



PANDEMIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN ARGENTINA. CUATRO TESIS PARA APORTAR A UNA AGENDA DE INVESTIGACION EN CONSTRUCCIÓN ⁱ

PANDEMIC AND PUBLIC POLICIES IN ARGENTINA. FOUR THESES TO CONTRIBUTE TO A CONSTRUCTION RESEARCH AGENDA

DANIEL D'ERAMO ⁱⁱ

Fecha de Recepción: 14/10/2021 | Fecha de Aprobación: 28/10/2021

Resumen: En este trabajo se desarrollan cuatro tesis sugeridas por la situación de una Argentina bajo la pandemia COVID-19, que pueden contribuir a pensar agendas de investigación centrada en estudios de caso y en análisis comparado. En la primera se argumenta que la pandemia se ofrece como una invitación a pensar y analizar las dinámicas del cambio en las políticas públicas a la luz de marcos y teorías existentes, surgidas a raíz de insuficiencias atribuidas a la heurística por etapas. En la segunda se plantea la necesidad de construir mayor conocimiento empírico sobre el funcionamiento heterogéneo de nuestras burocracias provinciales y principalmente municipales, impactadas de manera diversa por las reformas neoliberales. La tercera propone presentar desde una perspectiva crítica y situada, el modelo de política pública basado en evidencia (MPBE) y el lugar que ocupó en la gestión de la pandemia en Argentina. Finalmente y derivada de la anterior, se argumenta sobre la necesidad de avanzar en la producción de conocimiento referido a los modelos en que nuestras organizaciones estatales articulan el conocimiento sobre los problemas públicos y la formulación de políticas orientadas a resolverlos.

Palabras clave:

Cambio en las políticas públicas.

Organizaciones estatales.

Decisión basada en evidencia.

Modelos de Investigación en Políticas

ⁱ El presente trabajo fue presentado en la III Reunión Científica II Jornadas de Investigadores y Estudiantes ICSE-UNTDF noviembre de 2021 y en una primera versión resumida en el VI Congreso Nacional Estado y Políticas Públicas en el Panel de la UNTDF las Políticas Públicas y sus procesos, el 30 de septiembre de 2021, bajo el título "Algunos trabajos y reflexiones en el marco de una agenda de investigación en construcción impulsada por la pandemia.

ⁱⁱ Politólogo Especialista en Gestión de Gobierno. Docente Investigador del Instituto de Desarrollo Económico e Innovación de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego A e IAS. Actualmente elaborando Tesis de la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión FLACSO ARGENTINA.

Abstract: In this work, four theses suggested by the situation of Argentina under the COVID-19 pandemic are developed, which may contribute to thinking research agendas focused on case studies and comparative analysis. In the first, it is argued that the pandemic is offered as an invitation to think and analyze the dynamics of change in public policies in the light of existing frameworks and theories, arising as a result of insufficiencies attributed to the heuristic by stages. The second raises the need to build more empirical knowledge about the heterogeneous functioning of our provincial and mainly municipal bureaucracies, impacted in different ways by neoliberal reforms. The third aims to present, from a critical and situated perspective, the evidence-based public policy model (MPBE), noting the place it occupied in the management of the pandemic in Argentina. Finally, and derived from the previous one, it is argued about the need to advance in the production of knowledge referred to the models in which our state organizations articulate knowledge about public problems and the formulation of policies aimed at solving them.

Keywords:

*Policy change .
State organizations.
Evidence-based
decision.
Policy research
models*

Introducción

“Debemos prepararnos para lo inesperado” exclamaba Edgar Morín hacia finales de los ochenta cuando la incertidumbre asomaba como la única certeza frente al advenimiento de un Nuevo Orden Global de un capitalismo triunfante.¹

Por otro lado y en lo que hace al desencadenamiento de la crisis, la catástrofe sanitaria ocasionada por el COVID-19 puso en acto aquel proverbio chino del que se valió Edward Lorenz en sus especulaciones teóricas, para dar cuenta del “efecto mariposa”, o del caos resultante de una ínfima perturbación: “el aleteo de una mariposa se puede sentir del otro lado del mundo”². No fue una mariposa; fue un virus.

Un contagio en la ciudad de Wuhan (China) producido por el virus Sars-Cov-2 ocasionó lo que fue sin dudas un evento inesperado, que dio lugar a un sin número de especulaciones respecto del advenimiento de una “nueva normalidad” pos-pandemia. Dentro del clivaje que emerge en toda crisis socio-histórica, pesimistas y optimistas intentaban develar el futuro de la vida cotidiana y hasta el del mismísimo sistema capitalista.

Entre ambos polos especulativos, y quizás por tratarse de una suerte de interface que articula el nivel macro y el micro de la vida social, la gestión de las políticas públicas como práctica y como objeto de reflexión teórica no podía quedar al margen.

Inmediatamente después de declarada, la pandemia se fue constituyendo en una bisagra que marca un antes y un después en la historia del campo disciplinar fundado por Laswell, y en suceso convocante de una virtualización obligada de incontables encuentros y actividades académicas y profesionales, para analizar su impacto sobre las políticas públicas y la gestión estatal.

Con foco exclusivo en el caso argentino, interesa detenernos en cuatro cuestiones que entendemos han sido puestas en modo interrogación, y que en tal sentido nos sugieren líneas y temas de investigación a incluir en las agendas institucionales gatilladas por la pandemia y la pos-pandemia.

La primera tiene que ver con que a partir de la pandemia, la perspectiva centrada en el cambio en las políticas públicas, con apoyo en marcos y teorías más adecuadas para responder a los interrogantes asociados con dicha dinámica, resulta más sugerente y quizás más prometedor, que insistir con análisis de la estabilidad incremental de las políticas públicas, tradicionalmente basados en el enfoque de la heurística por etapas.

La segunda pone bajo signos de interrogación, el funcionamiento empírico de nuestras burocracias y especialmente las de los gobiernos sub-nacionales y locales. Este interrogante está sugerido por la idea de que nuestras burocracias han sido inevitablemente impactadas en mayor o en menor medida por las reformas estatales con una intensidad y grado del que poco se conoce aún, como para intentar alguna clasificación comparada que nos aproxime a la realidad del todo y de sus partes.

Bajo esta hipótesis, resulta poco realista y fértil seguir discutiendo sobre la base de una contraposición entre burocracia y pos-burocracia, por la sencilla razón de que la imprevisibilidad de la pandemia, dejó ver al menos a nivel nacional, un desempeño de la organización estatal que poco se corresponde con el “seguimiento de las reglas” que fueron y son blanco de críticas y diatribas pos-burocráticas.

La tercera tiene que ver con una suerte de entronización que la pandemia ha hecho del modelo de política pública basada en evidencia. La idea de “gobierno de científicos” y el lugar que la evidencia ocupó en el discurso político en Argentina, abre interrogantes respecto de la validez de un modelo que, *prima facie* pareciera asegurar legitimación a las políticas públicas, pero que se encuentra expuesto a fuertes y diversas críticas ligadas a la especificidad de lo social.

Una cuarta y última cuestión, que se desprende de la anterior, y que se ofrece como una perspectiva más para la comprensión y explicación de la estabilidad y del cambio en las políticas públicas. Sobre la base de los modelos que ofrece la investigación: ¿bajo cuál o cuáles de esos modelos se articula en la práctica gubernamental, la producción de conocimiento científico con el proceso de diseño de una política pública?

No es un objetivo ni una necesidad, dar cuenta aquí de la cantidad de trabajos publicados, y de proyectos de investigación aprobados en este año y medio de pandemia, en los que algunas de

estas cuestiones están involucradas; cualquiera que navegue o haya navegado por las web de universidades y centros de investigación desde iniciada la crisis sanitaria, podrá comprobarlo.

En lo que sigue el trabajo se limitará a presentar y argumentar cada una de esta cuatro tesis inspiradas en el caso de Argentina, aunque también pueden servir de base para un análisis comparado. Para ello será tan necesario como inevitable, apoyarnos en algunos aportes teóricamente pertinentes y relevantes, como hacer mención a los primeros pasos que hemos empezado a dar en relación con algunas de las cuestiones que aquí se presentan.

TESIS 1- La pandemia invita a pensar y analizar dinámicas y tendencias del cambio en las políticas públicas.

Una serie de marcos conceptuales y teorías orientadas a comprender y explicar el cambio en las políticas públicas, viene a lo largo de más o menos cuatro décadas, disputando el monopolio de la heurística por etapas para analizar desde una perspectiva más bien estática o incremental, distintos sub procesos que hacen al ciclo de las políticas.

La exigencia de contar con mejores y prometedoras teorías (Sabatier, 2010) puso, en discusión, la vigencia y la utilidad del enfoque fundacional de Laswell, y en guardia, a sus defensores, por lo menos hasta que aparezca un enfoque mejor que recomiende su descarte (De León, 2008).

En el marco de un conjunto más amplio de marcos y teorías desarrolladas en detalle en (Sabatier, [1999] 2010) y también en (Fontaine, 2015); (Velazco, 2016); (Del Castillo Alemán, 2017) nos limitaremos a sintetizar en (Tabla 1) tres que resultan atractivas por el potencial de convergencia teórica que ofrecen, para avanzar en investigaciones en línea con la presente tesis (Cruz Rubio, 2011)

Desde ya que el panorama que ofrecen estas y el resto de las teorías que en las últimas décadas han surgido por insuficiencias propias del enfoque sinóptico, lejos está de ser claro y libre de polémicas epistemológicas (Cruz Rubio, 2011). En todo caso aportar en estas cuestiones, es también parte de lo que puede esperarse de investigaciones que pretendan una aplicación sustantiva de las mismas.

En lo que no ha sido más que un primer paso en el marco de esta tesis, (Cruz Rubio y D'Eramo, 2021) ofrece una aproximación al análisis de la pandemia COVID-19 en Argentina, sobre la base de algunas de esas teorías.

Tabla -1-

	PARADIGMA Neo-incrementalismo homeostático (Howlett & Cashore, 2009). Estabilidad y cambio como dos caras de un mismo fenómeno.		
	Coaliciones Promotoras	Corriente Múltiples	Equilibrio Interrumpido
Naturaleza y niveles del Cambio	Cambios de primer y segundo orden propios del proceso de hechura de las políticas, se comportan bajo el patrón de la "ciencia normal" por lo que el cambio imperceptible se manifiesta bajo una estabilidad incremental. Cambios de tercer orden, reflejan por el contrario la apertura hacia cambios radicales que implican políticas públicas innovadoras que dan lugar a acciones de carácter estratégico.		
Dinámica del Cambio	Bajo esos niveles de cambio (normal o incremental y extraordinario) se dan procesos de estabilidad o de institucionalización bajo una trayectoria dependiente que orientan las deliberaciones sobre las políticas con la expectativa probable de un punto de cambio y la explicación, de su ocurrencia a partir de alguna variable independiente que opera sobre el subsistema de política.		
Explicación del Cambio	Centrado en los subsistemas de políticas, a fin de explicar el aprendizaje y el cambio por vía de la lucha entre coaliciones por dar prevalencia a su sistema de creencias (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier & Weible, 2007),	El enfoque de corrientes múltiples o ventanas de oportunidad (Kingdon, 1984; Zahariadis, 2007) basado en la adaptación del modelo "cesto de basura" para el estudio de las organizaciones;	Centrada en la explicación de largos periodos de estabilidad y cambio incremental seguidos de abruptos cambios ocasionados por el rompimiento del monopolio de la política, debido a factores exógeno (B. D. Jones & Baumgartner, 2005; True, Jones, & Baumgartner, 2007)
Denominadores comunes o de convergencia teórica	a) Modelo de individuo de racionalidad limitada; b) Importancia de Ideas (los paradigmas de políticas, los sistemas de creencias, las imágenes de política) como factores de modificación de expectativas de los actores políticos o miembros de coaliciones, así como en la promoción del cambio; c) subsistema como unidad de análisis.		

Elaborado en base a (Cruz Rubio, 2011:101-102)

Podemos sintetizar algunas de las reflexiones finales de ese trabajo, las que lógicamente fueron anteriores a los hechos que se fueron dando durante 2021, y que marcaron un proceso caracterizado por la coexistencia de la logística de las vacunas, una segunda ola de mayor letalidad, y una escalada del conflicto social en torno a las decisiones gubernamentales en materia de política sanitaria.

Pero aprovechándonos de esa ventaja que suele ser riesgosa cuando se analiza el pasado desde el presente "saber lo que pasó después" (Le Golf, 1972) podremos mencionar pensando en el camino por transitar, algunos hechos que las refuerzan.

- a) La validez de la aplicación de estos marcos de teorías sintéticas para analizar lo que en principio se considera un punto de cambio de política pública a partir de la pandemia COVID-19.
- b) La conveniencia de adoptar unidades de análisis más amplias como por ejemplo (espacio de políticas, régimen de políticas) para captar un proceso en el que se aprecia la interdependencia entre distintos subsistemas de políticas articulados en torno a los problemas complejos que la pandemia propuso.

En el marco de cambios que pudieron captarse al interior del espacio de políticas, el COVID-19 se ofrece como un punto de ruptura que traspasa los límites del subsistema de política de salud, en la medida en que sus impactos dejan ver la interdependencia entre subsistemas, que da cuenta de un espacio o régimen de política pública que involucra a otros actores institucionales (Educación, empleo desarrollo social y productivo) atravesados entre otras por imperio de la adopción de tecnologías digitales que al mismo tiempo transforman las problemáticas que las políticas pretenden resolver.

- c) En clave histórica general, la política pública de salud en Argentina ha mostrado una estabilidad incremental que no puede confundirse con los cambios ideológicos atribuidos a cambios de gobierno; o el paso de una política universalista a una política de ajuste, propias de una concepción neoliberal. La continuidad de políticas de Estado es un problema en América Latina pero eso no es incompatible con la necesidad de visualizar, analizar y explicar la ocurrencia o la necesidad de cambios en las políticas públicas aún en el marco de acuerdos de Estado o bajo la continuidad ideológica de un mismo gobierno (Betancur, 2019)
- d) A propósito del punto inmediato anterior, el impacto exógeno de la pandemia, sobre todo ante la letalidad de la segunda ola, y el mutacionismo irresponsable de una letalidad evidente y creciente, terminó estresando al máximo el funcionamiento del sistema de salud, en donde puede buscarse un principio de ruptura y cambio de imagen de la política de salud.

En relación con esto, pueden interpretarse las palabras de la Vicepresidenta Cristina Fernández respecto de pensar una política que reformule el funcionamiento del sistema tripartito de salud que tiene Argentina (Estado, Obras Sociales y Prepagas) transformando la coordinación forzada por la pandemia, en una nueva política de prestación. Dato no menor en el marco de lo que sugiere esta tesis.³

TESIS 2- La pandemia y las respuestas estatales que debieron darse en sus tres niveles ejecutivos, nos interpela sobre la validez de representaciones organizacionales estereotipadas, que podrían revisarse desde un conocimiento del funcionamiento de nuestras burocracias sobre todo (sub-nacionales y municipales) que sin dudas han sido en algún sentido y medida, impactadas por los procesos de reformas neoliberales.

La idea de incertidumbre bajo la pandemia, reactualizó uno de los argumentos antiburocráticos que dieron sustento a las reformas neoliberales de las últimas dos décadas

del siglo XX. La incertidumbre y la inestabilidad habían calado tan fuerte el mundo gerencial de las instituciones, que el abandono de la rigidez de la gestión burocrático-estatal era un imperativo, aunque por cierto no exclusivo de la proclama de la ortodoxia.

En el marco de lo que entendía como un modelo de gerencia social eficiente, Kliksberg, dirá en los años noventa, que *“el modelo burocrático se encontraba en pleno proceso de repliegue y destrucción”* lo que hacía imprescindible la adopción en áreas como salud (sic) y educación, adoptar modelos de gestión más flexibles y adaptativos” (Kliksberg, 1997:103-107).

Casi veinte años después, la Organización Mundial de la Salud (OMS) presentaba la COVID-19 como una crisis “inédita” y como un abierto desafío a la capacidad de respuesta y de aprendizaje de los Estados y así lo entendió y lo comunicó el Presidente Alberto Fernández (AF) cuando dijo con relación a ello, que *“estamos siendo muy novedosos, y un modelo único en el mundo”*.⁴ La situación claramente se encuadra en el cuadrante determinado por un bajo nivel de entendimiento de un cambio drástico impulsado por un evento exógeno (guerras, crisis) como el que (Parsons, 2007:315) toma y adapta de (Braybrooke y Lindblom,1963).

Sobre la base de lo que llamé el retorno de la incertidumbre ante el desafío de la pandemia, en (D'Eramo, 2021) se intenta una aproximación al proceso de decisión gubernamental en Argentina, puntualizando algunos aspectos que daban a entender cierto alejamiento del modelo de seguimiento de reglas o de decisiones programadas propias del gobierno máquina, según la expresión de (Mintzberg,1997):

- a) Lectura de anticipación sobre la base de la situación desencadenada más tempranamente en Europa, priorizando la salud pública en la asignación de valor.
- b) Una combinación de criterios para la toma de decisiones entre el modelo por similitud o *“representativeness”* (Tversky y Kahneman, 1974) y el de la decisión basada en evidencia científica, que ponía en el centro de la escena al comité de expertos que asesoraba al Presidente de la Nación, quién venía de presentar lo que sería un *“gobierno de científicos”*⁵
- c) Un esquema de cierta gobernanza federal que por la pandemia resultaba en una aceleración repentina y circunstancial de una intención explicitada por el Presidente (AF) sin siquiera imaginar la pandemia, de gobernar con los 24 gobernadores, gobernanza que iría involucrando de alguna manera a los prestadores privados del servicio de salud.

Pero esta aproximación al proceso decisorio bajo incertidumbre pandémica, no solo insinúa una capacidad adaptativa o de aprendizaje que poco tenía que ver con la rigidez de la gestión burocrática. Lleva además a interrogarnos acerca de la necesidad y conveniencia de intentar armar el *“rompecabezas”* imperante en un país federal como Argentina (Blutman, 2016) o de aceptar, un poco a regañadientes, que en realidad se funciona con todos los modelos. (Mintzberg,1997:208). Casi veinte años después y con una pandemia a cuestas, el estado de la cuestión no ha cambiado demasiado respecto del que presentaba (Lardone, 2003).⁶

Más allá del éxito y del fracaso, cuarenta años de reformas estatales han inoculado a las burocracias de América Latina y de Argentina en particular, como para pensar en la existencia de capacidades de aprendizaje y de adaptación organizacional que haga posible encontrar un orden a la heterogeneidad entre el todo y sus partes.⁷

TESIS 3- La pandemia entronizó un modelo de política pública basado en evidencia (MPBE) que sin embargo debe ser abordado desde la literatura crítica y que en Argentina, en medio de una creciente conflictividad discursiva, terminó asumiendo la forma de un trofeo en disputa.

En el marco de las indagaciones preliminares que venimos haciendo con relación a este tema cabe hacer algunas consideraciones sobre origen y significado del (MPBE) modelo y las principales críticas.

En lo que hace al contexto de surgimiento, su implementación se vio favorecida por las tradiciones y el entorno institucional de la burocracia británica, y por las reformas conservadoras iniciadas hacia finales de los setenta.

Surgido de las entrañas de la tecnocracia del gobierno británico (Oficina de Gabinete) fue presentado en campaña por el laborista Tony Blair, como el programa de un nuevo gobierno moderno, desideologizado, orientado al cambio, y dispuesto a llevar adelante políticas públicas basadas en pruebas sólidas que demuestren que funcionan y que mejoran la vida de los británicos (Vaca Ávila 2018)

Para ello, las políticas públicas deben estar basadas en la rigurosidad que supone el conocimiento científico, en su vinculación con la formulación y evaluación de políticas públicas, con la triple finalidad de dotarlas de mayor eficacia, eficiencia, y legitimación social.

Así presentado, el (MPBE) se asienta sobre una tesis central cuyo enunciado difícilmente despierte desacuerdos en la medida en que nadie negaría la necesidad de contar con buenas y mejores políticas que resuelvan los problemas públicos, y que para ello resulta imprescindible contar con información oportuna, confiable y relevante que digan que tales políticas funcionan.

No obstante, las críticas están dirigidas a lo que en dicho modelo se entiende como evidencia. Este eslabón, débil para sus críticos, es contrariamente el “patrón oro” (Simons, 2004) o su “principio fundamental” (Head, 2016) para sus fervientes discípulos, perdiendo o queriendo perder de vista, que las políticas públicas no guardan siempre ni necesariamente una relación unívoca con dicho principio, en la medida en que hay a) políticas que no toman en cuenta la evidencia; b) que las conocen pero no la aplican; c) que no están íntegramente basadas en ella; d) que están totalmente influenciadas y e) que propiamente se basan en ella. (Bracho, 2010:296-297).

La variedad y coexistencia de estas formas de diseñar políticas es el núcleo objeto de esta tesis y se relaciona con la Tesis 4 que se cierra con la mención de la tipología de (Weiss, 1979) en lo

que hace a los modelo de articulación entre producción de conocimiento y formulación de políticas.

De una primera y parcial exploración de bibliografía crítica, podemos identificar en general aquellas que hablan de la existencia de dos modelos epistemológicos básicos que subyacen a la elaboración de políticas públicas (uno racionalista y otro constructivista) que son tres, si nos basamos en el desagregado que propone (Roth, 2014): de ingeniería social, de argumentación y de experimentación democrática.⁸

Así y dentro del primer modelo (racionalista ingenieril), la evidencia como dato cierto, riguroso e incuestionable está tensionado en lo epistemológico y lo decisional por la naturaleza argumentativa, persuasiva y conflictiva de la política y las políticas (Majone, 1997) cuestiones propias de la visión constructivista que está presente en los otros dos modelos de Ruth.⁹

Como dijimos antes, el gobierno argentino mencionó la intención de tomar decisiones basadas en evidencia para combatir la pandemia. Sin embargo y más allá de sus intenciones, la forma en que se fueron desarrollando los acontecimientos nos encuentra llevando adelante un trabajo de investigación que deja ver desde perspectivas como la de (Majone, 1997).

La evidencia en base a la cual el gobierno tomaba las decisiones de extremar o flexibilizar las restricciones, terminó siendo *contrario sensu* a su significación epistémica, un trofeo en disputa, en el marco de una escalada de la conflictividad político-discursiva, hasta el punto de ver la evidencia como un instrumento de poder en manos de la “infectadura” y de impedir en la etapa de mayor letalidad en Argentina, la posibilidad de consensuar por ley aprobada por el Congreso Nacional, un patrón de decisión y legitimación de política sanitaria que capitalizara la experiencia y los conocimientos adquiridos y diera tiempo a cumplir con las expectativas de inmunización que prometía la vacunación.¹⁰

Más allá de la pandemia y de la forma en que la política fue condicionando la supuesta infalibilidad del (MPBE), cabe al mismo tiempo destacar que estamos en presencia de un modelo de políticas cuyos seductores fundamentos teóricos y epistemológicos merecen ser analizados en profundidad sobre la base una diversidad de autores que alertan sobre la aplicación acrítica del modelo en países de América Latina, como por ejemplo y entre otros (Merino y Cejudo, 2010); (Crespo, 2013); (Roth, 2014); (Valladares, 2019);(Cardozo Brum, 2021) críticas que en general no apuntan a negar la ciencia sino a destacar la especificidad del conocimiento del mundo social.¹¹

Pero una primera lectura de sucesivos documentos elaborados posteriormente por la Oficina de Gabinete del Reino Unido, permite ver un revisionismo sistemático por parte de sus promotores, con señalamientos que incluso resultan coincidentes con algunos de los que la literatura crítica enfatiza (Hallsworth, 2011);¹²

De allí que algunos de sus críticos vean, y no sin fundamento, que estamos en presencia de un modelo que funciona más, como un dispositivo simbólico-comunicacional de persuasión y aceptación basado en un tratamiento positivista del conocimiento y la evidencia (Cardozo

Brum, 2021) (con ausencia de teoría, y asociado a significantes cognitivos y epistémicos fuertes, como objetividad, rigurosidad, científicidad, robustez, experimentación (Bracho, 2010)

TESIS 4- La pandemia y la entronización del (MPBE) invita a analizar las formas o modelos bajo los cuales, se articulan la producción de conocimiento científico y la hechura de las políticas públicas en nuestras organizaciones gubernamentales.

Sin dudas estamos frente a una tesis derivada de la anterior, que por conveniencia analítica optamos por enunciar aparte. Mientras que la primera como se ve, se concentra en la necesidad de analizar, desde una perspectiva crítica, las implicancias epistemológicas y sus efectos sobre la política y las políticas del (MPBE), esta cuarta tesis se centra en los modelos de investigación en los que se apoyan las decisiones de políticas públicas y en la posibilidad de aproximarnos a un conocimiento de cómo funcionan las organizaciones estatales de nuestro país y de sus vínculos con los centros y universidades en los que se genera conocimiento.

A los efectos de construir su tipología, (Roth, 2014) parte de la idea de que la propuesta de Laswell concebía una ciencia de las políticas, apoyada en tres principios fundamentales: “*ser una actividad investigativa orientada hacia la resolución de los problemas más importantes de la nación; (...) ser multi o interdisciplinar y, ser claramente normativa u orientada por valores democráticos* (Roth, 2014:12), y que tal propuesta fundante había sido desvirtuada por el paradigma tecnocrático dominante. Dos décadas antes, y en la misma línea (Lindblom, 1994) ya advertía este riesgo para las democracias poliárquicas.

Según (Del Castillo Alemán, 2017), en los estudios del cambio en las políticas, se termina priorizando la comprensión de los procesos de cambio en sí mismos, desconectados de la contribución de las políticas, a resolver o mejorar los problemas públicos que llevaron a adoptarla, lo que en coincidencia con Roth, vacía de sentido a la disciplina.

Con relación a ello las propuestas de (Del Castillo Alemán 2017) van en línea con la tesis que anima este apartado, solo que consideramos necesario agregar que la misma amenaza al sentido de la relación problemas/políticas, se hace presente también bajo la continuidad o el cambio incremental de las políticas.¹³

Precisamente la necesidad y la decisión de cambios incrementales o radicales en las políticas públicas, están sujetas a algún modelo de articulación del conocimiento con la decisión de política pública y en su pertinencia con las problemáticas que le dan sentido

Por el lado del paradigma de investigación dominante, aferrado a la idea de evidencia, la investigación adopta un marcado sesgo evaluativo, es decir sin aportar un “*principio de producción de conocimiento*” que re-articule virtuosamente la producción de conocimiento científico sobre los problemas públicos, con el diseño de políticas (Bracho, 2010:307); como sabemos la definición de un problema de política pública es siempre parte del problema mismo.

Pensando por ejemplo en las políticas económicas se nos ocurre preguntarnos: ¿Podríamos asegurar que están basadas e influenciadas en la evidencia? ¿Acaso no hay políticas económicas que persisten a pesar de la no evidencia o de la evidencia en contrario?; ¿es posible pensar en que el paradigma dominante en economía, estaría dispuesto a someterse a una profunda revisión de sus supuestos, problemas y teorías? Estas cuestiones metodológicas y epistemológicas al interior de la corriente principal de la economía con efectos en la realidad social de nuestros países, y analizadas en trabajos como (Blaug, 1980; 2001) entre otros, no sugieren respuestas positivas y alentadoras.¹⁴

Detrás de estos modelos hay requerimientos en cuanto a los tipos de conocimiento que intervienen en los procesos de políticas públicas y a la capacidad de los mismos de dar cuenta de los males de la complejidad que aquejan a las políticas públicas.

Atravesados por la cultura política y los medios de comunicación, los tipos de conocimiento que participan, son además del científico, el político, el gerencial y el de los actores involucrados en los asuntos de políticas. (Head 2010), cuestión que como vimos está en la base de las preocupaciones por la mejora de nuestras democracias (Young, 2011); (Roth, 2014).

Como adelantamos en la tesis anterior, (Weiss, 1979) propone una tipología de seis, modelos de investigación en Políticas públicas:

- 1- Modelo conducido por el conocimiento, (basado en la relación entre conocimiento teórico y aplicado);
- 2- Modelo de solución de Problemas, (el más identificado al modelo dominante u ortodoxo que habilita a afinare el análisis en la forma en que se articula el poder gubernamental con los centros de investigación),
- 3- Modelo Interactivo, (abierto a la consulta y participación de una pluralidad de actores y saberes)
- 4- Modelo Político asociado a la racionalidad del conflicto político;
- 5- Modelo Táctico, donde la investigación es una suerte de pantalla de la las políticas deseadas
- 6- Modelo Ilustración si se quiere un modelo abierto a la pluralidad de enfoques y teorías con relación a un problema de política pública.

Sin duda y tratándose de tipos ideales serán coexistentes en la realidad de la gestión pública y podrán propios o impropios de determinadas áreas de políticas. No obstante la predominancia de alguno y/o la existencia de alguna otra variante en nuestras organizaciones estatales puede ser un aporte interesante, con implicancias favorables o inquietantes con relación a la formulación de políticas públicas desde una perspectiva de fortalecimiento de la democracia.

Si como sostiene (Colebatch, 2006) las explicaciones dominantes acerca de cómo se formulan las políticas públicas no resultan válidas para dar cuenta de dichas prácticas en otros contextos institucionales y bajo otras pautas culturales, bien vale avanzar en un conocimiento que lo haga posible y el cuadro de relaciones que se configura con la interdependencia de las cuatro tesis enunciadas, es uno camino entre otros.

BIBLIOGRAFIA

- BETANCUR, Nicolás (2019) “Las políticas públicas en América Latina: enfoques teóricos y variantes nacionales. X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas Monterrey, México, 31 de julio al 3 de agosto de 2019 (paper) <https://alacip.org/cong19/99-betancur-19.pdf>
- BLAUG, Mark (1980) *La metodología de la economía o cómo explican los economistas* Madrid: Alianza Editorial.
- BLAUG, Mark (2001) *Teoría económica en retrospectiva*. México: FCE
- BLUTMAN Gustavo (2016) “Buscando armar el rompecabezas de la Gestión Pública: Argentina en el Siglo XXI” En Revista Estado y Políticas Públicas Nº 7. pp. 69-81
- BRACHO, Teresa (2010) “Políticas Basadas en Evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación” En MERINO, Mauricio y CEJUDO, Guillermo (Comps.) Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. (291-319) México: FCE, CIDE.
- BRAYBROOKE D. y LINDBLOM, Charles (1963). *A Strategy of Decision* Nueva York: Free Press
- CARDOZO BRUM, Myriam I. (2021). “Evidencia: conceptos y usos en la evaluación de políticas y programas públicos” Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades núm. 90 enero-junio pp. 205-232
- DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/902021/aot3/cardozobrum>
- COLEBATCH, Hal K. (2006) What work makes policy? En Policy Sci 39 pp.309-321. University of New South Wales, New South Wales, Australia DOI 10.1007/s1 1077-006-9025-4
- CRUZ RUBIO, Nicanor C. (2011). “Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica”. Revista Administración & Desarrollo vol. 39. núm. 54. jul-dic. 99-118. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3896186>
- DEL CASTILLO ALEMÁN, Gloria (2017) “El estudio del cambio de políticas en el campo de política pública. En Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública Volumen VI, número 2, julio-diciembre pp. 53-66 México: Universidad de Guanajuato.
- DE LEON, Peter (1997) “Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier En Gestión y Política Pública Vol. VI. Nº 1 Primer semestre http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3184/LP_Vol.6_No.1_1sem.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- D'ERAMO Daniel y CRUZ RUBIO, Nicanor C. (2020) “COVID-19 y teorías del cambio en las políticas públicas: Hacia una lectura con referencia a la gestión de la pandemia en Argentina desde el marco del equilibrio interrumpido y otros enfoques sintéticos” GIGAPP Estudios Working Papers Año Vol. 7. Núm.186, págs. 569-592 <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/226>
- D'ERAMO, Daniel (2021) “LA COVID-19 en Argentina. Un análisis de la toma de decisión gubernamental. En José Alberto Bonifacio (Ed.) Estado, Administración y Políticas Públicas: Memorias del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública / compilación de María Estela Moreno (Comp.) María Teresa Maffei (Rev.) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, Libro digital, PDF

ELISA, Adriana y URETA, Carolina (2014) “La creación de la metáfora “el efecto mariposa en Revista Ciencia octubre-diciembre

https://www.amc.edu.mx/revistaciencia/images/revista/65_4/PDF/EfectoMariposa.pdf

FLORES-CRESPO, Pedro (2013) “El enfoque de la Política basado en evidencia. Análisis de su utilidad para la educación de México”. Revista Mexicana de Investigación Educativa, vol. 18, núm. 56, enero-marzo pp. 265-290. Ed: Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. México DF.

FONTAINE, Guillaume (2015) “Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas”. En Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 53, Quito, septiembre pp. 11-30 Ecuador: FLACSO.

DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1518>

HALLSWORTH, Michael, (2011) Institute for Government UK. (1-48) (working paper) SYSTEM STEWARDSHIP The future of policy making?

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/System%20Stewardship.pdf>

HALLSWORTH, Michael. PARKER, Simon and RUTTER, Jill (2011). POLICY MAKING IN THE REAL WORLD. EVIDENCE AND ANALYSIS. Institute for Government UK. (3-104) (workingpaper)

HEAD, Brian (2010) “Evidence-based policy: principles and requirements”. University of Queensland https://www.researchgate.net/publication/242709855_2_Evidence-based_policy_principles_and_requirementshttps://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Policy%20making%20in%20the%20real%20world.pdf

JAIME, F. y VACA ÁVILA, Penélope. (2017) “Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas” en Estado abierto, Vol. 2 N. 1 Argentina pp.51-76

<https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/issue/view/10>

KLIKSBERG, B. (1995) Pobreza. Un drama cotidiano. Claves para una gerencia social eficiente. CLAD-Tesis Grupo Editorial Norma-PNUD.

LARDONE Martín (2003) “Las reformas de los estados provinciales en Argentina: hacia la construcción de un esquema analítico. Revista SAAP. Vol. 1, Nº 2 octubre

<https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v1-n2/Lardone.pdf>

LE GOFF, Jaques (1972) *Pensar la historia*. Barcelona/Buenos Aires: Paidós.

LINDBLOM, Charles (1994) “Investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué”. Gestión y Política. En Gestión y Política Pública V.3 Nº 2 2º Semestre.

http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/2929/LC_Vol.III_No.II_2sem.pdf?sequence=1&isAllowed=y

MAJONE, Giandoménico, (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en políticas Públicas*. México: Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública. FCE.

MERINO, Mauricio y CEJUDO, Guillermo (Comps.) (2010) Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. México: FCE, CIDE

MINTZBERG, Henry (1997) “Gerencia del gobierno y gobierno de la gerencia en ¿De Burócratas a Gerentes? En Carlos Losada i Marrodán (Ed.) *Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

MORIN, Edgar (1998) *Articular los saberes. Qué saberes enseñar en las escuelas*. Buenos Aires: Universidad del Salvador. <https://racimo.usal.edu.ar/1595/1/0040256.pdf>

PARSONS, Wayne (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y al análisis de políticas públicas*. México: FLACSO

ROTH, André Noel (2014) “La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación, o experimentación democrática? En *Mundos Plurales Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* Volumen 1, Número 1, noviembre. pp.11-27

RUTTER, Jill (2011) EVIDENCE AND EVALUATION IN POLICY MAKING. A problem of supply or demand? https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/evidence%20and%20evaluation%20in%20template_final_0.pdf

SABATIER, Paul A. (1999) “Se necesitan mejores teorías”. En Paul Sabatier (Ed.) *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (5-19) Buenos Aires-Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación

SIMONS, Hellen (2004) “Utilizing Evaluation Evidence to Enhance Professional Practice” *Evaluation* Vol 10(4): 410–429 London: SAGE Publications DOI: 10.1177/1356389004050284

TVERSKY, Amos y KAHNEMAN, Daniel (1974) Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. Biases in judgments reveal some heuristics of thinking under uncertainty. *Science. New Series*. Vol. 185, No. 4157. (Sep.27) pp. 1124-1131. <http://links.jstor.org/sici?sici=0036-8075%2819740927%293%3A185%3A4157%3C1124%3AJUUHAB%3E2.0.CO%3B2-M>

VACA AVILA, Penélope (2018) “Políticas Basadas en Evidencia: la experiencia pionera del Reino Unido” Presentado en encuentro en la Asociación de Estudios Latinoamericanos Barcelona España 23-26 de mayo (paper) https://www.academia.edu/36642933/Pol%C3%ADticas_Basadas_en_Evidencia_la_experiencia_pionera_del_Reino_Unido

VALLADARES, L. (2019). “El uso de la información en los procesos de políticas: Tensiones epistemológicas y del contexto decisional en la Política Nacional de Evaluación de la Educación en México. En *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol. 27 N° 13 <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.27.3288>

VELAZCO, María (2016) “Cambio de políticas en América Latina: ampliando el debate” En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Num. 54, Quito, enero pp. 149-157 Ecuador: FLACSO. DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.54.2016.1975>

WEISS, Carol H. (1979) The Many Meanings of Research Utilization *Public Administration Review* Vol. 39, No. 5 (Sep. - Oct., 1979), pp. 426-431 Published By: Wiley *Public Administration Review* <https://doi.org/10.2307/3109916> <https://www.jstor.org/stable/3109916>

YOUNG, Shaun (2011) “Evidence of democracy? The relationship between evidence-based policy and democratic government *Journal of public administration and policy research* Vol. 3(1) pp. 19-27. <http://www.academicjournals.org/jpapr>

¹MORIN, E. (1998) Articular los saberes. Qué saberes enseñar en las escuelas. Ediciones Universidad del Salvador 79 págs. <https://racimo.usal.edu.ar/1595/1/0040256.pdf>

² Un texto de divulgación científica que explica la teoría del Caos y el origen de la metáfora inspirada en el proverbio puede leerse en Espinosa, Adriana Elisa y Ureta, Carolina “La creación de la metáfora “el efecto mariposa” en Revista Ciencia octubre-diciembre 2014
”https://www.amc.edu.mx/revistaciencia/images/revista/65_4/PDF/EfectoMariposa.pdf

³ Télam Digital 30/11/21 <https://www.telam.com.ar/notas/202012/539094-cristina-fernandez-de-kirchner-sistema-de-salud.html>

⁴ <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/46803-palabras-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandezacerca-de-la-pandemia-del-coronavirus-covid-19-desde-olivos>

⁵ El modelo por similitud o por representación se ve de alguna manera detrás de las primeras decisiones dado que se vale de experiencias pasadas similares, como en algún sentido lo eran la más lejana de la gripe española del 18 (uso de barbijo) y la gripe aviar de 2009, que aunque lejos de la letalidad de la COVID-19, promovió por primera vez el uso masivo de alcohol en gel. Este modelo puede equipararse con el “incrementalismo desarticulado” de Linbdblom. Pero en paralelo y bajo la idea de “gobierno de científicos” explicitada días antes por el Presidente AF ante la Asamblea Legislativa, había una búsqueda racional para entender y comprender la naturaleza y magnitud de la crisis. Cabe señalar el giro significativo que tuvo esa expresión del Presidente que hasta la pandemia apuntaba a despegarse de la imagen proco profesional que había dejado el equipo de CEO’s del gabinete de Macri. La pandemia implicó un giro inesperado en la resignificación que tendría la puesta en acto de este enunciado.

⁶ Por cierto la vacancia de la que hablamos no se refiere trabajos que ponen foco en la dimensión fiscal y en las consecuencias que en ella tuvo la descentralización asimétrica de servicios de educación y salud a las provincias y sobre lo cual existe una buena y abundante literatura. Nuestra tesis se interroga puntualmente sobre *“la dinámica política de la construcción de capacidades estatales en los niveles sub-nacionales (...) para la comprensión más integral de los procesos de reforma, además de colaborar, gracias al análisis de casos, a la demostración empírica de las heterogeneidades existentes en las realidades estatales provinciales, tanto entre provincias, como al interior de las misma”* (Lardone, 2003:309)

⁷ El proyecto PISAC sobre Capacidades estatales del que participa como uno de sus nodos la UNTDF, será sin dudas un aporte en esta línea pero las capacidades estatales y los perfiles de gobiernos locales que pudieran resultar de ello, están determinados por la comparación entre las agendas pre, durante y pos pandemia) pero en el marco de las implicancias de esta tesis, los interrogantes van más allá de la pandemia. Las capacidades estatales con sus déficits y brechas que los gobiernos locales pusieron de manifiesto para afrontar la pandemia probablemente hayan sido en muchos casos preexistentes y en ese caso cabe interrogarnos acerca de cómo y en el contexto de qué procesos y a causa de qué variables pudieron desarrollarse.

⁸ El de ingeniería social en el que se encuadran las decisiones de PBE, son centralmente tecnocráticas y en el marco de problemas públicos definidos al interior de un paradigma, se apoya en el uso de indicadores. El de argumentación, se apoya en la importancia de las ideas y argumentaciones que dan cuenta de la competencia de paradigmas y que por tanto está latente el surgimiento de crisis que pueden dar lugar a cambios en las políticas. Finalmente el de la experimentación democrática como una suerte de modelo de remediación ante la hegemonía tecnocrática, sobre la base de una democracia deliberativa y participativa en términos de interpretaciones y saberes sobre los problemas públicos.(Roth, 2014:17-18)

⁹ La bibliografía que se cita aquí es apenas una parte de la que tarea exploratoria que se viene haciendo con relación a esta tesis.

¹⁰ <https://www.ambito.com/politica/coronavirus/infectadura-la-carta-intelectuales-cientificos-y-politicos-contra-la-cuarentena-n5106654>

¹¹ “Las ciencias sociales tienen mucho que decir y hacer en estos momentos para incidir en el diseño de políticas públicas”. Esta frase resumía una entrevista reciente divulgada a través del sitio alfilo, Portal de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Córdoba cuya reproducción vale ampliar: *“Si bien en los medios son constantemente consultados los profesionales de la salud, principalmente los epidemiólogos, y segundo lugar los economistas, a partir de la experiencia del informe se puede afirmar que las ciencias sociales y las humanidades pueden aportar un amplio conocimiento de las problemáticas que surgen en este contexto. “Ese fue un punto alto de la participación, no sólo porque no suelen ser un agente de consulta, a pesar de que tenemos una masa crítica de investigadores en ciencias sociales -incluyendo a la economía- en el sistema científico argentino”, dice Assusa y agrega: “Hay algo del orden de lo práctico que me parece fundamental, y es que las ciencias sociales a grandes rasgos y de distintas miradas, todas tratan de explicar y conocer porque las personas actúan como actúan. Y hay un punto fundamental en la gestión de esta crisis en particular, que tiene que ver con que el Estado está tratando de regular determinadas prácticas: cómo nos juntamos, cómo circulamos, cómo nos proveemos de recursos y alimentos, qué casos específicos y generales hay, qué hacemos con los que no cumplen la norma. A todo eso se dedican las ciencias sociales, y aún, cuando uno tenga toda la información epidemiológica y de intervención médica, como Estado está absolutamente atado de manos si no entiende que el argumento científico no es siempre un argumento que convenza en todos los sectores. Hay que entender que una enfermedad es mucho más que un fenómeno médico y entender que la economía tiene muchísimos más aspectos que la caída de la rentabilidad”.* <https://ffyh.unc.edu.ar/alfilo/las-ciencias-sociales-tienen-mucho-que-decir-y-hacer-en-estos-momentos-para-incidir-en-el-diseno-de-politicas-publicas/>

¹² Esto es lo que en una primera y rápida lectura surge de un programa de investigación del Instituto de Gobierno del Reino Unido llevada adelante en abril de 2011 que consta de tres documentos de trabajo en los que se evalúa con criterio crítico, el funcionamiento del modelo de políticas basado en evidencia a lo largo de casi cuarenta años. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/System%20Stewardship.ppt>
https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/evidence%20and%20evaluation%20in%20template_final_0.pdf
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Policy%20making%20in%20the%20real%20world.pdf>

Este primer documento, elaborado por Michael Hallsworth, Simon Parker and Jill Rutter, parte de un diagnóstico que da cuenta de que el modelo de racionalización para formular políticas dejó de lado la práctica real que desarrolla la burocracia británica en su relación con los ministros. “Sistema de Administración. El futuro de la hechura de las políticas” es el segundo documento de la serie elaborado por Michael Hallsworth, en el que se propone avanzar hacia políticas públicas formuladas sobre la base de un sistema de administración de “administración de la complejidad” en lugar de una “racionalidad reduccionista”. Finalmente en se encuentra un tercer documento denominado “Evidencia y Evaluación en la Hechura de Políticas. ¿Un problema de oferta o de demanda?” elaborado por Jill Rutter, en el que junto con una oferta “externa e independiente” de evidencia se requiere incentivar la demanda que de ella hacen los decisores para efectivamente probar lo que funciona. Aquí es donde se huele una contradicción que sería interesante dilucidar y elucidar

¹³ Dichas propuestas son a) Avanzar en la construcción multidisciplinaria de marcos teóricos para comprender la complejidad que encierran los cambios de políticas en la práctica, con la idea de no perder de vista que el estudio de ello por sí mismo no tiene la misma importancia que vincularlo con la resolución de los problemas públicos que se aspira a resolver; b) Avanzar en la necesidad de perfeccionar las metodologías y las técnicas que permitan captar y conectar las distintas dimensiones que convergen en un proceso de políticas. Ya existen algunas; c) Revisar la formación de los analistas de políticas públicas, con la idea de que en los perfiles converjan distintos saberes,

habilidades y destrezas. Lo anterior con la idea de producir profesionistas de política pública con formaciones en las cuales coincidan los saberes respectivos del análisis de políticas (policy analysis) y de los estudios de políticas (policy study). (Del Castillo Alemán, 2017: 62)

¹⁴ La teoría neoclásica es caracterizada por el autor como un “falsacionismo” inocuo” es decir inofensivo o inocente en la medida en que no ha sido tomado en serio por el paradigma dominante.