

*Edwin Manuel Tapia Góngora**

Gestión por políticas Análisis de los planos de acción en que se desenvuelve la implementación de una política pública

Managment policies

*Analysis of the action plans to implement unfold
public policy*

Fecha de recepción: 18 de abril de 2011

Fecha de aprobación: 24 de agosto de 2011

RESUMEN

El artículo muestra que la gestión de políticas, ocurre en el marco de tres planos: argumental, organizacional y procesal; en ellos confluyen una diversidad de racionalidades que operan simultáneamente, no necesariamente están interconectados, el análisis de los planos permiten explicar la reconfiguración, devenir y resultados de una política.

Palabras Claves: Gestión por políticas, Campo organizacional, Campo funcional de la política, Organizaciones por Políticas, Doctrina administrativa, Referenciales de política.

ABSTRACT

The article shows that policy management, occurs in the framework of three levels: plot, organizational and procedural, they converge in a variety of rationalities that operate simultaneously, not necessarily interconnected levels of analysis can explain the reconfiguration, becoming and results of a policy.

Key words: Management by policy, organizational field, functional field by policy, Organizations for Policies, administrative doctrine, policy references.

*Administrador público, Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos, docente Asociado de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP e investigador del Grupo Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas -REDES- de la ESAP, sede Bogotá. Correo Electrónico:

PRESENTACIÓN

Las políticas públicas se entienden como el conjunto de directivas, o agregación de “mandatos que permiten orientar las acciones gubernamentales del funcionariado estatal y de los grupos sociales que resultan afectados por el hacer u omitir del Estado, consignados en los mencionados mandatos. Las directrices de política son decisiones que se estabilizan en dispositivos de diferente naturaleza, algunos de ellos son normas jurídicas marco, planes y programas estatales indicativos, directivas, entre otros: Las directrices de política pueden expresarse en términos de lineamientos, principios reguladores de objetivos, entre otros; su estabilización implica que con ellos se cierran en buena medida, los debates y negociaciones orientados a caracterizar el problema socialmente relevante y el diseño mismo de directrices”¹.

La puesta en ejecución de los mandatos, implica el despliegue y re-ajuste de una infraestructura organizacional y procedimental tanto en el ámbito estatal como no estatal, con miras a establecer la red de servicios que establece la política pública; esta red constituye el campo organizacional de intervención, en el seno de este se entrecruzan diversas concepciones (referenciales) y decisiones que redefinen el problema a intervenir, las poblaciones, los dispositivos organizacionales y procedimentales, y en últimas, las valoraciones sobre los resultados de las intervenciones de las administraciones públicas y organizaciones no estatales involucradas en la gestión del problema que genera la política.

Esta mirada sobre la gestión de los problemas públicos se resume bajo la noción de “Gestión por políticas”, el cual pretende ser un enfoque puente entre el análisis organizacional (Taylor, Weber, Merton, etc.) y los enfoques de análisis de políticas públicas (Limblond, Pressman y Wildavsky, entre otros.).

El enfoque de gestión por políticas, permite entonces, entender la emergencia de un campo de intervención estatal y de ciertas trayectorias

¹Lozano Ayala, Alejandro. “El juego de las políticas públicas. Aspectos sobre diseño e implementación”, en *Fundamentos de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política, 2007, pp. 112- 113.

que asumen las políticas, por lo que la construcción de ésta, no se resuelve sólo en el momento de su formulación en instancias como el congreso nacional o las oficinas de planeación de las entidades estatales, en esos lugares se produce una estabilización temporal o cierre parcial del debate² y su fijación se sigue adelantando en otros planos, como los despachos de las administraciones públicas.

Por otra parte, Gestión por Políticas es también una corriente de manejo gubernamental, la cual ve la luz de manera explícita, a partir de la década de los sesenta, cuando el gobierno federal norteamericano asume el desarrollo de programas de lucha contra la pobreza³. Bajo este enfoque los gobiernos deben dedicarse a llevar el timón (fijar políticas) y no remar (prestar servicios), lo cual lleva a realizar reformas administrativas que fijan organizaciones especializadas en una parte del ciclo de la gestión pública, a saber, el diseño, ejecución, financiación o la evaluación de una política o servicio público⁴.

Dado este panorama, es propósito de este escrito el introducir una reflexión sobre los planos de acción en los que se juega la gestión de una política pública y enunciar cómo en estos escenarios se produce una reformulación de los alcances y sentidos de esta, es decir, desde lo administrativo se reformulan las políticas públicas. Las reflexiones que acá se enuncian, emergen de la sistematización de estudios previos del autor de este escrito (caso programas de atención humanitaria de emergencia y vivienda de interés social⁵ y, manejo de recursos hídricos⁶),

²Lozano Ayala, Alejandro. *Aspectos sobre política pública. Ejercicios e instrumentos para el análisis*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2008, p. 162.

³Harmon, Michael. Mayer, Richard. *Teoría de la organización para la administración pública. Serie nuevas lecturas de política y gobierno*, 1º Ed., México D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 505.

⁴Aguilar Villanueva, Luis Fernando *Gobernanza y gestión pública, Sección de obras de administración pública*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 500.

⁵Tapia Góngora, Edwin. *Evaluación de los programas de atención humanitaria de emergencia y de vivienda de interés social para la población internamente desplazada en Colombia. Periodo 2004-2008*, Informe de investigación, Bogotá, Grupo Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas –REDES-, Red Inter-Americana de Educación en Administración Pública –INPAE-, Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-, 2009, p. 116.

⁶Tapia Góngora, Edwin. Martínez Cifuentes Ana María y Tique Zubieta, Amanda. *Gestión de políticas públicas. El caso de la política hídrica nacional en el período 2006-2010*, Informe de investigación, Bogotá, Grupo Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas –REDES-, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-, 2010, p. 101.

que tuvo como marco conceptual el enfoque de Gestión por Políticas. El análisis permitió identificar tres planos de gestión en los que se reconfigura una política pública, a saber: el argumental, el organizacional y el funcional.

Dados estos planos de análisis, el documento está ordenado en tres partes: en la primera, se enuncia el plano argumental, que se constituye a partir de dos tipos de argumentos, los referenciales (imágenes) de la política y las doctrinas administrativas; en la segunda, se aborda el plano organizacional, es decir, los esquemas de organización para la puesta en operación de una política; en la tercera, se aborda lo relacionado con el plano procesal, es decir, las reglas de funcionamiento o políticas de gestión, que emergen para dar cuenta de una política pública; y, por último, se presentan unas breves conclusiones sobre el enfoque de análisis de gestión por políticas.

1. PLANO ARGUMENTAL DE LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA. LA CONSTRUCCIÓN DEL CAMPO DE INTERVENCIÓN MEDIANTE DOCTRINAS Y REFERENCIALES

106

La puesta en ejecución de una política, implica delimitar un campo de intervención, para lo cual se ponen a circular una serie de argumentos a partir de los cuales se fijan imágenes sobre el problema a resolver, así como los dispositivos organizacionales y procedimentales encargadas de producir los servicios que fija una política.

En la gestión de una política, la fijación de la manera de intervenir, es producto del debate político, del cruce de valores sociales en pugna (eficiencia, integración social, más mercado o menos Estado, flexibilidad, solidaridad, etc.), así el lenguaje de los polemistas se cobije de un ropaje técnico y se recurra a la nociones de eficiencia y viabilidad jurídica para mostrar una imagen de objetividad, con lo cual se busca dejar de lado la existencia de concepciones ideológicas sobre el rol del Estado y la sociedad civil.

En resumen, en la gestión de las políticas, se continúa la batalla política por fijar el norte de la acción estatal en las poblaciones, por lo que también se recurre a una serie de interacciones retóricas desde diversas instancias.

Las interacciones generan varios diseños argumentales de la política: los referenciales⁷ y las doctrinas administrativas⁸; los cuales son cadenas de argumentos que darán pie a la infraestructura organizacional, procedimental, financiera y jergas (discursos) para ejecutar los mandatos de una política.

Pero la configuración de estas formas argumentales no ocurre de manera automática, la concatenación de argumentos no surge gracias a un razonamiento de tipo económico que con base en el principio de costo-beneficio, establezca la selección de los enunciados que respondan de manera óptima a un tipo de problema. Como muestran Olsen y March, los procesos de articulación entre problemas y soluciones no operan bajo una lógica económica, sino más bien por argumentaciones de orden retórico, más cercanos al razonamiento jurídico⁹.

El razonamiento jurídico, la lógica de la pertinencia, consiste en la búsqueda de la coherencia entre las variables a partir de una serie de reglas de enunciación que fija una instancia de debate, lo cual explicaría por qué, ciertas series de argumentos, aparentemente ineficientes desde la perspectiva económica, perduren en el pensamiento administrativo como modelos de organización, ¡a pesar, de que la coyuntura que habilitó su emergencia haya desaparecido!

En el proceso de configuración de los argumentos se identifican como resultados:

⁷Muller, Pierre. *Las políticas públicas*, 2ª Ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 181.

⁸Hood, Christopher. Jackson, Michael. *La argumentación administrativa. Serie nuevas lecturas de política y gobierno*, 1º Ed., México D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Coahuila, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 344.

⁹Olsen, Johan. March, James. *El redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la política. Serie nuevas lecturas de política y gobierno*, México D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 334.

1. La adopción y rechazo de ciertos referenciales y doctrinas a considerar, y;
2. La fijación de una agenda y definición de problemas “administrativos” a resolver;

El encadenamiento entre argumentos implica un reacomodamiento de enunciados, pero esto no ocurre de forma aleatoria, pues, este sucede en un conjunto de instancias ubicadas dentro de un marco específico de organizaciones y competencias regladas; por ende, la interacción ocurre siguiendo el modelo de botes de basura, es decir, la interacción ocurre según una serie de rutinas o reglas que regulan el (o los) procedimiento(s) que orientan la articulación entre variables (referenciales, doctrinas, problemas, soluciones, políticas de gestión, dispositivos organizacionales, entre otros), los tiempos en que ocurren las interacciones, los criterios de acceso a las instancias por parte de los actores que esgrimen las diversas doctrinas en controversia, las formas de argumentación que se admiten en esos espacios, los asuntos que se pueden abordar y, los niveles de cierre o apertura, es decir, el grado de estabilización de los debates de diseño que admite la instancia¹⁰.

Por ejemplo, en el caso de la política colombiana de gestión de recursos hídricos, para el período 2006-2010, existía un entramado previo a la formulación de la política, originado desde la década de los cincuenta del siglo pasado, que condicionaba las interacciones entre los actores organizacionales. Con ocasión de estas interacciones, devienen los referenciales y doctrinas administrativas para la gestión de una política pública. A continuación se presenta el detalle de cada uno de estas formas argumentales¹¹.

1.1. Referencial de política

Un referencial de política, se entenderá aquí, como el conjunto de argumentos con los cuales se construye la imagen o representación de la

¹⁰Este enfoque de las instancias se asimila a la lógica de toma de decisiones bajo el denominado modelo de botes de basura, en este, la articulación de problemas y soluciones ocurre en el marco de dos instancias o estructuras: de acceso y de decisión. Al respecto, de cada una de estas, estos autores establecen que, la estructura de acceso permite o no que un problema o solución particular se vincule a una opción particular y la estructura de decisión facilita la relación entre los responsables de las decisiones y las oportunidades de elección. Olsen, Johan. James March, *El redescubrimiento de las Instituciones*, op. cit. pp. 145-150.

¹¹Tapia. Martínez. Tique, *Gestión de políticas públicas*, op cit. pp. 46-47.

realidad o situación a intervenir. A partir de estas, las organizaciones y actores involucrados en la formulación/gestión/evaluación de una política van a organizar su percepción del problema y población(es) a intervenir, confrontar soluciones y definir propuestas de acción¹².

El concepto de referenciales implica la existencia de una dimensión cognitiva articulada a la enunciabilidad de los contenidos de direccionamiento, implementación y evaluación de acciones estatales, encaminadas a la resolución de situaciones socialmente problemáticas¹³.

Los referenciales, son argumentos que fijan¹⁴:

- La estructura de causalidad del problema
- El sentido del problema socialmente relevante a intervenir
- Los efectos que genera el problema
- La población objeto de la intervención
- Los servicios a desplegar
- El espacio y tiempos de la intervención
- La estructura de organizaciones estatales y no estatales responsables
- La manera de leer los impactos de la intervención

La existencia de varios referenciales en los procesos de configuración, implementación y evaluación de las directivas de política implica que no hay una definición unívoca de la situación a intervenir, que estas imágenes pueden ser complementarias o contrarias, por lo que un asunto considerado como problemático (de interés común) por diferentes actores, no siempre es caracterizado por estos de la misma manera y por

¹²Para ver la aplicación de los referenciales para la estructuración argumental de una política pública, se recomienda ver: Tapia Góngora, Edwin. “Referenciales de política en materia del campo de intervención Atención Humanitaria”, en *Evaluación de los programas de Atención Humanitaria de Emergencia y de Vivienda de Interés Social para la población internamente desplazada en Colombia. Periodo 2004-2008*, op. cit. pp. 76- 80.

¹³Lozano Ayala, Alejandro. “Dimensiones funcionales de las políticas públicas”, en *Aspectos sobre política pública. Ejercicios e instrumentos para el análisis*, op cit. pp. 25-62.

¹⁴Tapia Góngora, Edwin. “Las dinámicas del cambio/estabilidad institucional en las políticas públicas”, en *Dinámica del cambio institucional en una política pública. El caso de la política de atención a la población desplazada por la violencia en el periodo 2004-2009*, op cit, pp. 7-10.

ende, no necesariamente le atribuyen las mismas causas, no se leen los mismos efectos e impactos de la acción estatal y con ello, es posible que no coincidan en las soluciones que se le puedan dar.

Sin embargo, no se trata de simples diferencias de opinión, cada una de estas interpretaciones y posturas se encuentran alimentadas por valores que se considera deben primar frente a otros; de otra parte, estas imágenes rechazan o aprueban ciertos proyectos de vida hacia los cuales apuntan las soluciones del problema y, finalmente en cada una de ellos hay una concepción de orden social, el peso del mercado, el individuo y el Estado¹⁵.

Los referenciales se encuentran materialmente contenidos en: normas jurídicas (artículos de la Constitución Política, tratados internacionales, leyes, jurisprudencia de tribunales nacionales e internacionales), informes de gestión de las organizaciones estatales y no estatales involucradas en la prestación del servicio, fichas de los proyectos y programas de intervención social, así como en los discursos y declaraciones, comunicados y columnas de prensa, entre otros.

1.2. Doctrinas administrativas

Las ideas o doctrinas sobre administración expresan argumentos relacionados con el diseño de las organizaciones, la configuración de dispositivos de intervención social (directivas de políticas, instrumentos de focalización del gasto, planes, programas, proyectos, presupuestos), el monitoreo de la acción (sistemas de indicadores y de información), tipos de lenguajes (jergas administrativas), símbolos, metáforas, valores e intereses de grupo, elementos con los cuales se configuran imaginarios sobre lo administrativo.

Por otra parte, una doctrina no solo son argumentos sobre asuntos técnicos, sino que involucran cuestiones políticas, relacionadas con formas de concebir la gestión de los asuntos públicos y la expresión de una

¹⁵Lozano Ayala, Alejandro. "Plexos de sentido", en *Aspectos sobre política pública*, en *Ejercicios e instrumentos para el análisis*, op cit, pp. 77- 79.

serie de valores sociales y maneras de concebir las interacciones entre las burocracias estatales y la sociedad. En términos generales, las doctrinas prescriben respuestas frente a dos grandes escenarios: 1. Los problemas de diseño organizacional y procedimental de las burocracias estatales, y; 2. Los problemas relacionados con la gestión de políticas públicas.

En materia organizacional y procedimental, las doctrinas apuntan a generar enunciados que guían las estructuras y procesos de las burocracias estatales y a elucidar las problemáticas de diseño y funcionamiento de las entidades con ocasión de la realización de un mandato misional o sectorial.

En términos de gestión de políticas, las doctrinas administrativas no se circunscriben el ámbito organizacional, lo trascienden, pues, su orientación es generar argumentos que permitan la estructuración de redes o campos organizacionales para la gestión de un programa o proyecto, lo cual implica el diseño de instrumentos de intervención social como: tecnologías de focalización, para la construcción de poblaciones, sistemas de seguimiento y evaluación.

La argumentación administrativa tiene un carácter doctrinal, es decir, la validez de los enunciados viene dado por el grado de persuasión que logran los argumentos frente a una diversidad de auditorios como: clase política, organismos estatales de planeación económica y social, docentes/investigadores sobre el fenómeno administrativo público, agencias de desarrollo internacional e industria editorial universitaria, entre otros.

Las doctrinas son encadenamientos de cuatro tipos de argumentos: 1. Argumentos que fijan el problema o situación a intervenir; 2. Argumentos que establecen el conjunto de soluciones o curso de acción para dar cuenta del problema; 3. Argumentos que proveen razones o justificaciones con los cuales se busca explicar la pertinencia de la solución propuesta y; 4. Argumentos metafóricos, es decir, enunciados con los cuales se busca simplificar la realidad administrativa, con miras a hacerla asequible a un conjunto amplio de públicos y así lograr la persuasión o aceptación.

Hay tres tipos de doctrinas administrativas: tipo quien, relacionadas con el

problema a intervenir; tipo qué, relacionada con la forma organizacional a adoptar para intervenir el problema, y; tipo cómo, relacionadas con los procesos y procedimientos a seguir. Así mismo hay tres tipos de argumentos justificatorios o valores a realizar con la acción administrativa que prescribe la doctrina: valores tipo sigma, relacionados con la eficiencia; valores tipo teta, relacionados con la equidad, la integración social, y; valores tipo lambda, que se refieren a la flexibilidad, la capacidad de aprendizaje y adaptación a los cambios del medio ambiente¹⁶.

Las doctrinas prescriben cursos de acción frente a dos grandes escenarios: 1. Los problemas de diseño organizacional y procedimental de las burocracias estatales para dar cuenta de un mandato misional y; 2 Los problemas organizacionales relacionados con la implementación o gestión de políticas públicas articuladas a mandatos sectoriales y agendas de gobierno.

En relación con el diseño organizacional, las doctrinas apuntan a generar enunciados que guían las estructuras y procesos de las burocracias estatales y elucidar las problemáticas de diseño y funcionamiento de las entidades con ocasión de la realización de un mandato misional o una ley sectorial; En términos de argumentación administrativa, los libros de texto en administración pública tienden a circunscribir este campo al ámbito de los estudios de caso y al anecdotario sobre experiencias exitosas (y fracasadas de gestión) y los estilos de gerencia.

En términos de gestión de políticas, las doctrinas administrativas se orientan a generar argumentos que permiten la estructuración de redes o campos organizacionales¹⁷ para la operación de un programa o proyecto, lo cual implica el diseño de instrumentos de intervención social como: criterios de focalización para la construcción de poblaciones o fijar las situaciones a las cuales hacer seguimiento y evaluación; es decir, se genera

¹⁶Hood, Christopher. Jackson, Michael, *La argumentación administrativa*, op cit, p. 58.

¹⁷Scott, Richard. Meyer, John. “La organización de los sectores sociales: proposiciones y primeras evidencias”, en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Serie nuevas lecturas de política y gobierno*, Powell, Walter. Dimaggio, Paul. (Eds.). México D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 154-190.

¹⁸Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, op cit. pp. 35-135.

todo un universo de argumentos administrativos particulares¹⁸, que por lo general tienden a ser subsumidos en la argumentación de los estudios de caso sobre implementación de políticas.

La configuración de las cadenas de argumentos no es un proceso lineal basado en el cálculo económico o el razonamiento jurídico, sino que el enfoque doctrinal resalta el peso que tienen variables como, la ideología, intereses, valores de los polemistas e institucionales, como los sesgos que fijan las instancias al interior de las administraciones públicas, en ciertas coyunturas, para impulsar hacia uno u otro lado la unión de cadenas de argumentos.

2. PLANO ORGANIZACIONAL. LAS FORMAS ORGANIZATIVAS QUE SE CONFIGURAN EN LA GESTIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

Los referenciales y doctrinas administrativas configuradas en el plano argumental, devienen en el plano organizacional, en mandatos operacionales, es decir, en reglas que regulan los comportamientos individuales y organizacionales, así como la producción de los servicios que prescribe una política.

En este plano, la argumentación administrativa asume una faz técnica, con lo cual se busca evadir el debate sobre los valores sociales y orientaciones políticas que materializa determinado mandato operacional. Parte del éxito de estos argumentos, en este plano y el de las políticas de gestión (el procesal) tiene que ver con el grado en que logran mostrarse ante la opinión pública un ropaje de neutralidad política.

En este contexto, el desarrollo de los diversos mandatos operacionales, activa una serie de relaciones que llevan a formas organizativas (tipos de agrupamientos de unidades y organizaciones estatales y no estatales) específicos para la gestión de una política pública. En términos genéricos se distinguen tres tipos de formas organizativas: 1. Los diseños organizaciones por políticas (diseños organizacionales establecidos para

dar cuenta de aspectos de la política, por ejemplo un programa o un proyecto); 2. Los campos funcionales (segmentos de las organizaciones articulados a la gestión de un asunto que integra el problema al que apunta la política) y; 3. Los campos organizacionales (agrupación de campos funcionales, que dada su flexibilidad y su dispersión toman la forma de una red).

2.1. Organizaciones por políticas.

En el marco de las teorías de la posburocracia¹⁹, desde hace veinte años, se vienen adelantando una serie de reformas en las administraciones públicas, que han llevado a que dentro de las organizaciones estatales, coexistan dos esquemas de organización, por un lado, están los formas de gestión por funciones, es decir, modelos para el desarrollo de labores permanentes, las cuales se financian con recursos de los presupuestos de funcionamiento y plantas de personas de carrera administrativa, por el otro, están los esquemas de organización por políticas, que son formas organizacionales dispuestas para dar cuenta de mandatos o políticas gubernamentales y sectoriales, por ende, su duración y vinculación del personal está anclado al ciclo de los programas y proyectos que integran una política. Dado el interés de abordar la gestión de políticas, en este apartado solo se dará cuenta de este último esquema de organización.

Frente a las organizaciones por políticas, se observa que estas se ordenan en términos de tres campos de gestión en la materia: 1. Provisión (formulación y financiación) de políticas; 2. Control (regulación y supervisión) de los actores que intervienen en la operación de los servicios que constituye una política y; 3. Producción, es decir, la prestación como tal de los servicios que fija una política pública²⁰. Dado este marco, existen tres tipos de organizaciones por políticas: las que hacen provisión, las que hacen regulación y las que operan los servicios. En términos materiales, frente a estos tipos de organizaciones se observa:

¹⁹Barzelay, Michael. "El paradigma posburocrático desde una perspectiva histórica", en *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, 1º Ed., México. D.F., Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 173-196.

²⁰Aguilar Villanueva, Luis F. "Nueva gestión Pública", en *Gobernanza y gestión pública. Sección de obras de administración pública*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, pp. 137-236.

En cuanto a la función de provisión, esta se confía a los ministerios o secretarías de Estado, en tanto agencias “políticas”, las cuales se especializan en formular y financiar directivas de políticas que desarrollen los postulados de las leyes sectoriales, así como la agenda que trae el gobierno de turno²¹. Los ministerios abandonan la intervención directa en la operación de servicios y se opta por una intervención indirecta mediante un aparataje de regulaciones, esquemas de subsidios, estímulos tributarios y formas de asociación público-privadas²² con miras a inducir a que las organizaciones estatales y no estatales, desarrollen las políticas gubernamentales.

En cuanto a las funciones de control, surgen entidades, definidas como órganos técnicos y apolíticos (Comisiones de Regulación y Superintendencias), que se encargan de fijar marcos de reglas que regulan y ordenan ciertas prácticas de las organizaciones estatales y no estatales que intervienen en el campo en cuestión.

Mientras que para las funciones de producción de servicios, se delegan o entregan a operadores privados (privatizaciones y concesiones)²³ y agencias estatales especializadas (modelo del principal y el agente)²⁴, la operación y entrega de los servicios a las poblaciones objeto de la política, para lo cual tienden a adoptar el modelo de organización de “gestión por proyectos”.

Los proyectos son paquetes de actividades o servicios con una temporalidad determinada, financiadas con recursos de inversión y que son operacionalizados por organizaciones temporales, que en el caso de las entidades estatales se denominan “grupos de trabajo”, estos son cuerpos conformados por contratistas, vinculados por prestación de

²¹Tapia Góngora, Edwin Manuel. *Análisis de la Reforma del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Periodo 2002-2008*, Informe de investigación, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 2009, p. 82.

²²Doménech, Alfred Vernis. “Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad”, en *Revista Reforma y Democracia*, No. 33, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD-, 2005, p. 25.

²³Albi, Emilio et. al. *Innovaciones en gestión pública*, en *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 315-352.

²⁴Aguilar Villanueva, Luis F. “Nueva gestión Pública”, en *Gobernanza y gestión pública*. Op cit., pp. 137-236.

servicios, que se encargan de ejecutar los procesos de provisión y regulación, dejando casi siempre la operación a organizaciones externas, para lo cual se usa la figura del outsourcing.

Bajo el modelo de gestión por proyectos, se vincula de manera temporal y con remuneraciones que superan la escala de las del personal de planta, a profesionales con un saber especializado en la temática del proyecto, con lo cual se flexibiliza la contratación de personal según las necesidades del servicio, lo que impacta en los costos de funcionamiento de la entidad, pues, los honorarios de las personas vinculadas a los proyectos se cargan a recursos temporales de las entidades como, el presupuesto de inversión, de crédito internacional y cooperación internacional. Aunque la otra cara de este enfoque flexible, es que el saber que poseen estos contratistas no queda en la entidad, lo cual reduce la capacidad de acción organizacional al terminar su vinculación a la entidad, y si migran a organizaciones del mundo privado que comparten el campo de intervención de la entidad, se configura el fenómeno denominado “puerta giratoria”.

Al respecto, durante la década pasada para el caso del sector ambiente en Colombia, la Contraloría General de la República fija que *“...en su mayoría estos contratistas llegan a realizar importantes tareas asociadas con la función de autoridad ambiental –en el caso de Mavdt y CAR-, lo que en algunas instituciones que dependen considerablemente de este tipo de vinculación (Mavdt, Cardique, Corpourabá y Corantioquia), podrían generar manejo indebido de información cuando estos contratistas pasen al sector privado o diluir las responsabilidades por las acciones ejecutadas durante la duración del contrato”*²⁵.

En este sentido, la gestión por proyectos dota a las organizaciones de mayor capacidad de intervención, al permitirles la vinculación de un personal experto en las áreas de trabajo que desean los gobiernos impulsar, sin embargo, este modelo presenta limitaciones para la transferencia de ese saber a las entidades y así crear capacidad instalada para la prestación permanente de la actividad, en caso de que los objetivos de los proyectos devengan en función de Estado y no solo sean prioridades de gobierno.

²⁵Contraloría Delegada para el Medio Ambiente. Dirección de Estudios Sectoriales. *Proceso de reestructuración institucional y administrativa para el sector medio ambiente 2002-2004*, Bogotá, Contraloría General de la Nación, 2006, p. 70.

2.2. Campos funcionales de una política pública

Los ámbitos de responsabilidad/autoridad estructuran esferas de acción social a los que se adscriben las entidades estatales que son responsables de dar cuenta de los mandatos de una política, esas esferas de acción se denominan campos funcionales.

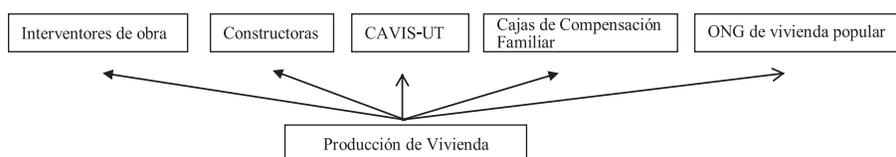
Un campo o segmento funcional, surge por la conjunción de una serie de factores: 1. Entidades que comparten una población o problema de política; 2. Un marco de directivas operacionales común y; 3. Una serie de interacciones entre ellas con el fin de dar cuenta de un mandato funcional o programático. Dados estos factores, emerge una regularidad, una serie de patrones de interacción que se repiten y fijan una disposición de organizaciones en un campo social particular.

Cada campo funcional es un segmento operativo de la política en cuestión, al cual está articulado por organizaciones que comparten un mismo ámbito de acción o una misma población. Esto lleva a ver a simple vista, que la operación de una política es un escenario caótico o multiforme, que no responde a los principios de organización y direccionamientos que establecen las administraciones públicas, lo cual da la impresión de cierto nivel de ingobernabilidad.

En este sentido, el gráfico¹, ilustra la composición de organizaciones que intervienen en uno de los segmentos que integran la gestión de la política de vivienda de interés social en Colombia, es decir, la vivienda para familias de escasos recursos y las víctimas de desplazamiento forzado, en este caso el relacionado con la producción física de la vivienda.

El campo funcional maneja lógicas de operación propias, está integrado por entidades estatales y no estatales y se estructura inicialmente con ocasión de un marco de normatividades (para el caso del gráfico 1, están la Ley 3 de 1991, Ley 388 de 1997, Decreto 951 de 2001, Decreto 216 de 2003, Decreto 555 de 2003 y Decreto 208 de 2004) y racionalidades de diverso orden (de tipo económico, jurídico, político, tecnológico, entre otros), que devienen en condiciones institucionales que limitan y habilitan los tipos de relacionamientos entre actores en cada campo.

Gráfico 1.
Campo funcional para la producción de vivienda para familias desplazadas en Colombia. Período 2004-2008.



Fuente: Gráfico tomado de: Tapia Góngora, Edwin. *Evaluación de los programas de atención humanitaria de emergencia y de vivienda de interés social para la población internamente desplazada en Colombia*, op. cit. p. 90.

Por otra parte, la implementación de una política pública implica una diversidad de segmentos o campos funcionales, y es la labor de análisis de la gestión de ésta, la que hace visible un entramado de organizaciones que actúan en la problemática, de la agregación de estos, se configura el campo organizacional de la política.

2.3. Campo organizacional de la política

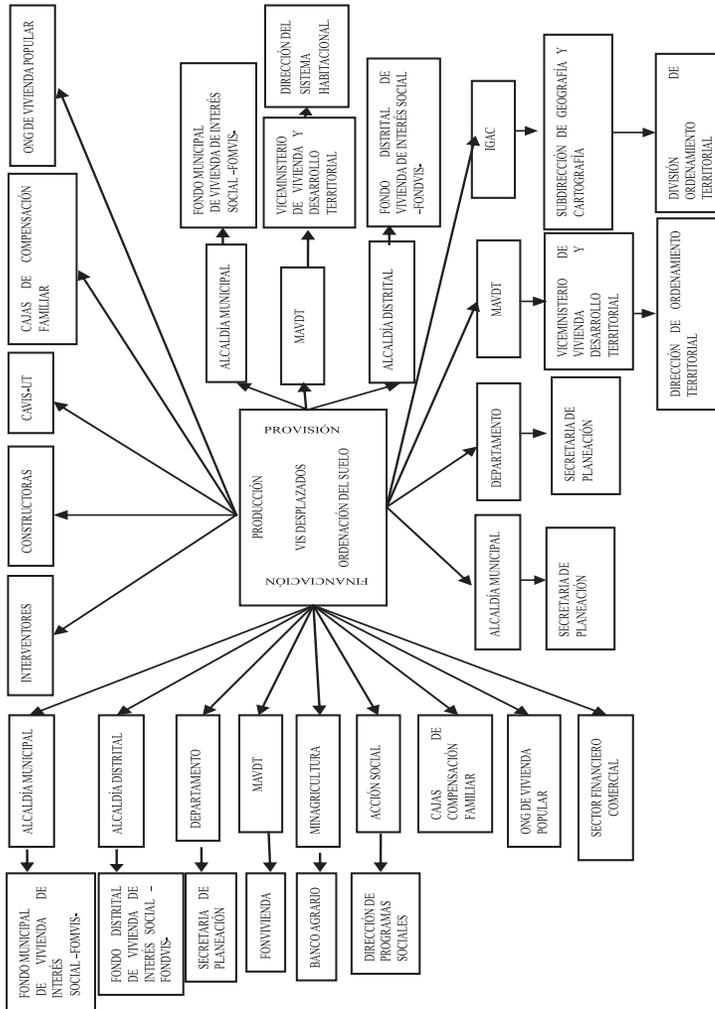
Un campo organizacional, surge por la conjunción de varios campos funcionales, en este orden, la puesta en ejecución de una política implica la intervención en varios esferas sociales (campos funcionales), los cuales al agregarse, hacen visible un tipo de macro organización, una red en la cual convergen diferentes tipos de organizaciones, tanto estatales como no estatales con ocasión de la intervención de un asunto socialmente relevante.

Según Powell y Dimaggio, un campo organizacional “es la forma como se denota un área reconocida de la vida institucional y en la cual convergen un conjunto de organizaciones....Está conformado por: proveedores principales, los consumidores de recursos y productos, las agencias reguladoras y otras organizaciones que dan servicios o productos similares”²⁶. Al respecto, a continuación y a título de ilustración, se retoma el ejemplo de la política de vivienda de interés social, con el fin de mostrar

²⁶Dimaggio, Paul. Powell, Walter. “El retorno a la jaula de hierro”, en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, op. cit, pp. 104-125.

de manera detallada, en lo posible, el campo organizacional que surge con la intervención en materia de vivienda para las poblaciones en situación de desplazamiento en Colombia, entre los años 2004-2008²⁷.

Gráfico 2
Campo organizacional en vivienda para familias desplazadas.
Período 2004-2008.



Fuente: Tapia Góngora, Edwin. *Evaluación de los programas de atención humanitaria de emergencia y de vivienda de interés social para la población internamente desplazada en Colombia*, op. cit. p. 90.

²⁷Tapia Góngora, Edwin. "Campo funcional de intervención en vivienda de interés social", en *Evaluación de los programas de Atención Humanitaria de Emergencia y de Vivienda de Interés Social*, op. cit. p. 88-92.

El gráfico 2, muestra que la gestión de las políticas de vivienda para las personas desplazadas se juega en la interacción de cuatro campos funcionales o segmentos: 1. Provisión; 2. Financiación; 3. Ordenamiento territorial, y; 4. Producción de vivienda. En cada uno de ellos se fijan una serie de orientaciones que de manera agregada se conjugan para el acceso de vivienda.

Cada segmento de acción articula organizaciones asociadas a un campo de intervención, por ende, un campo organizacional de una política pública esta constituido por organizaciones que normativamente pertenecen a diferentes sectores administrativos (para el caso estatal) y sectores económicos (para el caso de organizaciones no estatales). Es decir, un campo organizacional tiene una conformación multisectorial y no surge sólo por una política de gobierno, o una regla constitucional o legal sectorial, sino que las trasciende, porque es la acción concreta sobre una población, el criterio que permite hacer visible el campo.

Por otra parte, los mecanismos de coordinación de los actores organizacionales involucrados en el campo escapan a los mecanismos tradicionales del control de tutela y el jerárquico, priman los mecanismos de coordinación vía contratos de prestación de servicios, las asociaciones público privadas, los convenios intergubernamentales y las instancias de coordinación horizontal (comités y consejos) por campos cada uno de los campos funcionales o segmentos que integran un campo organizacional.

Por otra parte, dada la fuerza de las interacciones entre cada segmento que integra el campo, estas generan presiones homogeneización, isomorfismo, en las estructuras y procesos de las organizaciones que interactúan en cada uno de ellos.

El isomorfismo, es una tendencia que lleva a “...un proceso limitador que obliga a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales. En el nivel de la población, ese enfoque sugiere que las características organizacionales se modifican en dirección a una creciente compatibilidad con las características ambientales”²⁸.

²⁸Dimaggio, Paul, Powell, Walter, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, op. cit. p. 108.

Lo anterior implica que, los procesos de adopción de doctrinas administrativas, políticas de gestión e incluso, modelos de organización, que provienen de otro sector (por ejemplo, el mundo privado empresarial), dependen de la intensidad de la interacción entre las organizaciones que conforman un campo y en los tipos de relación entre campos de políticas, pues, según el grado de comunicación entre estos, habrá mayor o menor transferencia de esquemas administrativos.

En este orden, hay tres elementos a considerar en la red que conforma un campo organizacional: la conexión entre organizaciones estatales y no estatales, los manejos financieros de la red y la interacción entre el prestador y ciudadano²⁹.

Operación interconectada entre organizaciones estatales y no estatales

En este caso, se configura con mayor claridad el enfoque de red del campo organizacional, pues, la implementación de una política implica la articulación en la operación de los servicios, de una diversidad de organizaciones estatales y no estatales, lo cual implica que la separación entre lo público estatal y lo público privado tiende a diluirse, pues, organizaciones privadas entrar a participar en la prestación de servicios de competencia estatal.

Este proceso puede darse mediante dos situaciones: 1. por la transferencia de la propiedad del aparato organizacional encargado de producir el servicio (privatización) o; 2. Por un contrato, mediante el cual se autoriza a un actor privado (sea una organización comercial o una sin fines lucrativos) a que preste el servicio (concesión).

Cuando se introducen organizaciones no estatales en la provisión de servicios, el diseño organizacional se complejiza en mayor medida que cuando opera la descentralización funcional: el nivel central (Ministerio o agencia descentralizada) se especializan en la emisión de directrices y los

²⁹El siguiente apartado, sobre los atributos de las estructuras administrativas en red son tomados de: Rodríguez Hernández, Jairo. Tapia Góngora, Edwin. *Organizaciones flexibles y en red: Estado hueco*, en *Pensamiento administrativo y organizaciones públicas I. Módulo para educación a distancia*, op. cit. pp. 38-42.

niveles medios (departamentos) y locales (municipios y Distritos) dejan de ser prestadores directores y asumen un rol como contratantes y supervisores de los operadores (ONG y empresas contratistas).

En este tipo de relación no media una relación jerárquica sino que los términos de la interacción vienen dado por las competencias que se fijan en el contrato de prestación de servicios, los contratos inter administrativos. En esta situación, la clave para el éxito de una política es la capacidad para elaborar marcos regulatorios y sistemas de control y auditaje para la imposición de sanciones a los operadores que no cumplan el marco regulatorio o el contrato de prestación de servicios.

Control financiero estatal del servicio

Cuando existe una red de operadores de los servicios, surgen nodos estatales que mediante ejercicios de centralización financiera buscan ordenar la operación de una diversidad de actores, según el segmento funcional que se analice.

Lo anterior lleva a que los fondos del gobierno con los cuales se financian a los operadores generen una presión a la estandarización, isomorfismos, en los diseños organizacionales, de cada uno de los segmentos o campos funcionales, para que los operadores adapten las reglas de operación y rendición de cuentas que exige el Estado a sus contratistas, lo cual induce a que las organizaciones no estatales que se financian con recursos estatales, tiendan en su operación, queden dominados por el “financiador”. En este orden, el estado tiende a crear en los operadores no estatales la necesidad de mayor administración profesional, por otra parte, en cuanto a las organizaciones no lucrativas, estas terminan por estar atadas al ciclo presupuestario y la política legislativa y administrativa (políticas de gestión) del Estado.

Interacción entre el prestador y ciudadano

En una red, las entidades estatales son más sensibles a la politización, a responder a presiones de la opinión pública y a tomar sesgos en su desempeño frente a los prestadores no estatales (Universidades, ONG y

firmas de consultoría), sin embargo, en el caso de las organizaciones no estatales por ejemplo, las sin ánimo de lucro, al recibir fondos del Estado, pueden empezar a adoptar comportamientos similares a su pares estatales, pues, el patrocinio estatal puede dañar el papel mediador que éstas desempeñan entre el ciudadano y el Estado. Esto puede decirse, ciertamente, si las organizaciones no lucrativas empiezan a comportarse como si fueran dependencias del gobierno: renuentes a correr riesgos, obstruidas por el papeleo y más preocupadas por quien aporte los fondos que por sus clientes³⁰.

- *Financiamientos mixtos en la provisión de servicios*

La estructura en red configura un escenario financiero diverso, en el cual confluyen financiamientos estatales y no estatales e incluso recursos de agencias internacionales y gobiernos extranjeros vía cooperación bilateral, con los cuales se entran a financiar los problemas públicos, esto lleva a que se empiece a romper la división clásica entre lo público, asimilado a lo estatal y lo privado a la sociedad civil y surgen articulaciones complejas, en las cuales los límites se diluyen, por lo que se habla hoy en día de tres campos organizacionales en la gestión de una política pública: 1. Organizaciones estatales; 2. Empresas privadas de carácter comercial y; 3. Organizaciones privadas de carácter no lucrativo.

A este escenario de financiamientos mixtos, confluye el hecho de que el campo organizacional es una sumatoria de ámbitos de intervención que se ha formado progresivamente mediante convenciones internacionales, la constitución política, leyes sectoriales y planes de inversión, lo cual le da un carácter multisectorial a los campos organizacionales.

En resumen, organizaciones por segmentos de gestión de la política en el nivel micro-organizacional, campos funcionales en el nivel meso-organizacional y campos organizacionales en el nivel macro-organizacional, son las tres formas organizacionales, formas de saber

³⁰Else, Bárbara. Milward, H. Brinton y Provan, Keith G. ¿Qué es el Estado Hueco?, en Bozeman, Barry (Ed.), *La gestión pública. Su situación actual*, E Coordinador Barry, México D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 411-428.

administrativo público estatal, que se configuran para la puesta en ejecución de los mandatos de una política pública.

Sin embargo, para que estas formas organizacionales actúen, se necesita una serie de reglas que orientan el funcionamiento de las organizaciones en el campo de intervención que configura la política. Estas reglas, se denominan políticas de gestión pública.

3. EL PLANO PROCESAL DE LA POLÍTICA. EMERGENCIA DE LAS POLÍTICAS DE GESTIÓN PÚBLICA

Una política de gestión consiste en un conjunto de reglas sobre un asunto o problema que deviene en parámetros obligatorios para el funcionamiento de las organizaciones con el fin de dar cuenta de los mandatos operacionales de una política³¹.

Al respecto del origen de este término, Barzelay establece que, en la década de los sesenta del siglo pasado, la reflexión sobre administración pública se diluyó en las metodologías del análisis de políticas públicas (formulación, cómo se distribuyen los recursos y se implementaban programas), sin embargo, la crisis de los Estados de bienestar (estancamiento, alto desempleo, crisis fiscal, crisis de la ideología de la democracia representativa, etc.), generó una ventana de oportunidad, que lleva a que el mejoramiento de los sistemas de administración se convirtiera en un asunto de la agenda política de los gobiernos, pues la crisis, abre un fuerte debate sobre el papel de las burocracias de bienestar en relación con su eficiencia, sus funcionarios, su tendencia al crecimiento constante y el incrementalismo presupuestal.

En este contexto, con ocasión de los procesos de reforma/desmonte de los Estados de Bienestar, Barzelay acuña la expresión Políticas de Gestión Pública, para enunciar las reglas, los nuevos direccionamiento en manejo de las burocracias estatales que surgen de esa coyuntura y que luego, entre

³¹Barzelay, Michael. "Estudio de caso sobre la formulación de políticas de gestión pública", en *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, 1º Ed., México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 25.

1990 y 2010, darán pie a un esquema de gestión de lo público denominado Nueva Gestión Pública –NGP-³².

A continuación se presenta el detalle de la conceptualización sobre los tipos de políticas de gestión pública que se crean para dar cuenta de los mandatos de una política.

3.1. Tipología de las políticas de gestión pública

Se distinguen cinco campos de políticas de gestión pública: 1. Planeamiento de gastos y gestión financiera; 2. Función pública y relaciones laborales; 3. Contratación; 4. Organización y métodos y; 5. Auditoria y evaluación. Alrededor de estos cinco campos de reglas se estructura el funcionamiento de las organizaciones en el marco de los procesos de implementación de políticas públicas.

Este plano se desenvuelve en instancias como: las unidades de control interno, procesos y procedimientos, asesoría jurídica de las organizaciones estatales y no estatales y firmas de consultoría, que intervienen en el campo y los comités de coordinación inter e intrainstitucional³³.

Políticas en materia de planeamiento de gastos y gestión financiera

Corresponden al conjunto de directivas mediante los cuales se define la asignación de recursos, la programación y ejecución de los recursos financieros expresados en programas, proyectos y estructuras de servicios para las políticas que manejan las organizaciones.

En este orden hay que distinguir dos tipos de políticas de planeamiento de gastos y gestión financiera, las que asignan y las que ejecutan recursos. En

³²Barzelay, Michael. *Estudio de caso sobre la formulación de políticas de gestión pública.*, op. cit. p. 70.

³³Se entenderá por institución en este texto, el conjunto de reglas formales e informales que regulan el comportamiento de los individuos y fijan diseños organizacionales y procedimentales a partir de los cuales se desenvuelve la acción humana. Olsen, Johan P. March, James, *El redescubrimiento de las Instituciones*, op. cit. p. 68.

cuanto a las reglas de asignación de los recursos, estas pueden responder a esquemas incrementalista (se asigna por costo histórico) o al enfoque por políticas (se asigna para dar cuenta de programas o proyectos); por otra parte, en cuanto a ejecución de recursos, están las reglas que fijan una ejecución fija cada cierto tiempo, por ejemplo, como la que usa para el giro de los recursos de participación en los ingresos corrientes de la nación, o las que realizan desembolsos por persona atendida (volumen de producto) o por actividades realizadas.

Políticas en materia de función pública y relaciones laborales

Consisten en las directivas que regulan la gestión de los recursos humanos de las organizaciones, en el sentido de establecer los sistemas de carrera de personal, los grados de flexibilidad en la vinculación, las reglas de medición del desempeño, el definir si la organización cuenta con un personal de planta, al estilo Weberiano, o si prefiere sistemas flexibles, posburocráticos, en los cuales las políticas se orientan a la subcontratación con organizaciones no estatales o el uso de nóminas de contratistas basados en prestaciones de servicios, es decir, personal vinculado directamente a proyectos, con lo cual se tiende a que plantas de personal temporal asuman la gestión de servicios permanentes y a una significativa sobrecarga de funciones administrativas (presupuesto, contabilidad, manejo del personal, etc.) al personal de carrera.

Políticas en materia de auditoría y evaluación

Son las reglas que orientan los procesos auditoría y evaluación de los funcionarios y contratistas que prestan servicios a las organizaciones públicas. Según el segmento que se analicen se identificaran reglas e instancias diferentes de control y evaluación.

En este orden, se han identificado dos tipos de controles:

Auditaje financiero: centrado en la ejecución de los tipos de recursos financieros que se manejan: presupuestales, de cooperación y créditos internacionales.

Auditaje de resultados y de procesos: centrado en el control de resultados de los proyectos de inversión y; el control de procesos y procedimientos, el cual es de naturaleza transversal y se desarrolla vía los sistemas de gestión de calidad y el Modelo Estándar de Control Interno –MECI–.

Políticas de contratación

Se refiere a las reglas que regulan los procesos de adquisición de servicios e insumos para el funcionamiento de la organización. En este orden se distinguen dos grandes tendencias: las lógicas de contratación formalistas y las lógicas que prefieren opciones de mercado.

Las formalistas se refieren a la estructuración de un sistema de contratación que busca garantizar transparencia en la asignación de los recursos públicos. Esto genera procesos contractuales detallados, que buscan asegurar neutralidad y libre competencia. Sin embargo, en este esquema se busca garantizar la igualdad en el acceso y la eficiencia en términos de la oferta que tenga el menor coste.

Las reglas que prefieren lógicas de mercado, se concentran en escoger al proveedor que presente la oferta que mejor refleje los precios de mercado. Para esto se recurre a varias lógicas como: simulación de competencia entre proveedores, cuasi mercados y competencia administrativa³⁴. En este esquema se busca la eficiencia por la vía de inducir la competencia.

Políticas de gestión en materia de organización y métodos

Consisten en el conjunto de lineamientos a partir de los cuales se establecen los diseños organizacionales de las burocracias. En este campo se encuentran doctrinas administrativas que apunta a temas como: 1. Tamaño de la organización; 2. Grado de inclusión de las unidades para la prestación de un servicio; 3. Ordenación/articulación de las unidades internas para el desarrollo de la función o política y; 4. Uniformidad de las unidades³⁵.

³⁴Oszlak, Oscar. “La gestión pública en el gobierno federal norteamericano: ¿y por casa como andamos?”, en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Chile, 2005, p. 28.

³⁵Hood, Christopher. Jackson, Michael. “Doctrinas tipo Qué”, en *La argumentación administrativa*, op. cit. pp. 145-146.

Dada esta conceptualización, las organizaciones y sus procesos se estructuran en políticas de gestión pública, no de marcos unificados de acción, por lo que las organizaciones pueden ser entendidas como campos de reglas, mediante estos los individuos orientan su accionar y fijan las expectativas de comportamiento de los otros, lo cual permite la coordinación de la acción interna y hacia otras organizaciones con las cuales interactúa.

Alrededor de estos campos de reglas se estructura el funcionamiento de las organizaciones en el marco de los procesos de implementación de políticas públicas. En cierta medida una organización puede ser entendida como campos de reglas, mediante estos los individuos orientan su accionar y fijan las expectativas de comportamiento de los otros, lo cual permite la coordinación de la acción interna y hacia las otras organizaciones con las cuales interactúa.

Se identifican dos tipos de políticas de gestión pública, las que se articulan a los teorías sobre diseño organizacional, las cuales responden a los problemas de diseño y desempeño que enuncian Jackson y Hood; por otra parte, están las políticas de gestión pública cuyo objeto son las políticas públicas, es decir, reglas que prescriben procedimientos para la puesta en operación de las estructuras de servicios que fija una política.

Las políticas de gestión se expresan en manuales de procesos y procedimientos, de contratación, de presupuesto, de personal, reglamentos, entre otros. En la medida en que ciertas políticas de gestión se propagan por otras organizaciones, mediante el rol difusor de la industria editorial, los premios a los casos exitosos en gestión y los organismos multilaterales, entre otros, estas pueden agregarse y devenir en una nueva forma de saber administrativo, los modelos de gestión.

CONCLUSIONES

Gestión por políticas es un enfoque que permite hacer visible que los procesos (interacciones) que atraviesan la implementación de una política pública implica diversas racionalidades, por ende, el Estado, expresado en las administraciones públicas, es sólo un actor más, no hay

un centro que formule y dirija el proceso de implementación de una política, por ende, no existe una secuencia lineal de acción que vaya de la formulación, implementación a la evaluación, sino que la gestión de directivas de políticas es un proceso constante de redefinición y ajuste que se desarrolla simultáneamente en varios planos e instancias de argumentación/gestión, y cuyos resultados son inciertos, siendo la labor del analista de política, el recrear esa historia, dar un orden a esta dispersión y presentar un relato coherente según el marco de referencia que éste escoja.

La puesta en operación de las políticas pone en evidencia formas de saber administrativo poco estudiadas, dado que el énfasis del análisis administrativo tradicionalmente ha estado concentrado en el foco de los diseños organizacionales para dar cuenta de mandatos misionales y funciones permanentes, pero no, en los esquemas administrativos que se despliegan para operar una política pública.

En este orden, el análisis de los procesos de gestión de las políticas, evidencian que esta se juega en el marco de tres planos o ámbitos de realidad, a partir de los cuales se originan sentidos de la intervención (referenciales), prescripciones de acción (doctrinas administrativas) y formas organizacionales (organizaciones por proyectos, campos funcionales y organizacionales) y procesales (políticas de gestión) a partir de los cuales organizaciones estatales y no estatales intervienen en un campo social específico.

Las organizaciones por políticas, los campos funcionales y organizacionales, son formas de saber administrativo mediante las cuales se ejecutan los mandatos operacionales que se desprenden de las políticas públicas.

En estas formas se agregan entidades estatales y no estatales con ocasión de compartir un mismo eje de problema o población a atender y traspasan los agrupamientos que crean las divisiones legales de sectores administrativos (por ejemplo, sector salud, sector defensa, etc.).

Por otra parte, en el marco de las teorías de la Nueva Gestión Pública, las organizaciones estatales vienen de manera creciente estableciendo

proyectos como el mecanismo para realizar las políticas de los gobiernos. Al interior de las entidades, emergen los grupos de trabajo como unidades organizacionales encargadas de ejecutar los proyectos, los grupos son estructuras de temporalidad definida, cuyos financiamientos son flexibles y no incrementales y con plantas de personal a termino fijo, remuneradas por volúmenes de producto entregados y vinculados por contratos por servicios, por ende, no hacen parte de la planta de personal.

Para orientar la ejecución de las actividades que integran los proyectos y el accionar de los grupos de trabajo se estructuran reglas de operación, que se denominan políticas de gestión pública, estas son marcos de reglas que regulan el funcionamiento de los actores organizacionales. Las políticas regulan diversos aspectos de la vida organizacional como: manejo del presupuesto, el personal, la contratación, los diseños organizacionales que le son propios al campo, así como la evaluación y auditoria.

En resumen, el análisis de la gestión de las políticas en términos de planos de acción, es una estrategia útil para leer los procesos de intervención del Estado en las poblaciones y la manera en que las administraciones públicas modelan la realidad social. En este orden, este artículo partió del supuesto de entender que la implementación está constituida por tres planos cognitivos (argumental, organizacional y de procesal), cada uno maneja sus propios referenciales, instancias de debate y estabilización de argumentos, reglas de argumentación, inclusión/exclusión de actores y redes organizacionales, siendo la interacción entre estos elementos la clave para entender las dinámicas de operación de las políticas públicas, es decir, el devenir en el tiempo que toman las directivas y sus resultados frente al problema y poblaciones que pretenden modificar.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*, Sección de obras de administración pública, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2009.
- Albi, Emilio et. al. “Innovaciones en gestión pública”, en *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*, España, Ariel, 2000.
- Barzelay, Michael. *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, 1º Ed., México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Barzelay, Michael. *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, 1º Ed., México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Contraloría Delegada para el Medio Ambiente. Dirección de Estudios Sectoriales. *Proceso de reestructuración institucional y administrativa para el sector medio ambiente 2002-2004*, Bogotá, Contraloría General de la Nación, 2006.
- Dimaggio, Paul. Powell, Walter. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Serie nuevas lecturas de política y gobierno*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Doménech, Alfred Vernis. “Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad”, en *Revista Reforma y Democracia*, No. 33, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD-, 2005.
- Else, Bárbara. Milward, H. Brinton y Provan, Keith G. “¿Qué es el Estado Hueco?”, en Bozeman, Barry (Ed), *La gestión pública. Su situación actual*, México D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 2000.

- Harmon, Michael. Mayer, Richard. *Teoría de la organización para la administración pública. Serie nuevas lecturas de política y gobierno*, 1º Ed., México D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Hood, Christopher. Jackson, Michael. *La argumentación administrativa. Serie nuevas lecturas de política y gobierno*, 1º Ed., México D.F. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Coahuila, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Lozano Ayala, Alejandro. *Fundamentos de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política, 2007.
- Lozano, Alejandro. *Aspectos sobre política pública. Ejercicios e instrumentos para el análisis*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2008.
- Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Muller, Pierre. *Las políticas públicas*, 2ª Ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006.
- Olsen, Johan. James March. *El redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la política. Serie nuevas lecturas de política y gobierno*, México D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Oszlak, Oscar. *La gestión pública en el gobierno federal norteamericano: ¿y por casa como andamos?*, Santiago, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD–, 2005. Disponible en: http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%

20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/-documentos/oszlak.pdf(17.04.2011)

Rodríguez Hernández, Jairo. Tapia Góngora, Edwin. *Pensamiento administrativo y organizaciones públicas I. Módulo para educación a distancia*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-, Programa de Administración Pública Territorial, 2008.

Scott, Richard. Meyer, John. “La organización de los sectores sociales: proposiciones y primeras evidencias”, en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Serie nuevas lecturas de política y gobierno*, Powell, Walter. Dimaggio, Paul (Eds.), México D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C, Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Tapia Góngora, Edwin. *Evaluación de los programas de Atención Humanitaria de Emergencia y de Vivienda de Interés Social para la población internamente desplazada en Colombia. Periodo 2004-2008*, Informe de Investigación, Bogotá, Red Inter-Americana de Educación en Administración Pública–INPAE- , Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 2009.

Tapia Góngora, Edwin. *Análisis de la Reforma del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Período 2002-2008*, Informe de investigación, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 2009.

Tapia Góngora, Edwin. *Dinámica del cambio institucional en una política pública. El caso de la política de atención a la población desplazada por la violencia en el periodo 2004-2009*, Tesis de grado para optar al título de Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos, Bogotá, Academia Diplomática de San Carlos, Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, Universidad Externado de Colombia, 2010.

Tapia Góngora, Edwin. Martínez Cifuentes Ana María y Tique Zubieta, Amanda. *Gestión de políticas públicas. El caso de la política hídrica nacional en el período 2006-2010*, Informe de investigación, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 2010.