quiénes elaboran los informes que dan cuenta de lo que pasó? Cuando lo hacen ¿Qué tipo de conocimiento usan?

“Estado” es un concepto que se usa en las Ciencias Sociales de diferentes maneras o, como decimos en las Ciencias Sociales, en diferentes “planos de análisis”. A veces hace referencia a la totalidad de los fenómenos políticos que ocurren en un territorio (por ejemplo, en la Sociología política clásica de Karl Marx o Max Weber, y su larga línea de herederos en varias disciplinas). A veces hace referencia al conjunto de organizaciones que operacionalizan el control político de lo que ocurre en un territorio. En este módulo lo tomaremos de esta última manera.

Desde esa perspectiva, un Estado es un complejo amplio y diverso de organismos, a los que solemos llamar Agencias Públicas u Organizaciones Públicas; que desarrollan un conjunto muy amplio de actividades, a las que solemos llamar Políticas Públicas. Los Estados tienen centros de poder concentrado o “Gobiernos”, que determinan la orientación general de las Políticas Públicas; y tienen una Administración, que las pone en práctica en el día a día. En muchos países, los Gobiernos están formados por personas electas por mecanismos competitivos (las elecciones). Los Partidos o Coaliciones de Partidos que ganan las elecciones forman el Gobierno y conducen la Administración por un tiempo. En otros países, un Partido gobierna sin competencia electoral. Ese Partido recluta regularmente personas que forman el

Gobierno por un tiempo. A las maneras en que se organiza el acceso al Gobierno de un Estado las llamamos, en Ciencia Política, regímenes políticos.

En todos los regímenes políticos, los Gobiernos forman una Administración “temporaria”. Deciden qué cosas continuar haciendo, qué cambiar y qué cosas nuevas iniciar. Pero la Administración “permanente” está formada por un conjunto de profesionales que sostienen el funcionamiento del Estado a través de los Gobiernos, y ponen en práctica las decisiones de los Gobiernos. Son lxs que continúan haciendo, cambian o inician nuevos procesos. En los estudios de políticas públicas, se ha hecho cada vez más frecuente llamar servicio público al conjunto de personas que forman los gobiernos, y servicio civil al conjunto de personas que forman la administración permanente. Tanto el servicio público como el civil interactúan con lxs ciudadanxs que eligen a sus gobernantes, opinan sobre lo que éstos hacen, forman partidos políticos para acceder al gobierno, o grupos de interés para influir sobre la orientación de las políticas públicas. Al Estado, a sus agencias, y a los grupos de interés, en políticas públicas, muchas veces también los llamamos “actores”, por la analogía con las personas que ocupan roles importantes en una obra de cine o teatro.

<b>EL ESTADO</b>			
Principales sectores de <b>políticas públicas</b>	<b>Gobierno</b> (administración política temporaria o “servicio público”)		<b>Administración</b> (administración profesional permanente, o “servicio civil”)
Políticas económicas	Partido o coalición de partidos gobernante	Ministrxs de Economía o Hacienda y principales colaboradores	Responsables y trabajadorxs de los Ministerios de Economía o Hacienda y sus organismos relacionados
Políticas sociales		Ministrxs de Educación, Salud, Desarrollo Social y principales colaboradores	Responsables y trabajadorxs de los Ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social y sus organismos relacionados
Políticas de seguridad		Ministrxs de Defensa, Interior y principales colaboradores	Responsables y trabajadorxs de los Ministerios de Defensa, Interior y sus organismos relacionados
Políticas exteriores		Ministrxs de Relaciones Exteriores y principales colaboradores	Responsables y trabajadorxs de los Ministerios de Relaciones Exteriores y sus organismos relacionados
<b>LA SOCIEDAD CIVIL (ciudadanxs y grupos de interés)</b>			

¿De dónde surgen las orientaciones de política pública en un Estado contemporáneo? Es decir ¿qué hace que un Estado decida, por ejemplo, por una u otra política de salud? Parece una pregunta simple, pero responderla es un debate muy importante de la Ciencia Política y la Sociología. Simplifiquemos aquí diciendo que una parte importante (muchas veces la más importante) surge de relaciones de poder entre las ideologías y los intereses de ciudadanxs, gobernantes y otros actores clave. Las “ideologías” son opiniones organizadas. Los “intereses” son preferencias que derivan de quiénes son los actores y dónde están en la estructura social y política. Por ejemplo, en un sistema de salud pública, lxs gobernantes buscan apoyo público, lxs ciudadanxs buscan la mayor cobertura al menor costo posible, los médicos y lxs trabajadorxs del sector buscan un ámbito de desarrollo profesional bien remunerado, y los laboratorios medicinales buscan un mercado para sus productos.

Otra parte surge del conocimiento existente sobre problemas y soluciones del sector de políticas públicas en cuestión. Una enfermedad prevalente o una epidemia se tratan a partir de conocimientos sobre la enfermedad, el virus y la población afectada. Este conocimiento está transmitido por una comunidad científica y profesional que desarrolla investigaciones y recoge

los resultados de las investigaciones que desarrollaron otras comunidades científicas y profesionales. Las políticas de salud se desarrollan en base a conocimientos de las Ciencias Médicas, con aportes de conocimientos que vienen de la Psicología, la Antropología o la Sociología (para entender el comportamiento de los seres humanos); y otros que vienen de la Economía, la Biología, la Química o las Ingenierías (para desarrollar medicamentos, herramientas de atención y formas de financiamiento de éstas y aquéllos).

Las orientaciones de política pública son un entrelazamiento complejo entre relaciones de poder y conocimiento, que es objeto de discusión permanente entre ciudadanxs e investigadorxs. Para algunxs, es un asunto estricto de relaciones de poder, inherente a las organizaciones humanas. El conocimiento no es neutral tampoco, y se adecua a estas relaciones de poder. Por ejemplo, en salud, hay ideología y preferencias detrás de la determinación del daño aceptable que producen las sustancias químicas que llamamos “drogas” sobre los organismos. El conocimiento mapea y comprende los daños, pero no determina qué es socialmente aceptable o inaceptable. Para otrxs, el conocimiento científico es objetivo e indiscutible, y las relaciones de poder sólo generan un “ruido” que debería ser controlado, alineando las políticas públicas con el conocimiento. Todas las sustancias químicas que producen daños al organismo humano deberían ser prohibidas, independientemente de opiniones y preferencias.

Pero, en el Estado, hay además un tipo de relaciones de poder y un tipo de conocimiento que son comunes a todas las políticas públicas. El Estado está formado, en primer lugar, por organizaciones de seres humanos en donde se entrelazan relaciones específicas de poder entre el poder político y las prácticas administrativas. Un Gobierno necesita de estas organizaciones para poner en práctica sus políticas y garantizar la continuidad de servicios preexistentes; y estas organizaciones tienen relaciones de poder, en su interior, así como protocolos o procedimientos de gestión y control que están legalmente por encima de las preferencias de los gobiernos. A las difíciles relaciones entre gobierno y administración, puede vérselas como el fenómeno virtuoso de una administración que garantiza el éxito de un gobierno, o puede vérselas también como una burocracia que lo impide. Por ejemplo, en un sistema de salud, son las organizaciones estatales las que permiten que una epidemia sea contenida; pero pueden ser sus protocolos o procedimientos los que impidan que se utilice una droga o una estrategia de control.

Por su parte, el conocimiento específico sobre cómo funcionan las organizaciones públicas sirve para diseñar, poner en práctica, controlar y evaluar políticas públicas: las actividades que permiten que una política pública funcione. Es un conocimiento sobre los mecanismos y procesos que hacen que una organización pública cumpla sus funciones, independientemente de las orientaciones que determinan los gobiernos. Por ejemplo, una estrategia de contención de una epidemia sólo es posible si se diseñan mecanismos adecuados para producir medicamentos y sistemas de atención, financiarlos, y hacerlos accesibles para las víctimas. Esto requiere recursos financieros y humanos, así como protocolos y procedimientos, y estrategias de gestión. Así como hay un conocimiento organizacional que se usa para diseñar y gestionar empresas, otro (que tiene algunos puntos en común con el anterior) se usa para diseñar y gestionar organizaciones públicas.

En este artículo estudiaremos de qué se trata, cómo se produce académica o “científicamente”, y cómo se usa profesionalmente el conocimiento sobre el funcionamiento de la gestión de organizaciones públicas.

### Este artículo está organizado de la siguiente manera:

- **Primero** visitaremos el campo de estudios que tiene como objeto a las políticas públicas y se conoce en la Ciencia Política y la Administración Pública como Análisis de Políticas Públicas.
- **Luego** visitaremos el campo de estudios que aborda el problema de la Gestión o Gerencia de políticas Públicas.
- **Finalmente**, practicaremos cómo se hace un estudio del proceso de gestión de políticas públicas a partir de un caso imaginario, aunque derivado de la realidad: la gestión que hace un país, "Publia", de la emergencia surgida como consecuencia de la pandemia Covid19, muchas veces conocido como "coronavirus".

"Publia" es un país de desarrollo intermedio, como varios de América Latina, que se enfrentó a la pandemia del Covid19 con una estrategia basada en la contención de la propagación del virus y el desarrollo rápido de su capacidad de atención de infectadxs. Como en todos los países que no fueron origen del brote, el virus provino del exterior de sus fronteras; pero una vez instalado constituyó focos y formas de propagación específicos al país. Las estrategias de Publia frente a la pandemia se enmarcaron en la estructura institucional y los recursos de su Estado.

### Un resumen de las características de Publia:

- Publia es un país democrático, con elecciones políticas competitivas y una organización federal.
- Las competencias de la política de salud, desarrollo social y seguridad (las más directamente afectadas por la pandemia) están bajo la jurisdicción de sus Estados subnacionales.
- El Estado nacional de Publia tiene competencias de regulación, coordinación y soporte.
- Publia cuenta con un sistema de salud mixto, público-privado, con un sector público bastante incluyente y accesible (a pesar de varias décadas de sub-financiamiento) y un sector privado de relativamente alta capacidad y sofisticación.
- Hay un complejo científico en Publia que puede apropiarse efectivamente del conocimiento tecnológico que se produce en países con complejos científicos más desarrollados, y ensayar algunas estrategias propias; pero que enfrenta limitaciones de financiamiento y acceso a recursos.
- Publia también cuenta con fuerzas de seguridad cuyo número, recursos y capacidades organizacionales permiten un control "medio" de lo que ocurre en su territorio (a pesar de importantes polémicas sobre su organización y prácticas).
- Finalmente, los Estados nacional y subnacionales de Publia tienen una red de programas de asistencia social que pueden contener parcialmente la situación, así como vehicular con relativa rapidez y eficiencia recursos de emergencia. Pero, por razones de su historia reciente, tanto los Estados subnacionales como el nacional de Publia tienen importantes limitaciones estructurales de financiamiento público, que se agravaron a medida que la recesión económica inducida por la pandemia se profundizó.

## 1. EL CAMPO DE ESTUDIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

¿De dónde sale el conocimiento que usan tanto lxs administradorxs “temporarios” como lxs administradorxs “permanentes” del Estado para gestionar procesos de políticas públicas? Esencialmente de dos fuentes. De una parte de la Ciencia Política que estudia los procesos de políticas públicas. Se suele llamar a lo que hace “Análisis de Políticas Públicas”. Y de una parte de la sub disciplina de la Ciencia Política que se especializa en el Estudio del Estado, o Administración Pública, que estudia cómo se gerencian las políticas. Se la suele conocer como “Gestión o Gerencia Pública” (o de organizaciones públicas). Muchas otras disciplinas de las Ciencias Sociales estudian al Estado, por supuesto; aunque sólo algunas de sus sub disciplinas abordan los procesos de gestión pública. Las denominaciones varían entre países, de acuerdo a diferentes tradiciones académicas; pero este mapa refleja el uso estándar.

Disciplinas (de las Ciencias Sociales)	Subdisciplinas	Campos de estudio que abordan al Estado, e <i>indirectamente</i> a la Gestión Pública	Campos de estudio que abordan <i>directamente</i> a la Gestión Pública
<b>Ciencia Política</b>	Análisis Político	La política Las políticas públicas	Análisis de políticas públicas
	Administración Pública	Las organizaciones públicas Las herramientas de gestión pública	Gestión de organizaciones públicas
	Relaciones Internacionales	La política internacional	
<b>Administración (de empresas)</b>	Gestión de organizaciones	Las relaciones Estado - Empresas	Gestión de organizaciones públicas
<b>Antropología</b>	Antropología Política	Las formas de hacer política de los seres humanos	
<b>Derecho</b>	Derecho Público	Las leyes que organizan al Estado	Gestión de organizaciones públicas
	Derecho Privado	Las leyes que regulan las relaciones Estado - Sociedad	
<b>Economía</b>	Economía Política	Las políticas macroeconómicas	Gestión de organizaciones públicas
		El financiamiento estatal	
<b>Historia</b>	Historia Política	La historia del Estado	
<b>Sociología</b>	Sociología Política	Las relaciones Estado - Sociedad	
	Sociología de las organizaciones	Cómo se organizan los seres humanos	Gestión de organizaciones públicas

Aunque el conocimiento en el campo de la gestión de políticas públicas se produce en diferentes disciplinas y sub disciplinas que no necesariamente intercambian información entre sí; y de prácticas discursivas que no necesariamente se construyen en base a consensos conceptuales estables en el tiempo (como por ejemplo en muchas Ciencias Exactas o Naturales); le da unidad relativa el común interés por el objeto de estudio “Estado” (las organizaciones públicas) y sus iniciativas (las políticas públicas), lo que a veces favorece la mutua “fertilización”. Por ejemplo, hoy se estudian las estrategias frente a la pandemia del Covid19 como políticas públicas y problemas de gestión organizacional, pero también sus impactos en las prácticas

cotidianas de los seres humanos, sus formas de financiamiento, o las tensiones que producen en los derechos civiles.

También le da unidad relativa al campo de la Gestión Pública (y lo diferencia de muchas Ciencias Sociales y de gran parte de la Ciencia Política) la centralidad que adquiere en este campo la práctica profesional. Hace varios siglos que Aristóteles, en sus polémicas con su maestro/mentor Platón, invitaba a distinguir entre las ciencias teóricas (orientadas a la verdad) y las ciencias prácticas (orientadas a la acción). La ética y la política para él eran ciencias prácticas. Aristóteles educaba y aconsejaba al Príncipe de Macedonia, el futuro Alejandro Magno, sobre cómo usar “lo que sabemos de la verdad” en la práctica.

En el campo de la Gestión Pública, no sólo estudiamos a las políticas públicas como “fenómenos” que hay que explicar. Las estudiamos como problemas que enfrenta el Estado; generamos herramientas que deben solucionarlos; y buscamos mecanismos que deben operacionalizar las soluciones.

Muchos campos de la Administración Pública estudian aspectos específicos de esos problemas y esas soluciones, por ejemplo: planificación, gestión, evaluación, control. Esto nos aproxima bastante a otras disciplinas “profesionales” o “aplicadas” que entrelazan investigación y práctica, como las Ciencias Jurídicas, la Economía o el Trabajo Social; y a muchas disciplinas de otras ciencias, como la Biología, la Medicina, o la Arquitectura que estudian problemas y diseñan soluciones.

Podemos imaginar al campo de la Gestión de Políticas Públicas como el sector de un restaurante o café próximo a una universidad, en el que los profesores y estudiantes de un instituto especializado en políticas públicas se reúne a la hora del almuerzo. A pesar de la gran heterogeneidad de los presentes, y del barullo de las diferentes charlas, encontraríamos tres mesas. En una mesa de profesorxs hay docentes e investigadores (predominantemente, pero no exclusivamente de Ciencia Política) que discuten las anécdotas del último congreso en el que participaron, y los últimos libros y artículos del campo del análisis de políticas públicas. En otra mesa de profesorxs hay docentes, investigadores (predominantemente, pero no exclusivamente de Administración Pública) que discuten con técnicos y consultores que trabajan para el Estado, para partidos políticos o para grupos de interés. En la mesa de lxs estudiantes hay futuros investigadorxs, funcionarixs, trabajadorxs y consultorxs que toman cursos de Administración Pública y discuten las anécdotas de sus trabajos o la agenda del gobierno de turno. ¿Qué leen en común lxs que animan las tres mesas?

## **2 EL ANÁLISIS CLÁSICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **2.1 Ciencia política y ciencia de las políticas**

El campo del análisis de políticas públicas es el conjunto de respuestas a la pregunta ¿qué hace el Estado, por qué y cómo lo hace? La producción académica clásica de la Ciencia Política y otras Ciencias Sociales que observan al Estado, con pocas excepciones, describe y explica a las políticas públicas en términos de relaciones de poder y sus patrones de causa-efecto. Establece relaciones causales directas entre el complejo de sujetos que activa y sostiene las políticas (partidos, coaliciones, grupos de poder) y el tipo de políticas que se desarrollan; y luego estudia los efectos de las políticas respecto de los intereses del complejo de sujetos que las activó.

Las políticas “neoliberales” en salud son, por ejemplo, el producto de coaliciones estratégicas alrededor del propósito de transferir competencias desde el sector público al privado; por ejemplo, los consorcios de medicina privada que presionan al gobierno (o están aliados con la coalición gobernante) para privatizar hospitales y seguros de salud; o las asociaciones de médicos que piden gestionar la regulación estatal de modo de satisfacer sus requerimientos de mayores ingresos como profesionales privados. La política de salud, en términos metodológicos, es una variable dependiente (fenómeno-efecto) de una variable independiente (fenómeno-causa) que son las relaciones sociales de poder entre medicina privada, Estado y ciudadanxs. Las consecuencias de la política de salud, entonces (por ejemplo, si mejoró o empeoró el acceso a la salud), se atribuyen directamente a estas relaciones de poder.

<b><i>Variable independiente o fenómeno-causa: aspecto central de investigación</i></b>	<b><i>Variables dependientes o fenómenos-efecto: conclusiones de la investigación</i></b>	
Las relaciones sociales de poder generan propósitos	Políticas públicas operacionalizan los propósitos	Las relaciones sociales de poder inducen cambios en las condiciones de vida de la población
La coalición favorable a la salud privada influye o se coaliga con el gobierno	La maquinaria estatal pone en práctica las decisiones del gobierno y sus aliados	Las políticas públicas producen los cambios requeridos por el gobierno y sus aliados
Para saber más, ver Peters (2013)		

Pero otra parte de la investigación y de la literatura resalta la importancia de entender lo que hace el Estado desde el punto de vista de los procesos organizacionales de las políticas públicas. En vez de tomar al Estado como una maquinaria que aplica mecánicamente decisiones que provienen de las relaciones de poder (una variable dependiente o fenómeno-efecto), toman lo que ocurre en su interior como parte del problema de investigación (una variable independiente o fenómeno-causa).

Dice, por ejemplo, que una política neoliberal en salud no es sólo la consecuencia de una coalición de medicina privada, sino del modo en que se generaron acuerdos los acuerdos políticos sobre los propósitos (lo llamamos “agenda”), del modo en que se proyectaron las políticas adentro del Estado, con la influencia de los actores clave (lo llamamos “diseño”), y del modo en que se pusieron en práctica, en relaciones complejas con los actores clave (lo llamamos “implementación”). De modo que los efectos de esta política no se pueden remontar mecánicamente a las relaciones de poder, sino que estas relaciones se deben reconstruir en un proceso complejo que ocurre adentro del Estado. Es posible que los efectos estén muy relacionados con el modo en que se diseñaron las políticas, se gestionaron los hospitales, y se desregularon y re-regularon los mercados de salud.

<b><i>Variables independientes o fenómenos-causa: aspectos centrales de investigación</i></b>	<b><i>Variables dependientes o fenómenos-efecto: conclusiones de la investigación</i></b>	
Las relaciones sociales de poder generan propósitos	Políticas públicas diseñan e implementan los propósitos	Las relaciones sociales de poder y los procesos de políticas públicas inducen

		cambios en las condiciones de vida de la población
La coalición favorable a la salud privada influye o se coaliga con el gobierno	El proceso de política pública filtra y transforma las decisiones del gobierno y sus aliados	Los cambios son producidos por un proceso complejo de propósitos políticos y procesos de política pública
Para saber más, ver Dunn (2017)		

A este segundo enfoque se lo llama “análisis de políticas públicas”: porque toma a los procesos de políticas públicas como aspectos centrales, variables-independientes del fenómeno investigado. Las preguntas centrales del análisis de políticas públicas son:

- (a) ¿Cómo se forman las agendas? Es decir ¿Cómo emergen las ideas y se construyen coaliciones alrededor de propósitos?
- (b) ¿Cómo se diseñan las políticas? Es decir ¿Cómo se leen los problemas, se proyectan soluciones y se producen las organizaciones que las ponen en práctica?
- (c) ¿Cómo se implementan las políticas? Es decir ¿Cómo se desarrollan los procesos que alinean (o no) los impactos de las políticas a sus propósitos? y
- (d) ¿Cuáles fueron los resultados e impactos de las políticas? Es decir ¿Por qué se hicieron (o no) las cosas que se hicieron (resultados), y por qué tuvieron los efectos que tuvieron (o no) sobre la situación inicial (impactos)?

Por esta centralidad de los procesos estatales para la investigación, al análisis de políticas públicas a veces se lo llama también en inglés “ciencia de las políticas” (*policy science*).

## 2.2 El modelo secuencial

La “ciencia de las políticas” produjo inicialmente un modelo estilizado para comprender el proceso de las políticas públicas, asociándolo a las etapas (*stages*) de un “ciclo de vida”. Las políticas públicas tienen una génesis, o fase de aparición, donde se forman las agendas; una fase de diseño, en la cual se formulan y se seleccionan posibles cursos de acción; y una fase de los efectos, con “resultados” (*outputs*) e “impactos” (*outcomes*). Por sus características, este esquema suele ser conocido en la literatura como modelo o enfoque “secuencial” (*stages model / approach*). Veamos el modelo y un ejemplo que nos acompañará todo el artículo.

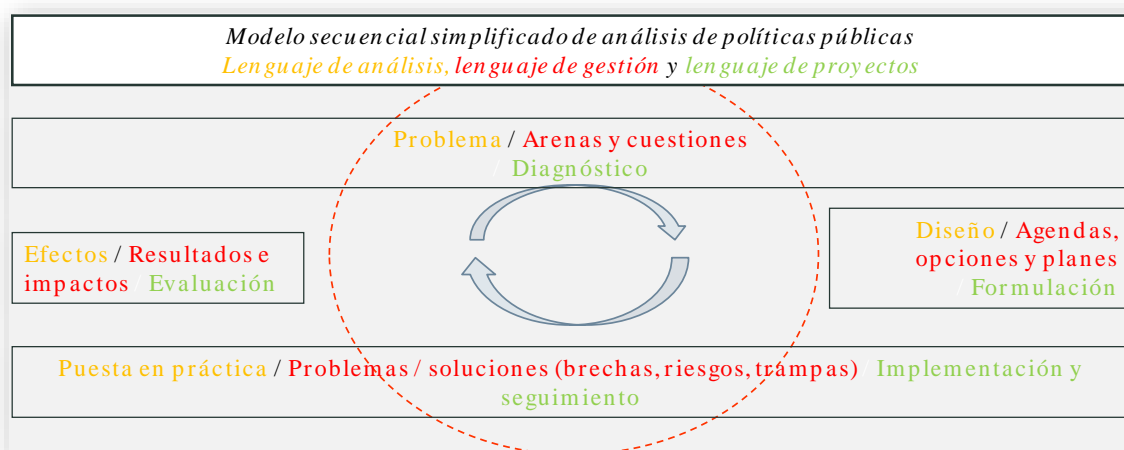
UNA POLÍTICA PÚBLICA SEGÚN EL MODELO SECUENCIAL			
Problema	Diseño	Implementación	Efectos
Hay situaciones que son social y políticamente relevantes y que el Estado pone en una “agenda” de cuestiones.	Esas situaciones se analizan y se formulan proyectos para cambiarlas.	Las agencias del Estado ponen en práctica los proyectos diseñados.	Los proyectos terminan (resultados) y la situación inicial cambia parcial o totalmente (impactos).

Para saber más, ver Sabatier (1999), o Subirats y otros (2008)

Una política de contención de una epidemia según el modelo secuencial			
Problema	Diseño	Implementación	Efectos
Se desencadena una epidemia y el Estado la pone en su “agenda” de cuestiones.	Se formulan proyectos para contener la epidemia.	Las agencias del Estado ponen en práctica los proyectos diseñados para contener la epidemia.	Los proyectos terminan (resultados) y la epidemia es contenida parcial o totalmente (impactos).

La *policy science* tuvo sus primeros protagonistas principales en la Ciencia Política de EE.UU., a partir de la segunda mitad del siglo XX, por varias razones. EE.UU. tiene un régimen político democrático (elecciones abiertas) en el que élites políticas competitivas convencidas del potencial valor práctico de la producción científica se lanzaron a la búsqueda de herramientas profesionales para su Estado; y un denso tejido de universidades orientadas a la docencia e investigación, pero con académicos dispuestos a “colaborar” con el Estado y las élites políticas. Particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando este Estado obtuvo hegemonía global, esto dio lugar a una importante corriente de producción académica y de herramientas profesionales “a pedido”, en organizaciones orientadas a influir en el Estado (“think tanks”), o contratadas para ello por el Estado (“consultoras”). Este modelo de producción de conocimiento y herramientas, a su vez, se reprodujo en Europa Occidental (en donde la reconstrucción del Estado de posguerra era crucial; y los Estados ya tenían intercambio activo con las universidades, o tenían institutos especializados de investigación administrativa aplicada); y en los países en desarrollo (donde los Estados tenían que “quemar etapas” a gran velocidad para ser competitivos). Frecuentemente, se convirtió también en un modelo de producción de conocimiento para los organismos internacionales.

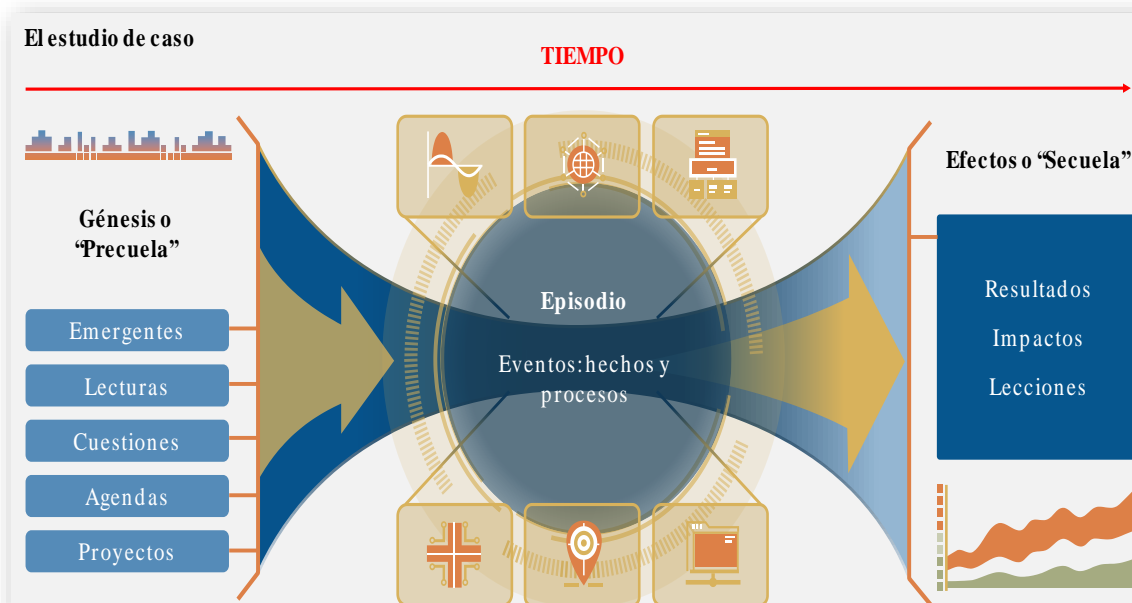
El “doble propósito” científico y profesional de la ciencia de las políticas se reflejó con bastante claridad en los usos del enfoque secuencial. Desde el punto de vista científico o analítico, una política había tenido éxito si partía de una plena comprensión de la situación inicial; diseñaba adecuadamente el modo de atacarla; era puesta en práctica con éxito; y terminaba en una completa comprensión de sus efectos. El objeto de estudio / ámbito de práctica era así separado en las partes que lo forman; y cada una de sus partes estudiadas en su contribución al efecto. Esto no era muy diferente a lo que la Medicina hacía con sus diagnósticos de salud-enfermedad y la comprensión de la “enfermedad” como el desarreglo de una o más de las partes funcionales a la “salud” del todo, con especialistas para cada parte. Desde el punto de vista profesional, debían generarse instrumentos adecuados para el diagnóstico, planificación, gestión y evaluación de políticas públicas; de lo cual nace la tradición contemporánea de las técnicas para la formulación, planificación y evaluación de programas y proyectos.



### 2.3 Los estudios de casos

La ciencia de las políticas se desarrolló a partir de los estudios de caso monográficos (un caso) o comparativos (varios casos), produciendo historias particulares de sus ciclos, y apuntando a detectar experiencias que pudieran servir como precedentes replicables de éxito y

fracaso. Un caso de política pública es una narración inteligente de una experiencia. Con una metodología próxima a la historiográfica, se detecta la génesis del “episodio” que se desea comprender; se describen narrativamente los eventos ocurridos durante el episodio objeto de estudio; y se mapean los resultados e impactos que tuvo el episodio. La narración conecta analíticamente la génesis y los efectos al episodio, como la “precuela” y la “secuela” en el lenguaje del cine.



El “doble propósito” de la ciencia de las políticas se puso también de manifiesto en los estudios de caso. Como en la historia clínica de un/a paciente, un estudio de caso en políticas públicas es una historia que explica de dónde salió; cómo se desplegó; y qué efectos tuvo una experiencia de política pública. El interés profesional del estudio de la experiencia radica en su éxito (precedente positivo) o su fracaso (precedente negativo) para resolver el problema dado. Los profesionales construyen con los casos “repertorios” de experiencias que pueden ser extrapolables a situaciones o problemas diferentes, que se parezcan en alguno o todos de sus aspectos. Como la “casuística” en las Ciencias Jurídicas o las observaciones y los experimentos en las Ciencias Naturales, el repertorio de casos sirve para usar o aplicar precedentes en la creación de iniciativas nuevas, o la solución de problemas existentes parecidos.

UNA POLÍTICA DE CONTENCIÓN DE UNA EPIDEMIA VISTA COMO ESTUDIO DE CASO		
<i>Génesis</i>	<i>Episodio</i>	<i>Secuelas</i>
Se desencadena una epidemia y el Estado la pone en su “agenda” de cuestiones.	Se formulan proyectos para contenerla, negociando con los actores clave; y las agencias del Estado ponen en práctica los proyectos diseñados.	Los proyectos finalizan (resultados) y la epidemia es contenida parcial o totalmente (impactos).
Para saber más, ver Yin (2003)		

### 3 LA EVOLUCIÓN DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A lo largo del siglo XX, el análisis de políticas públicas cambió evolutivamente, a medida que la producción de conocimiento nuevo produjo dudas, rupturas y cambios respecto de los supuestos básicos que subyacían al conocimiento científico y profesional sobre políticas

públicas. Un desafío crucial contribuyó a este cambio evolutivo: el “problema” de la no secuencialidad de las políticas. Es decir, que las políticas no necesariamente siguen ciclos de vida ordenados acorde a la secuencia esperada. Las fases de diseño no siempre parten de un diagnóstico o una agenda: muchas veces surgen como imitación acrítica de procesos análogos en otras partes, o siguen “modas” o “espíritus de época”. La implementación frecuentemente no es una continuación lineal del diseño: puede seguir caminos parcial o totalmente diferentes a los previstos; puede quedar trunca; o puede simplemente no ocurrir. ¿Por qué pasa esto? Porque el Estado no es solamente una máquina institucional que acata y aplica las decisiones políticas de su ápice (el Gobierno); ni un sistema que detecta las demandas y soluciona los problemas de lxs ciudadanxs. Una política, en consecuencia, rara vez es un proceso lineal de arriba (decisión) hacia abajo (recepción), o de abajo (demanda) hacia arriba (respuesta). Es un proceso político complicado, sobre todo en los Estados en donde el poder político no está centralizado o concentrado (por ejemplo en los Estados federales); y donde hay mayor pluralismo ideológico y competencia de intereses (por ejemplo en los Estados democráticos), donde las políticas no surgen de lecturas objetivas (iguales para todos los actores) de los problemas, sino de construcciones subjetivas (de los actores políticos clave). Las tramas de intereses políticos sectoriales o coyunturales influyen o imponen agendas, seleccionan algunas soluciones y descartan otras. A esto se le llama, frecuentemente, “la política de las políticas públicas”.

El análisis de políticas públicas se enriqueció con enfoques y modelos que pudieran dar cuenta de los déficits explicativos del modelo secuencial. Varios enfoques compiten en este terreno hoy, entre los cuales son muy populares los enfoques institucionalistas, los enfoques de “capacidad”, los modelos explicativos “alternativos” al secuencial; y los enfoques que consideran que lo más importante es el contexto de una política.

### 3.1 Los nuevos enfoques de análisis

Los enfoques institucionalistas aportaron herramientas para entender el poder estructurante de la trama de actores clave, o “arena” que subyace a los procesos de políticas públicas, adentro y afuera del Estado, y cómo esto produce “reglas” para hacer políticas, que se traducen en premios y castigos. Estas reglas son conocidas en Antropología, Ciencia Política, Economía y Sociología, como “instituciones”. Una política pública es un proceso de actividades que está fuertemente influenciado por estas instituciones: una “institucionalidad” existente orienta los problemas y soluciones de un modo específico, parecido a como lo ha hecho en el pasado (en inglés se le llama esto *path dependency*, o “inercialidad” de los procesos).

UNA POLÍTICA DE CONTENCIÓN DE UNA EPIDEMIA VISTA POR EL ENFOQUE INSTITUCIONALISTA			
Problema	Diseño	Implementación	Efectos
Se desencadena una epidemia y el Estado la pone en su “agenda” de cuestiones.	Se formulan proyectos para contenerla, negociando con los actores clave.	Las agencias del Estado ponen en práctica los proyectos diseñados.	Los proyectos finalizan (resultados) y la epidemia es contenida parcial o totalmente (impactos).
La epidemia es “leída” por los actores de salud existentes de un modo dictado por relaciones de poder, conflictos y visiones del mundo.	Los proyectos son diseñados siguiendo prácticas y relaciones de poder.	Las agencias del Estado ponen en práctica los proyectos diseñados en el marco de prácticas y relaciones de poder.	Los resultados e impactos no vienen sólo del proyecto particular de contención de la epidemia, sino del modo general en que funcionan las prácticas y las relaciones de poder.
<b>Institucionalidad e Inercialidad</b>			

Los enfoques de “*capacidad*” estatal o institucional (en inglés *capacity* o *capability*) apuntaron a captar la dimensión problemática de la adecuación de recursos cruciales (políticos, humanos, financieros) y de las prácticas institucionales respecto de lo que un Estado, y la trama social en la que se inscribe, “quiere” y “puede” efectuar. Una consecuencia importante de estos estudios fue identificar los “desacoples” entre propósitos y capacidades, explicando los fracasos de política pública por este “desacople”, y prescribiendo el desarrollo de capacidades como estrategia para los Estados. Sin capacidades estatales o institucionales no hay políticas, por bien diseñadas que estén.

UNA POLÍTICA DE CONTENCIÓN DE UNA EPIDEMIA VISTA POR EL ENFOQUE DE CAPACIDAD ESTATAL O INSTITUCIONAL			
Problema	Diseño	Implementación	Efectos
Se desencadena una epidemia y el Estado la pone en su “agenda” de cuestiones.	Se formulan proyectos para contenerla, negociando con los actores clave.	Las agencias del Estado ponen en práctica los proyectos diseñados.	Los proyectos finalizan (resultados) y la epidemia es contenida parcial o totalmente (impactos).
La epidemia sólo puede ser leída si hay información suficiente.	Los proyectos sólo pueden ser diseñados si hay instrumentos de planificación.	Las agencias del Estado sólo pueden poner en práctica los proyectos si tienen recursos políticos, financieros y humanos.	Los resultados e impactos de la contención de la epidemia dependen de las capacidades estatales e institucionales.
Capacidades Estatales o Institucionales			
Para saber más, ver Andrews y otros (2017)			

### 3.2 Los nuevos modelos explicativos

Los *modelos explicativos “alternativos”* señalaron que las secuencias y entrelazamientos no convencionales (que no siguen el orden previsto por el modelo secuencial) en los procesos de políticas son más comunes de lo que se supone.

Por ejemplo, el enfoque de “tarro de basura” o “papelera” (*garbage can*) trató de explicar por qué, muchas veces, las soluciones que se usan no derivan de los problemas que pretenden solucionar. ¿De dónde salen entonces? Vienen de un menú preexistente, que el enfoque denominó “tarro de basura”, por la analogía con un lugar donde se arrojan cosas ya usadas. Dicho de otro modo, “los problemas persiguen a las soluciones”. Las soluciones preexisten a los problemas y no son desarrolladas para resolverlos: tenemos a mano (en la basura) un conjunto de soluciones que usamos para los nuevos problemas que aparecen.

UNA POLÍTICA DE CONTENCIÓN DE UNA EPIDEMIA VISTA POR EL ENFOQUE DE “TARRO DE BASURA”			
Problema	Diseño	Implementación	Efectos
Se desencadena una epidemia y el Estado la pone en su “agenda” de cuestiones.	Se formulan proyectos para contenerla, negociando con los actores clave.	Las agencias del Estado ponen en práctica los proyectos diseñados.	Los proyectos finalizan (resultados) y la epidemia es contenida parcial o totalmente (impactos).
La epidemia es leída como las anteriores, y se ataca del mismo modo que las anteriores.			Los resultados e impactos dependen de lo

### “Tarro de basura”

que hay en el “tarro de basura”.

Para saber más, ver Cohen, March y Olsen (1972)

Otro enfoque popular, el de las “corrientes múltiples” (*multiple streams*), trató de explicar por qué no todos los problemas existentes son abordados para ser solucionados con políticas. ¿Por qué surge entonces una política? La razón de aparición de una política es la combinación de procesos políticos y técnicos (“corrientes”) en una “ventana de oportunidad” abierta por actores clave o “emprendedores de políticas” (élites políticas, actores clave, comunidades de técnicos), sin cuya acción la ventana no se hubiera abierto y las políticas no hubieran existido.

#### UNA POLÍTICA DE CONTENCIÓN DE UNA EPIDEMIA VISTA POR EL ENFOQUE DE LAS “CORRIENTES MÚLTIPLES”

Corriente del “problema”	Corriente de “la política”	Corriente de “las políticas”
Visiones sobre salud y enfermedad, tecnología disponible para la atención, sistemas de salud existentes.	Intereses, motivación, conflicto y cooperación entre actores del sistema público de salud, la medicina privada y los partidos políticos.	Soluciones pasadas y presentes disponibles, generadas por comunidades de expertos y agencias estatales.
<b>Ventana de oportunidad</b>		
Los “emprendedores de políticas” hacen coincidir las tres corrientes para que una epidemia entre la agenda, se ponderen alternativas y se tomen decisiones sobre qué hacer.		
Para saber más, ver Kingdon (1995)		

Aún otro enfoque, el de las “coaliciones promotoras”, trató de comprender los complejos entrelazamientos entre política y técnica que subyacen a las políticas públicas, situando la explicación de la aparición de las políticas en la convergencia y la oposición de alianzas estratégicas de actores clave (políticos, técnicos, sociales) que promueven políticas, en inglés *advocacy coalitions*. Estas coaliciones producen las lecturas dominantes de los problemas (o luchan por imponerlas), determinan agendas y estandarizan instrumentos de acción.

#### UNA POLÍTICA DE CONTENCIÓN DE UNA EPIDEMIA VISTA POR EL ENFOQUE DE LAS “COALICIONES PROMOTORAS”

Problemas y estructuras sociales y políticas	Tendencias de largo plazo	Políticas
Aparición de la epidemia	Consensos y disensos políticos y técnicos sobre las epidemias	Estrategias de las diferentes coaliciones para abordar la epidemia
Situación sociopolítica y socioeconómica del país	Emergencias políticas y técnicas que produce la epidemia	Política de contención de la epidemia
Situaciones cambiantes	Coyunturas de corto plazo	Coaliciones promotoras a favor y en contra
Para saber más, ver Sabatier (1988)		

Finalmente, los *enfoques de contexto* resaltaron la importancia de los factores subyacentes a los problemas de políticas públicas, y cómo estos factores están entrelazados en forma de dilemas. Tal que, en muchos casos, no hay soluciones que no generen costos demasiado altos, o no generen problemas peores. La literatura los denominó “problemas

perversos” (wicked problems). No hay ninguna solución óptima y todas son subóptimas con consecuencias difíciles.

UNA POLÍTICA DE CONTENCIÓN DE UNA EPIDEMIA VISTA POR EL ENFOQUE DE LOS “PROBLEMAS PERVERSOS”		
Problema	Soluciones	Perversidad de las soluciones
La epidemia	Atención de las víctimas como en otras epidemias	Desborde del sistema de atención
	Atención especializada de las víctimas	Inexistencia de tratamiento adecuado
	Distanciamiento social no obligatorio	Expansión incontrolable del virus
	Distanciamiento social obligatorio	Rebeldía social y consecuencias económicas

Para saber más, ver Rittel y Weber (1973)

### 3.3 Los nuevos estudios de casos

Los estudios de casos y los repertorios casuísticos a que había dado lugar la ciencia de las políticas sufrieron también cambios evolutivos semejantes. La casuística en políticas públicas se había ido transformando, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, en un repertorio de “buenas prácticas” (*best practices*): lo que salió bien en un lugar, debería ser tomado como ejemplo y aplicado en otro parecido. La atractiva simplicidad, el pragmatismo, y su fuerte anclaje en el sentido común, convirtieron a la idea en dominante, orientando la producción de casos a los repertorios de éxito, y la práctica profesional al uso de estos repertorios.

UNA POLÍTICA DE CONTENCIÓN DE UNA EPIDEMIA VISTA POR EL ENFOQUE DE LAS “BUENAS PRÁCTICAS”			
Problema	Soluciones en diferentes lugares	Resultados de las soluciones	Buenas prácticas
La epidemia	Lugar A: Hacer lo de costumbre	Desborde del sistema de atención y expansión incontrolable del virus	- -
	Lugar B: Adaptar la atención a la emergencia	Sobrecarga del sistema de atención y expansión incontrolable del virus	-
	Lugar C: Hacer lo de costumbre e imponer cuarentena	Sobrecarga del sistema de atención y contención del virus	- +
	Lugar D: Adaptar la atención a la emergencia e imponer cuarentena	Adecuación del sistema de atención y contención del virus	+ +

Para saber más, ver Bardach (1994)

Pero no tardó mucho en surgir un problema clave para la idea de “buenas prácticas”. ¿Es una experiencia que funcionó en un contexto *extrapolable* a otro contexto? Y si así fuera, ¿qué es lo extrapolable; y en qué condiciones es extrapolable? Siguiendo un abordaje crítico que se expandió rápidamente en el campo de las políticas públicas, el de Eugene Bardach, la idea de buenas prácticas dejó paso a la idea de “prácticas inteligentes”. Lo que es extrapolable de una experiencia original es el modo en que se resolvieron los problemas singulares del contexto de origen. Esas soluciones son extrapolables a una experiencia nueva sólo en la medida en que pueden ser adaptables (y son efectivamente adaptadas) a los problemas singulares del nuevo contexto. Los casos deben ser *objeto de análisis*, antes de ser extrapolados.

UNA POLÍTICA DE CONTENCIÓN DE UNA EPIDEMIA VISTA POR EL ENFOQUE DE LAS “PRÁCTICAS INTELIGENTES”			
Problema	Lugar A	Soluciones extrapolables	Lugar B
La epidemia	Adaptar la atención a la emergencia e imponer cuarentena	Coordinación estratégica entre atención pública y privada de salud	Cómo se consiguen las soluciones del Lugar A en las condiciones del Lugar B
		Estrategias de comunicación para sensibilizar a la población sobre los riesgos	
		Coordinación estratégica de fuerzas de seguridad para garantizar la cuarentena	
		Mecanismos de política económica para prevenir la recesión	

Para saber más, ver Bardach (1994) y Barzelay (2007)

## 4 EL ESTUDIO DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Hasta ahora venimos hablando del conocimiento que se ha venido produciendo, desde mediados del siglo XX, sobre los *procesos de políticas públicas*, tanto a través de la tradición que llamamos de análisis de políticas públicas, como de la tradición de estudios de casos. Hemos visto que ese conocimiento es útil para los fines académicos de las comunidades disciplinarias que los producen, y también sirve para fines profesionales en la administración pública. Pero dentro del campo viene creciendo en importancia una nueva generación de conocimiento que estudia los aspectos de gestión o gerenciamiento de los procesos de políticas públicas.

### 4.1 La gestión o gerencia pública

¿Qué es la gestión o gerenciamiento de una política pública? Como se ha visto a lo largo de este curso, se trata de las actividades que cumplen la función de garantizar que una política se desempeñe adecuadamente respecto de sus propósitos: que funcione. ¿Cuáles son esas actividades? Las que, según el modelo secuencial clásico, incluyen el diseño y la implementación de políticas. Desde el punto de vista de la gestión pública esas actividades hacen funcionar a los procesos.

UNA POLÍTICA PÚBLICA SEGÚN EL MODELO SECUENCIAL			
Problema	Diseño	Implementación	Efectos
Hay situaciones que son social y políticamente relevantes y que el Estado pone en una “agenda” de cuestiones.	Esas situaciones se analizan y se formulan proyectos para cambiarlas.	Las agencias del Estado ponen en práctica los proyectos diseñados.	Los proyectos terminan (resultados) y la situación inicial cambia parcial o totalmente (impactos).

UNA POLÍTICA PÚBLICA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA GESTIÓN / GERENCIAMIENTO			
Emergencia de la política	Diseño	Implementación	Efectos de la política
	Gestión o gerenciamiento		
Conflictos y consensos políticos establecen “agendas” de cuestiones y “propósitos” para esas agendas.	Se diseñan las organizaciones y proyectos que permitirán obtener los propósitos.	Se producen las organizaciones y se ponen en práctica los proyectos diseñados.	Los proyectos generan resultados e impactos alineados (o no) con los propósitos.

Para saber más, ver Ferlie y otros (2005).

El conocimiento en este campo proviene de tradicionalmente de dos fuentes, también. Una parte del análisis de políticas públicas que discutimos en el apartado anterior, mayoritariamente en la Ciencia Política, se especializó en la etapa del diseño (*policy design*) y otra en la etapa de implementación (*policy implementation*).

Pero la parte que nos interesa más, en este artículo, es la que se generó en la propia disciplina de la Administración Pública. Es un campo que tiene fuertes relaciones intelectuales con la sub disciplina de la Sociología de las Organizaciones, que estudia cómo se comportan todas las organizaciones sociales; y con la disciplina de la Administración de Empresas, que sugiere que las organizaciones públicas son organizaciones no esencialmente diferentes a las privadas. En relación con estos dos campos, el campo de la Gestión Pública, sobre todo en Administración Pública, ha venido desarrollando conocimiento propio sobre las *organizaciones públicas o estatales* como fenómenos peculiares, que deberían estudiarse con instrumentos específicos.

La pregunta clave que le da identidad propia al campo de la Gestión o Gerencia Pública es: ¿Qué hace que una política pública funcione? Se puede descomponer en: ¿Qué propósitos específicos tienen las organizaciones públicas o estatales? ¿Qué tipo específico de funciones de gestión hacen que una organización pública logre alinear efectos con propósitos? ¿Qué mecanismos y herramientas permiten cumplir adecuadamente esas funciones de gestión? El conocimiento que surge de las respuestas a estas preguntas tiene una doble función, académica y profesional. Saber qué hace que una política funcione bien o mal sirve para tener más y mejor conocimiento científico sobre la política pública; y también sirve también para construir un conocimiento práctico, que se aplica al propio proceso.

#### **4.2 La gestión como fenómeno de estudio**

Las estrategias de investigación para comprender procesos de gestión y desarrollar prácticas profesionales suelen remontarse a las discusiones de principio del siglo XX sobre cómo se gerenciaban las *organizaciones empresariales*: cómo se toman las decisiones y cómo se ponen en práctica. Cuando el Estado comienza a multiplicar y sofisticar sus intervenciones, hacia la mitad del siglo XX, una nueva literatura desarrolla la *especificidad de las organizaciones públicas*. ¿Cómo deben ser diseñadas estas organizaciones que buscan propósitos públicos y cuáles son sus funciones de gestión? ¿Qué aspectos particulares tiene la toma de decisiones en una organización cruzada por la política y la técnica? ¿Cómo se gerencia estratégicamente una organización pública?

Las preguntas clave de los estudios de gestión pública apuntaron al fenómeno empírico de la política como un “artefacto” que se diseñó para “funcionar”, es decir, para dar lugar a un proceso que finalmente alineó resultados con propósitos. Combinando los objetivos académicos y profesionales de la disciplina, estas preguntas se orientaron a explicar ¿cómo se gestionó la política? Para luego prescribir ¿cómo se debe gestionar una política? La investigación, a través de estudios comparativos y de caso, mostró que un proceso fue bien gestionado cuando (1) se construyó y consensuó una explicación del problema (dicho más académicamente, cuando se desarrolló un sistema de ideas que dio cuenta del problema o situación inicial y de su contexto); (2) cuando se diseñaron soluciones apropiadas a los problemas que se quería resolver o a la realidad que se intentaba cambiar (dicho más académicamente, cuando se diseñaron estrategias adecuadas a la red causal del problema o situación inicial); y (3) cuando las soluciones o cambios tuvieron los efectos esperados (dicho más académicamente, cuando se condujo adecuadamente el despliegue de estas soluciones o cambios a través de las contingencias de su implementación,

alineando lo mejor posible los efectos a los planes y a las intenciones). Veámoslo con nuestro ejemplo.

<b>UNA POLÍTICA DE CONTENCIÓN DE UNA EPIDEMIA VISTA COMO ASUNTO DE GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b>			
<i>Lectura del problema o situación inicial</i>	<i>Diseño de soluciones o cambios</i>	<i>Gestión de las soluciones o cambios</i>	<i>Resultados de las soluciones o cambios</i>
Se comprendió y consensuó políticamente el “sistema del problema”: la red causal del problema o situación inicial	Se diseñan las organizaciones y proyectos para responder a los desafíos que presenta el “sistema del problema”.	Se producen las organizaciones y se ponen en práctica los proyectos diseñados para responder a los desafíos del “sistema del problema”.	Los resultados de los proyectos se alinean (o no) con los propósitos.
Se leyó la epidemia como el doble problema de un virus que se expande rápidamente para el que no hay vacunas.	Se diseñaron estrategias y formas de coordinación de la asistencia médica de emergencia y de las cuarentenas.	Se gestionaron las estrategias de asistencia médica de emergencia y de cuarentenas a través de escenarios cambiantes.	Se consiguió (o no) disminuir la expansión y la letalidad de la epidemia.

La investigación académica y profesional se fue refinando con el tiempo, infiriendo que las preguntas clave de la disciplina deben ser descompuestas, al menos, en las siguientes subpreguntas y en la siguiente secuencia: ¿qué intenciones subyacían explícita e implícitamente a los propósitos? ¿qué evidencia hay de que se alinearon (o no) los efectos y las intenciones de la política? ¿cómo se construyó el sistema de representaciones que dieron cuenta del problema a resolver o de la situación inicial a los cuales se referían las intenciones? ¿qué estrategia organizacional se diseñó para abordar dichos problemas y situaciones iniciales? ¿qué funciones de gestión se diseñaron para la estrategia organizacional, en el “ecosistema” específico de la política? ¿qué mecanismos clave consiguieron, a través de los momentos y procesos específicos de la política en su ecosistema, que las funciones produjeran (o no) efectos funcionales a las intenciones? Y, finalmente, ¿qué tipo de precedente profesional positivo o negativo se puede extraer de este análisis?

En lo que resta de este apartado, discutiremos brevemente una de las últimas producciones de la literatura de gestión pública (Michael Barzelay, 2019). Y en el siguiente veremos cómo se usa, de manera simplificada, con la ayuda del caso-ejemplo anunciado en la introducción, cómo se desarrolla una estrategia de análisis, cómo se estudia, y qué tipo de conocimiento se produce para responder a las necesidades académicas y profesionales del campo de la gestión pública.

#### **4.3 El enfoque de los conjuntos funcionantes**

Michael Barzelay escribió un libro reciente, que ha dado mucho que hablar en el campo académico y profesional, discutiendo las estrategias de conocimiento útil para la gestión pública. Pondré entre paréntesis, cuando sea necesario, las palabras que el autor usa en inglés, para quienes sienten curiosidad por leer el libro, que aún no fue traducido al castellano. En el centro de su enfoque yace la idea de que un proceso de política pública es el emprendimiento (*enterprise* o *venture*) de una organización pública. Es un fenómeno diseñado con el propósito

de cumplir un fin (*purposeful phenomenon*). Cuando lo cumple, el fenómeno es observado como un “conjunto *funcionante*” (*functioning whole*). ¿Alguien antes había planteado las cosas en estos términos? Sí, Herbert Simon, reconocido por muchos como el autor más relevante en teoría de las organizaciones públicas, que planteó (en los años 1950) que esencialmente una organización pública es un “organismo artificial diseñado”, cómo un código de computación, para producir cosas reales. Pero esos organismos requieren diseños especiales diferentes que otras organizaciones, como las empresas u otras organizaciones de la sociedad civil. Más recientemente, Henry Mintzberg discutió cómo afecta el diseño al funcionamiento de las organizaciones.

Un conjunto es *funcionante* cuando sus procesos de gestión “efectivizan los fines” alineando los efectos (*outcomes*) con los propósitos (*intent*). Para entender qué los hizo “funcionantes”, estos fenómenos se abordan con estudios de casos armados con herramientas para captar cómo fue que sus procesos de gestión los hicieron “funcionar”. Y estos estudios de caso ponen su lupa en modo en que se produjo el diseño de las funciones de gestión que necesita una organización pública. ¿Alguien antes había planteado las cosas en estos términos? Sí, Henri Fayol es reconocido por muchos como el autor que primero entendió (a principios del siglo XX) la importancia de las funciones de gestión en las organizaciones (aunque pensaba en empresas privadas). Más tarde Luther Gulick (en los años 1930) propuso un modo de entender las funciones de gestión en la administración pública. Y más recientemente, Mark Moore discutió cómo se produce valor en las organizaciones públicas, qué tienen de particular, y qué significa gestionarlas.

Las funciones de gestión (*management functions*) son un conjunto de actividades que permiten hacer efectivo que todo lo que hay que hacer para que una organización funcione. En la tradición de la literatura de la administración pública, esas funciones eran listadas de esta manera: planificación (*planning*), organización (*organizing*), recursos humanos (*staffing*), dirección (*directing*), coordinación (*co-ordinating*), rendición de cuentas (*reporting*) y presupuesto (*budgeting*). A esta lista, derivada de los trabajos de Luther Gulick, se la llama tradicionalmente “modelo POSDCORB” por el acrónimo que forman las primeras letras de cada palabra.

Hoy hemos sofisticado un poco esa idea, y hablamos de: la comprensión del problema o situación inicial en su contexto (a veces lo llamamos “ecosistema” usando la analogía de los conceptos de la Biología y la Ecología); el estudio de opciones y la toma de decisiones sobre lo que se hará; el diseño de los proyectos que pondrán en práctica lo decidido y los mecanismos técnicos y flujos de recursos que lo harán posible; y la coordinación y gerenciamiento estratégico del flujo de actividades en procesos que siempre tienen escenarios cambiantes, algunos inesperados (*scenario-processes*). Un elemento que Barzelay introduce como fundamental es que, en dichos procesos, las funciones de gestión se enfrentan a mecanismos de la realidad social y material (cómo se hacen las cosas habitualmente) que a veces son favorables (y deben ser “activados”); y a veces son desfavorables (y deben ser “neutralizados”). Por eso una política pública es un “conjunto” *funcionante*, y no sólo de un puñado de técnicas exitosas. Por eso también, la política y la realidad social son inseparables de la técnica en administración pública.

Siguiendo algo que había planteado Bardach para la cuestión de las buenas prácticas, si las funciones de gestión no se diseñan teniendo en cuenta los mecanismos de la realidad en los que tienen que funcionar... no funcionan, aunque estén muy bien diseñadas. Por ejemplo, si para contener una epidemia, yo tengo que ampliar las capacidades de mi sistema de salud pública y generar distanciamiento social ¿qué cosas me pueden jugar a favor o en contra? Los modos de financiamiento y gestión de los hospitales, o las costumbres de la población. Nuestro diseño tiene que tener en cuenta qué mecanismos existentes en la gestión hospitalaria, o qué costumbres

sociales debo reforzar y promover, o cambiar. Nos sirven las vacunas, los tratamientos especializados y los decretos de cuarentena, sólo en la medida en que “funcionan” en la realidad política y social del lugar en que estoy.

Siguiendo estas ideas, se deriva que crear conocimiento útil para la gestión pública necesita de tipos de estudios que nos ayuden a comprender cómo se diseñaron y pusieron en práctica las funciones de gestión en casos concretos. Y ese conocimiento nos puede servir como precedente para diseñar proyectos que tengan funciones de gestión adecuadas a sus fines y contextos. Como se puede ver, esta tarea vincula los elementos científicos (conocer para saber) y profesionales (conocer para hacer) de la disciplina de la administración pública, y recupera gran parte de los que discutimos en los apartados anteriores sobre la importancia del análisis de políticas públicas y los estudios de caso, pero ahora enfocados en la gestión de políticas.

#### 4.4 Estudiando los conjuntos funcionantes

¿Qué tipos de estudio? Para saber lo que pasó en un caso, nos dice Barzelay, tenemos que hacer una “ingeniería inversa” (*reverse engineering*) que nos permita ver cómo fueron diseñadas y puestas en práctica las funciones de gestión. Una vez que entendimos lo que pasó en un caso, podemos usar estos procesos como precedentes para la “ingeniería futura” (*forward engineering*) de nuevos proyectos.

La *ingeniería inversa* es el tipo de análisis que utilizan los ingenieros para describir la forma en que un artefacto ha creado una solución funcional para un desafío físico (por ejemplo, un motor que produce frío a partir de electricidad y gas para un refrigerador, que tiene que caber en un espacio limitado y usar eficientemente sus fuentes de energía). Esto se hace reconstruyendo el proceso de diseño del objeto, en términos de las relaciones entre sus partes (motor, aislamiento) y las funciones que deben realizar (enfriar), de modo que el artefacto producirá su esperado proceso creativo o transformador: mantener alimentos perecederos.

La *ingeniería futura* usa un modelo o concepto existente (artefactos pequeños que producen frío usando gas y electricidad) para diseñar las características (partes y funciones) de un nuevo artefacto que requiere funciones análogas. Un refrigerador grande para un frigorífico, o el sistema de enfriamiento del motor de un auto, pueden deducirse de un refrigerador doméstico, y viceversa. Y las experiencias de cada uno de estos artefactos genera precedentes y nuevos conceptos. En castellano se suelen usar expresiones que varían entre disciplinas: ingeniería “avanzada”, “directa”, “deductiva” o “hacia adelante”. De los usos más corrientes, el más apropiado para la sugerencia de Barzelay es el más literal: ingeniería “hacia adelante” o “futura”.

Estudiar un caso de gestión pública haciendo su ingeniería inversa permite redescubrir el diseño del conjunto funcionante: para qué fue diseñado, con qué características, y cómo se esperaba que funcionara (que ocurriera la alineación entre propósitos, actividades y resultados). Sobre todo, nos permite descubrir cómo se produjo el “ajuste” o “calce” (fit) entre los proyectos y la realidad material y social. ¿Qué hizo que lxs ciudadanxs aceptaran la cuarentena? ¿Por qué se coordinaron los ministerios y los niveles del Estado para garantizarla, cuando en muchas otras situaciones no lo consiguen?

Pero este “calce” es siempre singular, en la medida en que es inseparable de su contexto particular. Ocurrió en China y Corea. Pero no ocurrió en Europa ni en EE.UU. ¿Puede ocurrir en Brasil o México? La ingeniería inversa nos llama la atención sobre lo singular, para ver si puede ser “generalizado”, es decir usado para otros casos singulares. Los tipos de calce cuya mecánica es generalizable, son estudiados y conceptualizados como precedentes, y son el material conceptual de las ingenierías futuras.

## 5 CONJUNTOS FUNCIONANTES Y CALCES: UN EJEMPLO

Nos aproximamos así a la estación final de nuestro artículo. Aplicaremos un modelo de análisis derivado de Barzelay a un ejemplo derivado de situaciones reales y presentado de modo sucinto.

Esquematicemos primero el sistema conceptual que propone Barzelay. Un caso de gestión pública es estudiado por medio de la ingeniería inversa del conjunto funcionante (cómo se alinearon propósitos, medios y efectos por medio de las funciones de gestión); y produce conceptualizaciones que sirven como precedentes de diseño para ingeniería futura.

Caso	Propósito	Proyecto	Actividades primarias	Funciones de gestión	Dispositivos de gestión	Procesos de gestión
<i>Desde el punto de vista analítico (ingeniería inversa)</i>	Una representación conceptual que ordenó el problema	Un plan de actividades básicas (primarias) y funciones de gestión para producir soluciones	Un plan de estrategias que produjeron soluciones	Un diseño de actividades de gestión que generaron capacidad operativa para las actividades primarias	Un diseño de los procesos que activaron o neutralizaron mecanismos de la realidad material y social cruciales para las funciones de gestión	Modos en que los dispositivos de gestión generaron "calce" entre los dispositivos de gestión y los mecanismos de la realidad material y social, para que las funciones de gestión hayan conseguido alinear efectos a propósitos
<b>Un conjunto funcionante cuyos "calces" pueden producir precedentes</b>						
<i>Desde el punto de vista profesional (ingeniería futura)</i>	Una representación conceptual que ordene el problema	Un plan de actividades primarias y funciones de gestión que produzcan soluciones	Un plan de estrategias que produzcan soluciones	Actividades de gestión que generen capacidad operativa para las actividades primarias	Un diseño de procesos que puedan activar o neutralizar mecanismos de la realidad material y social cruciales para las funciones de gestión	Modos en que los dispositivos de gestión podrían generar "calce" entre los dispositivos de gestión y los procesos de la realidad material y social, para que las funciones de gestión consigan alinear efectos a propósitos
<b>Un proyecto diseñado en base a precedentes</b>						

### 5.1 El mapa del caso

Para poner esta estrategia analítica en práctica, hace falta primero un mapa “crudo” del caso: una historia de lo que pasó. Dicho más académicamente, una representación esquemática del recorte de la realidad que hicimos, que nos permita identificar la información que se necesita para un estudio de estas características, y ordenarla de modo adecuado al uso que le daremos. Un modelo simple derivado de la literatura de estudio de casos, como el que ya vimos, nos ayuda a organizar la historia como “narrativa”.

Narrativa	Génesis	Episodio	Secuela
Eventos y procesos considerados como centrales o propios del caso	Hechos en los cuales se encuentra el origen del propósito (lo que se quería conseguir)	Hechos en los cuales toma forma final el proyecto, se desarrollan y ponen en práctica las estrategias (actividades primarias y de gestión) y se producen los procesos y escenarios clave del caso	Hechos en los que se pueden rastrear los impactos o cambios en el problema / situación inicial que produjo el episodio.
Eventos y procesos contextuales (externos a los eventos y procesos centrales, pero con influencia sobre ellos)	Hechos que influyeron en la apertura de la ventana de oportunidad y la definición del propósito	Hechos que influyeron sobre las estrategias, su desarrollo y los procesos y escenarios a que dieron lugar	Hechos que influyeron sobre los resultados e impactos de las actividades primarias y de gestión

Veamos entonces el aspecto que adquiriría la estrategia del gobierno nacional de Publia en la pandemia del Covid19 como caso “crudo”. Por razones de espacio, se describen grandes procesos y no eventos específicos. Los procesos se describen de manera secuencial realista (en el orden histórico en que se produjeron); pero por razones desafortunadamente obvias, la secuela es especulativa.

Narrativa	Génesis	Episodio	Secuela
<b>Eventos y procesos centrales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A pesar de que el virus llegó a Publia más tarde que a otros países, su propagación fue rápida, y produjo alarma en la opinión pública y especializada.</li> <li>▪ El Gobierno Nacional de Publia (GNP) no tomó medidas inmediatas, pero la evidencia de aparición de focos locales lo llevó a revisar rápidamente esta posición.</li> <li>▪ Algunos Gobiernos Subnacionales de Publia (GSPS) comenzaron a tomar medidas individuales sobre sus territorios.</li> <li>▪ Actores políticos y expertos clave del sistema de salud advirtieron que, si estallaban los casos, el complejo de salud pública se vería rápidamente abrumado, y la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El propósito del GNP fue <i>contener la propagación el mayor tiempo posible</i>, mientras se expandía la capacidad de atención de infectados, sujetando medidas posteriores a la evolución de la situación nacional y global.</li> <li>▪ Las tres estrategias principales retenidas fueron (1) <i>conseguir distanciamiento social</i>; (2) <i>ampliar la capacidad de atención</i>; y (3) <i>garantizar el flujo de recursos financieros estatales</i>.</li> <li>▪ El GNP armó un Gabinete Nacional de Emergencia (GNE) que centralizó decisiones y absorbió efectivamente las conducciones de los Ministerios de Salud, Seguridad y Desarrollo Social.</li> <li>▪ El GNE decidió que el precedente más adecuado era el de países que implementaban el distanciamiento social, la restricción de la circulación pública y el rápido desarrollo de la capacidad de tratamiento de afectados.</li> <li>▪ El GNP emprendió una ronda de coordinación con los GSPS, en particular</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La propagación y letalidad del virus fueron inicialmente, y sus curvas de aumento fueron significativamente más bajas que en los países más afectados, y relativamente más bajas que en los países vecinos.</li> <li>▪ La situación financiera del GNP y los GSPS permitió absorber los costos de la estrategia sin rupturas mayores.</li> </ul>

	<p>tasa de letalidad sería muy alta.</p>	<p>con los de las regiones con focos y velocidad de propagación mayor, y emitió una serie de normas regulatorias de alcance nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El GNP emprendió una ronda de coordinación con los sectores privados de salud, para ampliar capacidad de atención, desactivando resistencias.</li> <li>▪ El GNP centralizó los esfuerzos de producción e importación local de insumos clave para la atención de los infectados, distribuyéndolos gratuitamente a los GSPS.</li> <li>▪ El GNP emprendió una ronda de negociación con sus acreedores internos y externos para generar recursos de emergencia, con éxito relativo a las circunstancias.</li> <li>▪ El GNP flexibilizó gradualmente las medidas en etapas negociadas con los GSPS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El GNP mantuvo un nivel razonable de control del sistema político y de apoyo en la opinión pública.</li> <li>▪ En líneas generales, el GNP mantuvo potenciales conflictos sociales a raya, y consiguió seguir negociando su deuda pública.</li> </ul>
<p><b>Eventos y procesos contextuales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Publia es una democracia federal con economía de mercado, por lo que las medidas necesitaban coordinación gubernamental multinivel y con el sector privado.</li> <li>▪ Publia estaba en una situación de limitación de las capacidades de financiamiento estatal.</li> <li>▪ El GNP estaba en manos de una coalición política inestable, de formación reciente.</li> <li>▪ La propagación del virus no pudo ser detenida y estalló en muchos países vecinos, pero fue mejor contenida en los países que impusieron distanciamiento social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El comportamiento social de los ciudadanos fue sorprendentemente cooperativo con la fase inicial de medidas.</li> <li>▪ La escasa articulación público-privada del sector salud presentó importantes resistencias iniciales a las medidas gubernamentales.</li> <li>▪ La recesión económica en la que se encontraba Publia se agravó rápidamente como consecuencia de las restricciones al movimiento de personas.</li> <li>▪ La contención inicial exitosa produjo un efecto de apoyo en la opinión pública, pero la prolongación de las medidas de distanciamiento social, y la profundización de la recesión producida por las restricciones al movimiento, desgastaron el apoyo público al GNP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No se produjeron rebeliones sociales de gran escala contra las medidas del GNP y los GSPS.</li> <li>▪ La recesión tuvo efectos graves, pero no destruyó totalmente el tejido económico, y dejó paso a signos de mejora.</li> </ul>

## 5.2 La ingeniería inversa del proyecto

Presentado el caso, nos podríamos quedar allí nomás, con una buena historia. Pero nuestro propósito académico y profesional es analizarlo para comprenderlo y ver qué podemos usar en otras partes. Emprendemos entonces el análisis del caso. Tenemos que poder responder a la pregunta: ¿cómo se consiguió que la secuela se alineara con el propósito que apareció en la génesis? Para responderla, hacemos la ingeniería inversa del proceso, identificando los propósitos, las funciones de gestión, y los “dispositivos” (procesos que generan soluciones) a través de los cuales se produjo el “calce”. Usamos el signo (+) para identificar donde el calce se produjo, y cuánto calce hubo.

**POLÍTICA**  
**CAMPAÑA DEL GOBIERNO NACIONAL DE PUBLIA PARA LA CONTENCIÓN DE LA PROPAGACIÓN DEL COVID19 (2020-2021)**

**PROPÓSITOS**  
Contener la propagación del Covid19 el mayor tiempo posible, mientras se expande la capacidad de atención de infectados para reducir su letalidad, sujetando medidas posteriores a la evolución de la situación nacional y global

**Estrategia 1**  
**Conseguir distanciamiento social**

<i>Gestión</i>	<i>Requisitos</i>	<i>Desafíos</i>	<i>Dispositivos</i>	<i>Calce</i>
Lectura del problema	Comprender la pandemia, la arena política multinivel y el estado de la opinión pública.	Incertidumbre sobre la pandemia; heterogeneidad de capacidades institucionales; acatamiento social.	Desarrollo de fuentes de información nueva; consulta con expertos y con países con propagación previa y curvas controladas; consulta con GSPS; seguimiento de opinión pública específica.	
Diseño de proyectos	Generar una campaña rápida con el menor costo político y financiero posible.	Generar fuentes de información; adecuar la campaña a la evolución de la pandemia y a la arena institucional; generar prácticas políticas y sociales cooperativas.	Coordinación estatal multinivel (GNP-GSPS); centralización de las decisiones regulatorias por un GEN reforzado con expertos; cuarentenas diferenciadas geográficamente.	<b>+++</b>
Gerencia de proyectos	Desactivar la confrontación política en la coalición gobernante y con la oposición.	Acatamiento institucional de la centralización de decisiones regulatorias.	GEN como "pivot" de regulación, interacción GNP-GSPS-GEN para regulación efectiva; negociación semanal pública con los GSP; campañas de comunicación social.	

**Estrategia 2**  
**Ampliar la capacidad de atención**

<i>Gestión</i>	<i>Requisitos</i>	<i>Desafíos</i>	<i>Dispositivos</i>	<i>Calce</i>
Lectura	Necesidades específicas de atención para la pandemia, posiciones del sector privado.	Adecuación de la capacidad de atención existente a las necesidades específicas; demandas del sector privado.	Aumento de la capacidad de seguimiento de víctimas y de la situación del sistema de salud; consulta con expertos y con países clave.	
Diseño	Aumentar rápidamente la capacidad de atención de víctimas.	Financiamiento insuficiente del sector público: coordinación insuficiente entre sector público y privado.	Reforzamiento de la capacidad de atención de los GSPS; coordinación entre sectores público y privado; desarrollo local de insumos para la atención.	<b>++</b>
Gerencia	Convencer a los GSPS y al sector privado de la necesidad de coordinación.	Degradación de la capacidad de atención en muchos GSPS y reticencias del sector privado.	Interacción con el complejo de científico, los sectores privados y los GSPS; uso efectivo de la información técnica.	

**Estrategia 3**  
**Garantizar el flujo de recursos financieros estatales durante la emergencia**

<i>Gestión</i>	<i>Requisitos</i>	<i>Desafíos</i>	<i>Dispositivos</i>	<i>Calce</i>
Lectura	Clarificación del margen de maniobra para el	Gravedad de la situación financiera; inflación y	Evaluación centralizada de los escenarios y pasos de negociación con acreedores	<b>+</b>

	financiamiento estatal.	estancamiento económico.	y receptores de financiamiento público.
Diseño	Liberación de fondos para la emergencia sin agravar la recesión.	Limitación de recursos financieros públicos e inexistencia de márgenes de endeudamiento; protocolos de gasto lentos.	Presupuesto de emergencia en base a emisión monetaria; adecuación de los protocolos para aumentar la velocidad del gasto.
Gerencia	Convencer a trabajadores, patronales, oposición y acreedores de la gravedad de la situación.	Contexto preexistente de recesión; aumento del desempleo y pobreza; y tensión en la negociación de la deuda pública.	Gestión estratégica de la negociación de la deuda pública sin ruptura con los acreedores; negociaciones con sindicatos y patronales para contener la inflación.

La última etapa de la ingeniería inversa es analizar los dispositivos en los cuales se produjo el calce, para ver cómo nos pueden ayudar en otras situaciones para producir “nuevos calces”. Lo habitual, en administración pública, es prestar atención a los casos en los que hubo calce. Pero la ingeniería inversa podría descubrir también situaciones donde no hubo calce, y comprender los procesos como precedentes negativos: cosas que debe tratar de evitar.

### 5.3 El análisis del calce

“Analizar el calce” en serio requiere dos pasos. El primer es reconstruir el “flujo” de cada uno de los procesos de gestión en el mayor detalle posible (por ejemplo, con un flujograma o diagrama de flujos). Y el segundo consiste en (i) aislar los dispositivos clave que hicieron más o menos exitosa la gestión de la política; (ii) detectar sus aspectos singulares (los que sólo se explican por la especificidad del caso, y entonces no servirían fuera de Publia); y (iii) conceptualizar los aspectos potencialmente generalizables (los que podríamos usar en futuras emergencias de Publia o en otros países). Por razones de espacio, y porque no tenemos información suficiente sobre nuestro caso, pasamos directamente a un ejemplo del último paso: la conceptualización posible de precedentes.

Funciones de gestión	Dispositivos de gestión clave del caso	Singularidad (especificidades) del caso	Precedentes (potencialmente generalizables) del caso
<b>Estrategia 1: Conseguir distanciamiento social</b>			
Lectura	Desarrollo de fuentes de información nueva; consulta con expertos y con países con propagación previa y curvas controladas; consulta con GSPS; seguimiento de opinión pública específica.	Escasez de sistemas de información estatal en Publia, y dificultades para construirlos por las características de la emergencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Producción de información política y técnica sobre el problema</li> </ul>
Diseño	Coordinación estatal multinivel (GNP-GSPS); centralización de las decisiones regulatorias por un GEN reforzado con expertos; cuarentenas diferenciadas geográficamente.	Estructura federal de Publia, poca tradición de coordinación de alto nivel, tendencia a la politización de decisiones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinación adaptada a la institucionalidad</li> <li>Coordinación centralizada con equilibrio político-técnico</li> </ul>
Gerencia	GEN como “pivot” de regulación, interacción GNP-GSPS-GEN para regulación efectiva; negociación semanal pública con los GSP; campañas de comunicación social.	Debilidad política de la coalición de gobierno, baja disposición a la coordinación entre jurisdicciones, Estados nacional y	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinación centralizada con margen de discreción local</li> <li>Aprendizaje rápido y flexibilidad en el manejo de escenarios</li> </ul>

		subnacionales en crisis de legitimidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sensibilidad a las posiciones de los actores clave</li> <li>▪ Uso efectivo de información política y técnica sobre el problema</li> </ul>
<b>Estrategia 2: Ampliar la capacidad de atención</b>			
Lectura	Aumento de la capacidad de seguimiento de víctimas y de la situación del sistema de salud; consulta con expertos y con países clave.	Inexistencia de fuentes de información nacional de salud integradas, ausencia de precedentes para la pandemia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Producción y uso efectivo de información política y técnica sobre el problema</li> </ul>
Diseño	Reforzamiento de la capacidad de atención de los GSPS; coordinación entre sectores público y privado; desarrollo local de insumos para la atención.	Inexistencia de un sistema de salud nacional integrado y de protocolos adecuados de coordinación público-privada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coordinación adaptada a la institucionalidad</li> <li>▪ Explotación de posibilidades con recursos locales</li> </ul>
Gerencia	Interacción con el complejo científico, los sectores privados y los GSPS; uso efectivo de la información técnica.	Poca colaboración entre el Estado, el complejo científico y el sector privado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sinergia con los actores clave</li> <li>▪ Uso efectivo de información técnica sobre el problema</li> </ul>
<b>Estrategia 3: Garantizar el flujo de recursos financieros estatales durante la emergencia</b>			
Lectura	Evaluación centralizada de los escenarios y pasos de negociación con acreedores y receptores de financiamiento público.	Gravedad de la situación del financiamiento público; y gobierno sólo recientemente en funciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diagnóstico político-técnico del problema</li> </ul>
Diseño	Presupuesto de emergencia en base a emisión monetaria; adecuación de los protocolos para aumentar la velocidad del gasto.	Gravedad de la situación financiera del complejo de atención a la salud en la mayoría de los GSPS	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uso estratégico del margen de maniobra financiero estatal en situación de emergencia</li> <li>▪ Flexibilización de protocolos de gasto en situación de emergencia</li> </ul>
Gerencia	Gestión estratégica de la negociación de la deuda pública sin ruptura con los acreedores; negociaciones con sindicatos y patronales para contener la inflación.	Publia en “default selectivo” de su deuda pública externa (parte de los compromisos de pago incumplidos).	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tratamiento político-técnico del margen de maniobra</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Llegamos al final del ejercicio. En la columna de precedentes tenemos un conjunto de procesos que deberían ser tenidos en cuenta profesionalmente para situaciones semejantes, dentro y fuera de Publia.

Un buen análisis, sin embargo, no terminaría aquí. Estos procesos que llamamos “precedentes” deben ser estudiados en mayor profundidad. Por ejemplo, leyendo estudios que los hayan analizado en otros casos. O viendo qué teorías hay construidas para ellos. O buscando herramientas parecidas que en otros casos hayan conseguido “calce”. Hacer las cosas bien siempre requiere de esfuerzos importantes.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

No es fácil estudiar administración pública en serio; y mucho menos aplicar el conocimiento a la práctica. La mayoría de las veces no se hace, por múltiples razones. Las más comunes son: la inexistencia de una administración pública estable, o su sobre-politización y el desdén por las cuestiones organizacionales entre las élites políticas; la idea de que estas cosas se resuelven por la creatividad e inteligencia emocional de políticos y gerentes, sin necesidad de conocimiento; la desconexión entre el mundo académico y el profesional; los “tiempos de la política” democrática, y su tiranía respecto de los requerimientos de producción y uso de conocimiento; y el “intuicionismo”, o incluso la captura de las agencias estatales por partidos o grupos de interés que usan al Estado como instrumento de fines particulares no vinculados (o sólo muy parcialmente vinculados) a ideales republicanos (democráticos y deliberativos) de valor público.

Pero si se quiere hacer se puede; y espero haberles mostrado que no es tan complicado. Las claves parecen estar en la comprensión de las políticas públicas como problemas organizacionales que requieren soluciones organizacionales; y no como hechos fortuitos de la política de un país, ni como problemas técnicos que se resolverían si ni hubiera política. Este desafío es todavía más importante para países en desarrollo, donde los problemas son múltiples y se retroalimentan, los tiempos son urgentes y los recursos escasos. Ojalá les haya sido interesante y grato este corto viaje.

Publiópolis (aún en cuarentena), septiembre de 2020

## **BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA**

- Andrenacci, Luciano (2020). “On Public Management’s Signature Knowledge: A Perspective on Michael Barzelay’s Ideas about Public Management as a Design-oriented Professional Discipline”. En *China Public Administration Review*, número especial dedicado a Michael Barzelay (en preparación).
- Andrenacci, Luciano; Barzelay, Michael y Yan, Yifei (2020). “Understanding Capable Design-Project Management in Public Organizations through a Case Study of the 2019 Kumbh Mela Festival in Uttar Pradesh, India”. Paper presentado en la International Public Management Network Conference “Leading and Managing in the Global Context”. Seoul National University, 10 de julio de 2020.
- Andrews, Matt; Pritchett, Lant y Woolcock, Michael (2017). *Building State Capability. Evidence, Analysis, Action*. Nueva York, Oxford University Press.
- Aristóteles (2001). *Ética a Nicómaco* [circa 349 AC]. Madrid, Alianza.
- Bardach, Eugene (1994). “Presidential address. The extrapolation problem: How can we learn from the experience of others”. En *Journal of Policy Analysis and Management*, 23: 2 (pp. 205-220).
- Barzelay, Michael (2007). “Learning from second-hand experience: Methodology for extrapolation-oriented case research”. En *Governance*, 20: 3 (pp. 421-543).
- Barzelay, Michael (2019). *Public Management as Design-oriented Professional Discipline*. Londres, Edward Elgar.

- Barzelay, Michael; Andrenacci, Luciano; Seabra, Sérgio; y Yan, Yifei (2020). "Design-Focused Case Studies on Public Organizations and Campaigns: A New Discursive Practice for Research on Policy Design". En Peters, B. Guy and Fontaine, Guillaume (chairs), Virtual Workshop for the Handbook of Research on Policy Design, FLACSO Ecuador – University of Pittsburgh.
- Barzelay, Michael y Cortázar Velarde, Juan Carlos (2004). "Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social". En Documentos de Trabajo del INDES-BID. Washington DC, INDES-BID.
- Cohen, Michael; March, James; Olsen, Johan (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice". En *Administrative Science Quarterly* 17:1.
- Dunn, William (2017). *Public Policy Analysis*. Nueva York, Routledge.
- Fayol, Henri (1916). "Administration industrielle et générale". En *Bulletin de la société de l'industrie minérale* N° 10 (pp. 5-162).
- Ferlie, Ewan; Lynn Jr, Laurence; y Pollitt, Christopher (2005). *The Oxford Handbook of Public Management*. Nueva York, Oxford University Press.
- Gulick, Luther (1937). "Notes on the Theory of Organization". En Gulick, Luther y Urwick, Lyndall (editores). *Papers on the Science of Administration*. Nueva York, Institute of Public Administration.
- Kingdon, John (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harper-Collins, Nueva York.
- Mintzberg, Henry (1993): *Structure in Fives. Designing Effective Organizations* [1983]. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Moore, Mark (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, Harvard University Press.
- Peters, B. Guy y Pierre, Jon (2013). *Strategies for Comparative Research in Political Science. Theory and Methods*. Houndmills, Palgrave-Macmillan.
- Rittel, Horst y Webber, Melvin (1973). "Dilemmas in a General Theory of Planning". En *Policy Sciences* 4:2 (pp. 155-169).
- Sabatier, Paul (1988). "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein". En *Policy Sciences* 21: 2-3 (pp. 129-68).
- Schmidt, Vivien (2014). "Institutionalism". En Coole, Diane; Ellis, Elisabeth y Ferguson, Kennan. *The Encyclopedia of Political Thought*. Oxford, Wiley.

- Simon, Herbert (1996). *Sciences of the Artificial* [1968]. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press.
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varonne, Frédéric (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- Yin, Robert (2003). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, Sage.