

Trabajo de grado Maestría en Estudios Humanísticos.

Título:

Repensar el estudio de las políticas públicas a través del acercamiento investigativo de ‘Strategy as Practice’

Por: Alejandro Arroyave Henao

Director: Jorge Iván Vélez Castiblanco

Universidad EAFIT

Medellín

2018

Tabla de contenido

Índice de contenido

Abstract.....	3
Introducción.....	5
Las políticas públicas.....	9
Desarrollo y tendencias en los estudios sobre políticas públicas.....	14
El modelo por etapas dentro de la investigación y el análisis del proceso de las políticas públicas..	19
¿Qué es la estrategia?	28
Paralelos entre el campo de la estrategia y el de las políticas públicas.	33
El giro a la práctica y ‘Strategy as Practice’.....	36
El giro a la práctica.....	37
Strategy as Practice	40
Una fuente de inspiración: ¿Un giro a la práctica para las políticas públicas?.....	49
Conclusiones.....	55
Bibliografía.....	58

Abstract.

El análisis de las políticas públicas ha fundamentado generalmente sus investigaciones bajo unos marcos o esquemas explicativos que han permitido delimitar una serie de etapas dentro del proceso de las políticas públicas. Tales marcos se han revelado con inconsistencias representadas en términos de desafíos investigativos en la medida en que tales modelos, con sus perspectivas economicistas y cuantitativas, no permiten aprehender del todo el proceso real de las políticas públicas. Los estudios en estrategia presentan desafíos investigativos similares a los que se señalan en el campo de las políticas públicas. Tales desafíos se plantean a partir del reconocimiento de una serie de vacíos dentro de los marcos o esquemas explicativos en ambos fenómenos. De esta manera, Strategy as Practice se presenta como una alternativa teórica y metodológica que pretende ampliar la visión, aportar y mejorar herramientas investigativas dentro de los estudios en estrategia permitiendo establecer conceptual y metodológicamente nuevas herramientas que permiten llenar los vacíos señalados. Así, este trabajo desarrolla un puente que abre la posibilidad de desplegar las herramientas de ‘Strategy as Practice’ dentro del campo del análisis de las políticas públicas.

“A logical place as any to begin such an effort is to try to come to grips with what the field of public policy studies is actually studying. This is not an easy task. Public policy is like pornography. U.S. Supreme Court Justice Potter Stewart famously commented in his concurring opinion in Jacobellis v. Ohio (1964) that it was unlikely he could ever intelligibly define hard-core pornography, “but I know it when I see it.” Public policy is like that; an intuitive concept that is maddeningly difficult to precisely define.¹

¹ Smith, Kevin B.; Larimer, Christopher W. The Public policy theory primer. p.3

Introducción

Este trabajo pretende ser un puente. Y no uno acabado, sino como uno que invita a considerarlo, a tenerlo en cuenta como una posible ruta o como el inicio de un recorrido con un cambio de anteojos.

El intento de esta construcción se enmarca bajo unas preguntas más o menos generales: ¿Qué tanto de común tienen los procesos de la estrategia y de las políticas públicas? y, ¿cómo generar un vínculo entre ambos procesos que nos permita considerarlos desde una perspectiva común, a saber, la práctica?

Antes de presentar este trabajo de una manera más formal, quisiera expresar ciertas cosas: Cuando uno se pregunta por temas como la estrategia y las políticas públicas, no se es consciente (o al menos no lo era yo), en principio, de todas las cosas que uno pasa por alto, de todo el montón de detalles que se dan por sentados, como el hecho de que en tanto que las definiciones que uno cree tener de ambos conceptos aparecen como unas ya dadas y obvias, no interesa mucho, de primera mano, estudiarlas ni cuestionarse sobre ellas. Este choque, a saber: el darse cuenta que no es tan claro todo, que las cosas no son como tal vez creemos que son, que no es todo tan obvio como puede parecer, incita de una manera bastante sobrecogedora, aunque no sin unas buenas inyecciones temporales de escepticismo acerca de lo (in)fructuoso del estudio, a volver a mirar eso que precisamente se daba por sentado, a volver a retomar unos senderos que se creían superados. Todo ello hace que uno se encuentre en una especie de autoevaluación constante; autoevaluación que puede resumirse en la siguiente pregunta (pregunta que se repitió diariamente en mí durante el desarrollo de este trabajo): “¿cómo no me había dado cuenta de esto, de aquello, de esto otro?”

En la medida en que uno se adentra en temas de este tipo, uno empieza a tener un poco más de desconfianza, por decirlo de alguna manera, del mundo: ¿Cómo es que, a pesar de todas las zonas oscuras en y sobre definiciones de fenómenos tan ‘relevantes’ para el funcionamiento del mundo, él siga, sin más, funcionando como si no le importara mucho que estas cosas estuvieran claras? Es casi un darse cuenta de que el funcionamiento del mundo sigue ciertas lógicas o inercias que no percibimos y que, al notarlas, nos hace quedar un poco en estado de shock, o, en otro sentido (que no tan diferente ni lejano), que al mundo le importa poco las relaciones de sentido que construimos en nuestra convivencia con y dentro de él; él, a pesar de todo, sigue girando.

Ahora bien, todo esto desemboca, irremediablemente, en la necesidad, casi desesperación, por preguntarse acerca del motor que hace que el mundo funcione. ¿Cuál es ese motor? Creo que este trabajo considera un concepto, el concepto de la ‘práctica’, como uno de esos motores del mundo y, que además de ser un motor, también permite ser un visor: hacemos y vemos a través de ella.

Esta introducción pretende ser honesta y necesita serlo. Así, debo decir que este trabajo ha sido uno realizado a grandes rasgos, con ciertas ligerezas y ciertas sobre-preocupaciones derivadas de una notable inexperiencia investigativa acompañada de un agobio constante del tiempo. No por ello ha dejado de lado la búsqueda constante de rigurosidad que debe acompañar a todo trabajo académico. A pesar pues de ser un trabajo que no está acabado, sino que se presenta como un intento de articulación que puede ser o no tenido en cuenta, creo que vale la pena detenerse en él y tratar de tomar lo fundamental: la ‘práctica’ puede mejorar nuestra manera en cómo comprendemos las cosas, puede hacer que nos preguntemos por cosas que no nos preguntábamos, puede hacer que nos interese por nuevos métodos y técnicas de investigación que logren abarcar su complejidad, o al menos algunos de sus aspectos, y puede generar diálogos interdisciplinarios que permitan estudiar fenómenos sociales entendiéndolos como siempre situados en un tiempo y un espacio específico y que dentro de esa ubicación se cargan de significados particulares. Con lo anterior, ¿cómo no considerarlo, de antemano, un aporte valioso a las ciencias sociales y humanas?²

Retomando un poco la formalidad, este trabajo de investigación busca un par de objetivos. El primero de ellos consiste en realizar un paralelo entre los campos de la estrategia y de las políticas públicas. Antes de señalar la naturaleza y la finalidad de tal paralelo, es necesario contextualizar un poco: Tal paralelo o comparación surgió como consecuencia de unas preguntas básicas que desde diferentes disciplinas, enmarcadas ellas dentro del proyecto de investigación TIAC de la universidad Eafit, se realizaron alrededor de la acción colectiva. Tales preguntas son: Qué es, cómo se estudia y cómo puede ser intervenida una acción colectiva. Dicha conjunción disciplinar alrededor de un tema puntual es resultado, como ya se anotó, de la composición de un grupo de investigación multidisciplinar de la universidad Eafit que se pregunta por la posibilidad o imposibilidad del establecimiento de un consenso alrededor del señalamiento de unas condiciones básicas necesarias que permitan entablar

²La Maestría en Estudios Humanísticos señala que es un programa con enfoque interdisciplinari que busca la comprensión de fenómenos históricos y sociales y que, además, integra en su campo de reflexión a las ciencias sociales y las humanidades. En esta medida, este trabajo responde claramente a la intención de la maestría en la medida en que este trabajo se presenta como un diálogo interdisciplinar alrededor de la comprensión de fenómenos sociales buscando, con ello, mejorar las herramientas investigativas y conceptuales. De igual manera, el perfil ocupacional del egresado de la Maestría se preocupa por la investigación humanista, por el diseño y ejecución de proyectos socioculturales, por la conformación de equipos interdisciplinarios y por la vocación investigativa y académica. Todas esas características están recogidas, de alguna u otra manera, en la realización de este trabajo en la medida en que la relación del perfil ocupacional del egresado de la Maestría con el diseño de las políticas públicas está atravesado por la comprensión misma de tal proceso, por su abordaje y comprensión analítica. El diseño y ejecución de proyectos socioculturales toman forma, en buena medida, a través de procesos de políticas públicas. De esta manera, este trabajo promueve un fortalecimiento en el perfil del egresado en tanto indaga sobre los fundamentos analíticos a través de los cuales tales procesos son interpretados y evaluados. También, este trabajo representa la vocación investigativa a través de espacios interdisciplinarios de investigación. De esta manera este trabajo no tiene por qué pensarse como lejano a las humanidades; antes bien, es bastante cercano en la medida en que posibilita el diálogo interdisciplinar que es fundamental para las humanidades y las ciencias sociales.

un diálogo interdisciplinar alrededor de la acción colectiva. En este sentido, este trabajo se posiciona en el punto de intersección entre dos de las disciplinas involucradas: el estudio de las políticas públicas por un lado (economía política), y el estudio de la estrategia como práctica por otro (administración). En esta medida, este trabajo pretende establecer un puente de comunicación entre ambas disciplinas. Este puente de comunicación se convierte en el segundo objetivo de este trabajo de investigación. Tal confrontación estimuló la realización de un mapeo general de cada campo, que permitiera, así, generar y establecer puntos de intersección entre ellos. Tales puntos de intersección se presentarán en términos de desafíos investigativos comunes a ambos campos que se fueron haciendo evidentes en la medida en que la investigación misma avanzaba. Establecida así la similitud, el objetivo final de este trabajo de investigación consiste en señalar la posible pertinencia de abordar el fenómeno de las políticas públicas (a)trayendo a su estudio las herramientas desplegadas a través del acercamiento investigativo de ‘Strategy as Practice’.

Señalada pues la necesidad de establecer un vínculo dialógico entre dos disciplinas (la administración y la economía política), este trabajo se realizó a partir, por un lado, del estudio general sobre “Strategy as Practice (SasP)”, perspectiva teórica que intenta abordar la estrategia desde una mirada sociológica definiendo a la estrategia como una práctica social, y, por el otro, desde el estudio general sobre el análisis de las políticas públicas. De esta manera, el estudio de SasP permitió varias cosas: primero, reconocer el llamado giro o turno de la práctica dentro de los estudios en ciencias sociales y humanidades y, segundo, rastrear el desarrollo de esta perspectiva desde la práctica en los estudios sobre la estrategia organizacional. Es necesario señalar algo primero: puede parecer algo desequilibrado el tratamiento que se da dentro del trabajo al terreno de las políticas públicas frente al de la estrategia. No debe considerarse como desproporcionado, en la medida en que lo que me interesa mostrar es cómo se posicionó SasP dentro de los estudios en estrategia y cómo, desde allí, es posible articular la perspectiva SasP con otros campos de estudio, siendo en este caso las políticas públicas. Lo que interesa en este trabajo es la articulación entre la perspectiva de Strategy as Practice con el análisis de políticas públicas. Así, el apartado sobre estrategia debe tomarse como una breve contextualización de lo que se ha entendido por estrategia y de cómo, desde esas definiciones, se fue abonando el terreno para la constitución de perspectivas investigativas que tuvieran en cuenta no sólo a los análisis cuantitativos. El resultado será mostrar que SasP hace parte de esa línea de investigación en estrategia que la entiende como un fenómeno complejo que debe ser abordado con diferentes herramientas recogidas desde las ciencias sociales y las humanidades.

Teniendo en cuenta lo anterior, tenemos: SasP hace un llamado explícito al ejercicio de llevar esta mirada sociológica desde la práctica a otros terrenos diferentes de la estrategia y de las organizaciones privadas, siendo así posible el plantearse la pregunta sobre la posibilidad y la pertinencia de llevar esta perspectiva teórica y metodológica a espacios y organizaciones de carácter público.

Así, el desarrollo de este trabajo es importante por varios asuntos: El primero de ellos es satisfacer los objetivos planteados dentro del grupo de investigación TIAC de la universidad Eafit. Por otro lado, es importante porque gracias a los desarrollos llevados a cabo en los estudios sobre estrategia, es posible replantear la forma en cómo se concibe y se estudia el fenómeno de las políticas públicas. Aclaro: el objetivo de SasP dentro de los estudios en estrategia es ampliar la mirada investigativa de tal manera que permita involucrar nuevos elementos, tanto conceptuales como metodológicos, a la investigación sobre estrategia. En este sentido, el objetivo de este trabajo sería similar, en la medida en que entablar el puente desde SasP hacia el análisis de las políticas públicas permitirá, también, ampliar las herramientas investigativas sobre el fenómeno de las políticas públicas.

El puente más firme que pudo establecerse a través de esta investigación es aquel posicionado alrededor de los desafíos investigativos en ambos fenómenos. Podría decirse que tanto los estudios en estrategia como el análisis de las políticas públicas han sido desarrollados, en mayor medida, alrededor de esquemas generales que intentan destacar unos elementos esenciales dentro de cada uno de ellos. Tales mapas generales han servido como ayuda metodológica para sustentar desarrollos investigativos (bien sea explicativos, normativos, evaluativos, entre otros). SasP se está posicionando como una perspectiva que, en el terreno de la estrategia, pretende abordar tales desafíos pero que, sin limitar su aplicabilidad, hace explícita, como ya se ha hecho mención, la alternativa, posibilidad y pertinencia de acoger sus fundamentos conceptuales y metodológicos para que sean aplicados en entornos y fenómenos distintos al de las organizaciones privadas y la estrategia respectivamente.

La estructura del trabajo se presenta de la siguiente manera: una primera parte dedicada a las políticas públicas en donde se pretende mostrar de manera general lo que ha sido el desarrollo y evolución de los estudios sobre políticas públicas, y cómo tal desarrollo y evolución ha estado ligado a unos modelos que rescatan una serie de etapas o pasos necesarios dentro del proceso de las políticas públicas. Así, se presentan algunos de los enfoques más conocidos y sus características, bondades o ventajas más sobresalientes. Posteriormente se tratará de mostrar qué es la estrategia, cómo han sido las formas de entenderla, y a través de cuáles perspectivas se ha abordado el fenómeno de la estrategia, todo ello apuntando a señalar una serie de similitudes entre ambos campos. Se tratará de mostrar la relevancia de lo que ha sido el llamado giro a la práctica y cómo tal giro ha sido tomado por investigadores dentro del campo de la estrategia logrando con ello la emergencia de un sub-campo de investigación denominado Strategy as Practice. Por último, y después de haber definido a Strategy as Practice como un subcampo con unas preocupaciones e inquietudes particulares y que pretenden satisfacer desafíos investigativos y metodológicos en el campo de la estrategia, se tratará de evidenciar la pertinencia de llevar la perspectiva utilizada desde SasP al terreno del estudio de las políticas públicas.

Antes de pasar al cuerpo del trabajo, creo que también es pertinente hacer alguna salvedad. Este trabajo, como ha pretendido mostrar esta introducción, pretende establecer un diálogo. En esa medida, la revisión de literatura se concentró en los trabajos seminales de ambos campos en la medida en que este esfuerzo por el establecimiento de un diálogo supuso un esfuerzo de exposición de los fundamentos sobre los cuales se han desarrollado los estudios de cada uno de ellos³. Siguiendo a Alvesson (2013), tenemos que “however, compared to gap-spotting research, problematization efforts are less concerned with covering all possible studies within a field than with uncritically reproducing the assumptions informing these studies. Problematization research typically involves a more narrow literature coverage and in-depth readings of key texts, with the specific aim of identifying and challenging the assumptions underlying the specific literatura domain targeted” (p.57) Este trabajo es, así, una especie de interrogación en donde las preguntas esenciales giran alrededor de la pertinencia por establecer puentes de comunicación teórica y metodológica entre diferentes disciplinas de manera tal que permitan generar nuevas comprensiones de los fenómenos a estudiar.

Otra observación que puede hacerse al trabajo es sobre la necesidad de vincular bastantes/excesivas notas al pie de página y de dejarlas en su idioma original. Respecto a este asunto, he de decir que valoré mucho la pertinencia de traducir las citas relevantes para el trabajo. En esa medida, debo aclarar que, en algunas ocasiones, utilicé el recurso de parafrasear o sintetizar información a través de mi interpretación. En otros momentos, la mayoría de ellos, opté por dejar las citas en su idioma original en la medida en que sentía que se perdía fuerza y significado en el ejercicio de traducción. En cualquier caso, las citas en el texto, que parecerán tal vez excesivas, dan fuerza al trabajo en la medida en que señalan constantemente las discusiones que se dan en cada campo y los autores involucrados en ellas. Tal diálogo entre el texto principal y las notas y citas me parecen una ayuda fundamental en la medida en que permiten ampliar el marco de discusión y abrir otros caminos para pensar asuntos relacionados con la misma que, sin ser temas centrales del trabajo de investigación, sí permiten ampliar un poco el asunto para señalar que tales fenómenos estudiados en este trabajo no son tan simples como pueden aparentar y que, por tanto, tal cantidad de referencias permiten ser consciente a cada momento de la complejidad de los asuntos estudiados.

³La búsqueda y revisión de literatura se hizo teniendo en cuenta, como ya se hizo mención, a los textos seminales de cada campo. En esa medida, metodológicamente se propuso indagar los fundamentos de cada campo a través de un mapeo general de la bibliografía fundamental de cada uno de ellos. Así, y a través de una lectura problematizadora, se pudo establecer unas similitudes en ambos campos en la medida en que, enfrentándose a procesos parecidos, presentan actualmente desafíos similares. La revisión de literatura se llevo a cabo teniendo en cuenta una bibliografía base y otra emergente que se mostraba necesaria en la medida en que la investigación misma lo ameritaba, lo necesitaba.

Las políticas públicas

“The idea of public policy presupposes that there is a sphere or domain of life which is not private or purely individual, but held in common. The public comprises that dimension of human activity which is regarded as requiring governmental or social regulation or intervention, or at least common action”⁴

“If the study of public policy and providing advice to policymakers has a relatively short academic lineage, from a practitioner standpoint, it reflects a storied legacy. Rulers have been the recipient of policy advice since at least the recording of history (see Goldhamer 1978 for details); advisers to whomever ruled were rarely lacking for reasons easy to imagine. However, there is a clear distinction between the earlier purveyors of policy advice and what later came to be known as the policy sciences, namely that advisers to rulers rarely relied on extensive policy research nor carefully crafted reports. Their advice, whatever its merits, was usually shaped by their ‘power behind the throne’ experience. For this reason, policy advisers were invariably members of the royalty or the ruler’s personal attendants; there is scant record of laypersons serving in an advisory capacity” (DeLeon & Martell en Peters et al., 2010)

El término ‘policy’ es ambiguo. En el español no puede hallarse una traducción⁵ precisa que abarque todo lo que él implica como cuando es referido en idioma inglés⁶⁷. En el inglés, ‘policy’ puede

⁴Parsons, Wayne. Public Policy. An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Edward Elgar Publishing Limited, Inc. 1995 P.3

⁵Ver Guerrero, 1993

⁶“Over the years a number of our graduate students for whom English is not a native language have pushed us particularly hard to clearly distinguish politics from policy and have mostly been less than satisfied with our answers. Several of these students have stated that in their native languages there is no equivalent word for the concept of policy as it is employed in the political science policy literature” (Smith & Larimer, 2017)

⁷“...en los idiomas con ascendencia latina (entre ellos el castellano), la palabra *política* tiene tres acepciones bien diferentes. La primera corresponde a la expresión inglesa *politics* con la cual se designa la práctica de la competencia política, especialmente entre partidos y a través de estrategias desarrolladas por los partidos profesionales. Es la actividad dirigida a la conquista, ejercicio y mantenimiento del poder o, como algunos la denominan, es ‘el arte de lo posible’. La segunda hace referencia al vocablo inglés *polity* con la cual se entiende la estructura y la organización política. La tercera es el vocablo *policy* (*policies* en plural) con significado de directriz o curso definido de acción, deliberadamente adoptado y perseguido para conseguir un determinado fin. Esta última es el objeto de este documento. El problema es, pues, que en nuestro idioma no se dispone de vocablos diferentes para expresar una y otra realidad” (Salazar Vargas, 2009, p.32)

diferenciarse claramente del término “administration”⁸ (Parsons, 1995, p.13). A pesar de esta dificultad en la traducción, una primera aproximación al término ‘policy’ sí puede lograrse a través de su antónimo, tal como lo señala Parsons (1995): “And its antonym? [de ‘policy’] Aimlessness”⁹ (p.13)

“Policy therefore as a term becomes an expression of political rationality. To have a policy is to have rational reasons or argument which contain both a claim to an understanding of a problem and a solution. It puts forward what is and what ought to be done. A policy offers a kind of theory upon which a claim for legitimacy is made” (Parsons, 1995, p. 15)

Tratando de dibujar una línea acerca de qué puede entenderse sobre eso que se denomina ‘Policy’, y teniendo en cuenta tanto la referencia a su antónimo como la relación que se establece frente a la organización pública en términos de búsqueda de solución de un problema¹⁰¹¹, podría decirse que, en tanto un plan destinado a satisfacer un objetivo, el término ‘policy’ apela a un tipo de definición subsidiaria de un tipo particular de racionalidad¹². Esta racionalidad no era, o no es, más que la apuesta

⁸Dwight Waldo propone entender la Administración (‘Administration’) como un tipo de esfuerzo humano cooperativo que tiene un alto grado de racionalidad. Tal racionalidad se entiende “as action correctly calculated to realize given desired goals with minimum loss to the realization of others desired goals” (Rossenbloom, Goldman, & Ingraham, 1994). Por otro lado, es cierto que existen múltiples debates sobre las diferencias y similitudes entre la administración pública y la administración privada. Sin embargo, puede hablarse de la Administración en general como un compilado de funciones generales, y que variarán de acuerdo a tiempos y contextos, que deben asumirse por diferentes agentes dentro de las específicas estructuras de las organizaciones (Graham T. Allison en Rossenbloom, Goldman, & Ingraham, 1994, p.154) Así, creo que una primera diferenciación entre ‘Administration’ y ‘Policy’ puede sugerirse en la medida en que, además de que la segunda sea una respuesta puntual a un objetivo o problemática específica más que unas funciones generales destinadas a ser satisfechas por una persona o un grupo de personas de acuerdo a la estructura y a la naturaleza misma de las organizaciones, responde, también, a un sector particular, entendiéndose el sector público, o, mejor, orientado hacia el servicio público.

⁹“The modern meaning of the english notion ‘policy’ is that of a course of action or plan, a set of political purposes – as opposed to ‘administration’ (Wilson, 1887). Above all, the modern meaning of the word, dating from the post-Second World War period in particular, is that policy as a rationale, a manifestation of considered judgement. Imagine, for example, politicians admitting that they do not have a policy on x? A policy is an attempt to define and structure a rational basis for action or inaction.” Parsons, Wayne. Public Policy. An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Edward Elgar Publishing Limited, Inc. 1995 P.14

¹⁰“The problem orientation is arguably a pretty thin way to connect the disparate research questions that orient different policy domains; it is no weaker (and perhaps a good deal stronger) than the bonds that hold together varied subfields in disciplines like political science, public administration, and sociology” (Smith & Larimer, 2017, p.212)

¹¹ “Laswell began with a clear(ish) notion of the concept of public policy. He viewed policy generically as “the most important choices made in organized or in private life” (1951b,5). Public policy, then, was the response to the most important choices faced by government”

¹²El profesor Eslava expone dos fórmulas para comprender las relaciones de causalidad en las problemáticas a las que se enfrentan las políticas públicas. Estas fórmulas responden, pues, a dos tipos de causalidad. La primera de ellas es la causalidad lineal: “Por ejemplo, si la argumentación conceptual y empírica, esgrimida durante la deliberación y factibilidad de la política, establece que la pobreza obedece a la falta de ingreso, el instrumento de gobierno seleccionado es la entrega de un subsidio en dinero, y la evaluación de esa política se preguntará por el número de personas beneficiadas que logra superar el umbral de la pobreza. En este caso, se asume la

por mejorar los procesos del Estado a través de la investigación¹³ y el conocimiento¹⁴. Esta racionalidad se explicita en la convicción de que la comprensión analítica de un problema podrá esclarecer posibles rutas de actuación que permitirán solucionarlo¹⁵. Este movimiento por intentar mejorar en eficiencia los procedimientos asociados al Estado¹⁶ derivó en la consolidación de la

pregunta social (pobreza) como una variable dependiente que recibe respuesta por medio de la intervención sobre su variable explicativa (ingreso) por tanto, se tiene una causalidad de tipo lineal que condiciona la efectividad de las políticas públicas al acierto en el diagnóstico de la variable explicativa, evento que no está exento de error y de hecho, ante la complejidad de los problemas sociales que esperan resolución, constituye un análisis parcial proclive a la omisión de variables explicativas relevantes.” (Eslava Gómez, 2011, p.40) La segunda es la causalidad sistémica “cuyo objetivo es elaborar un diagnóstico integral, allende las relaciones de causas lineales con base en la inclusión de variables explicativas colaterales endógenas y exógenas. El ejemplo de la pobreza puede ilustrar las categorías anotadas: la educación básica es variable colateral endógena porque explica la formación técnica requerida para aumentar el ingreso, y las normas legales son variables colaterales exógenas⁸ que, sin explicar o ser explicadas por otra variable determinante, tienen la capacidad de influir en la asignación de los subsidios” (Eslava Gómez, 2011, pp.40-41)

¹³“La moderna fundación de las Ciencias de las Policy tiene una fecha precisa: 1951, cuando se reúne un notable grupo de científicos sociales en la Universidad de Stanford con el objeto de discutir sobre las *Policy Sciences*. En esta reunión se consolidan antecedentes, que se remontan a 1937, cuando en la Escuela de Graduados de Administración Pública de la Universidad de Harvard se introdujo el estudio de la Policy Pública. En 1940, con base en esta experiencia, se formó un Comité Interdisciplinario dedicado al desarrollo curricular de esta nueva disciplina. Uno de sus más fructuosos productos fue el libro *Administración pública y políticas públicas (Public Administration and Public Policy)* de Harold Stein, que comenzó a utilizarse como libro de texto en el año de su publicación: 1952. Hay que hacer notar que dicho Comité estaba formado por destacados académicos de la Administración Pública, pero que el sucedáneo desarrollo de las Ciencias de las Policy, se debió también al empeño de otros profesionales, principalmente investigadores de operaciones y analistas de sistemas. Uno de los impulsos más poderosos a favor de la plena incorporación de las Ciencias de las Policy en las universidades norteamericanas, provino de un catedrático de Universidad Hebrea de Jerusalem: Yehezkel Dror, quien propuso en 1967 la creación de la carrera profesional de Analista de Policy. Siete años después la Asociación Nacional de Escuelas de Negocios y Administración Públicos (National Association of Schools of Public Affairs and Administration, NASPAA), incluyó a las Ciencias de la Policy, entre los cinco temas mayores de la enseñanza de las carreras universitarias relativas al servicio público. En la década de los ochenta, los cursos de la Policy Pública se habían extendido a nueve universidades estadounidenses (González, 1987)

Asimismo, la Economía brindó su cuota de progreso a las Ciencias de la Policy. En 1958, Charles Lindblom, introdujo la categoría Análisis de Policy (Policy Analisis) en el lenguaje de la especialidad y, en paralelo, propuso al método incremental como instrumento de análisis de las Políticas del Gobierno, (Ukeles, 1977; Engelbert, 1977); método que, ha sido valorado como uno de los propios de la Ciencias de la Policy y una de las muestras de su solidez académica” (Guerrero, 1993, p.33).

¹⁴“[...], the American university at the turn of the 20th century housed a number of disciplinary approaches, such as political science, anthropology, geography, law, psychology, sociology and public health, that were the natural precursors to the study of public affairs in general and the activities of government in particular” (Peters et al., 2010, p.32)

¹⁵ “In the post-war era liberal ideas about the purpose of public policy-making were predicated on the belief that the role of the state was to manage the ‘public’ and its problems so as to deal with those aspects of social and economic life which markets were no longer capable of solving. The key of this brave new world was the development of a policy process and decision-making which was more informed by knowledge than it had been in the past” (Parsons, 1995, p.6)

¹⁶“Las Ciencias de la Policy tienen su origen en la convicción (dentro de la academia estadounidense) de que muchos de los resultados de la Segunda Guerra Mundial fueron negativos por el comportamiento inadecuado del gobierno; y en que además, dicho comportamiento puede resultar mortífero en el futuro, tras la inauguración de la era de las armas nucleares. El centro de la discusión, es el desenvolvimiento deficiente de la actividad gubernamental y propiamente la carencia de Políticas que, a entender de un participante de la reunión de Stanford de 1951, constituyan un “cuerpo de principios para guiar la acción”, del gobierno, en una selección calculada que rinda dividendos en el logro de metas específicas (Rothwell, 1951, p.IX). La nueva noción de Policy, trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como una parte de un proceso general,

creencia en que el conocimiento y la investigación mejoraría las prácticas asociadas a la administración pública, y todo esto abrió el espacio para la creación de un nuevo campo dirigido al estudio del proceso de las políticas públicas.

“It is no coincidence that the study of public policy emerged at the same time as most Western states expanded the scope of their responsibilities. While the twentieth century has seen a rapid expansion in the range of activities undertaken by governments and an acceleration of the proportion of national income taken up by taxes and government expenditure, the 1960s was the period when the rate of growth accelerated. In the late nineteenth century the state had taken responsibility for many ‘public goods’, such as sanitation and public health and, after the Second World War, had increased its reach to economic policy and to combating unemployment. But it was in the 1960s that public action extended to anti-poverty programmes, efforts to combat racial discrimination, policies to improve public healthcare and many other measures” (John, 1998, pp. 3 - 4)

El preguntarse por el ‘qué es’ una política pública y el ‘qué debería ser hecho’ por medio y a través de ella, abrió el espacio para la posibilidad de una articulación más cercana entre varias disciplinas académicas y el Estado. Este arribo de disciplinas académicas a los procesos del Estado comenzó a definir, tal vez de manera un tanto difusa, un campo multidisciplinar alrededor del proceso de las políticas públicas¹⁷. De esta manera, la ambigüedad misma del campo, la variedad tanto de los actores como de los investigadores, han derivado en una variedad de acercamientos al fenómeno de las

junto con la clarificación de metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida. Esta trascendental noción de Policy, le atribuye el carácter de “un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente”, según la idea de Easton Rothwell. Las Ciencias de la Policy, así, tienen como finalidad colaborar a la construcción de una actividad gubernamental que sea capaz de construir el futuro de las naciones” (Guerrero, 1993, p.34)

¹⁷“Dentro de sus primeros 20 años de existencia (1951-1971), las Ciencias de la Policy se enriquecieron con la participación de otras disciplinas, tales como las ciencias físicas y biológicas, en tanto que las ciencias sociales habían entrado de lleno en las investigaciones prospectivas. En lo particular, tanto los físicos como los biólogos, se mostraron interesados en las implicaciones del conocimiento en el ejercicio de las políticas y en general, en la aplicación de la ciencia a los asuntos gubernamentales. Asimismo, las Humanidades se incorporaron a las Ciencias de la Policy, principalmente la Jurisprudencia, y de manera muy activa comenzaron a participar en los medios de difusión de aquellas disciplinas, en sus escuelas y cursos, en sus asociaciones profesionales y en sus academias. Sin embargo, el sello distintivo de las Ciencias de la Policy fue el predominio que, durante las dos décadas señaladas, ejercieron disciplinas que se desarrollaron en paralelo y cuyos cultivadores, se desempeñaron vigorosamente en el campo de la Policy. Estas disciplinas fueron las Ciencias de las Decisiones, las Ciencias del Comportamiento y el Análisis de Sistemas (Lasswell, 1971)” (Guerrero, 1993, p.35).

políticas públicas¹⁸, lo que ha llevado a cierta caracterización un tanto particular, cuando no difusa, del ‘policy field’.

“Unlike many others subfields of the social sciences, however, these approaches seem to be complementary much more than they are contending, mainly because of many different types of questions which scholars raise in policy analysis. As a result, much of the controversy that has evolved in political science over rational choice versus other theories never made much of an imprint in the field of public policy” (Peters et al., 2010, p.3)

“For the greater part of the period [período entre guerras hasta principios de la década de 1960] fields such as sociology, psychology, political science, social administration, management, and natural sciences with policy implications remained related, but in no sense formed a common approach. It was in America where moves towards a more unified approach to the study of public problems and policy really began in the work of Harold Laswell, which culminated in the publication of Lerner and Laswell’s volume on the ‘policy sciences’ (1951)” (Parsons, 1995, p.18)

La particularidad del campo de las políticas públicas (‘policy field’) puede plantearse en función de la relación entre el Estado, por un lado, el contexto histórico¹⁹ por otro, y las disciplinas académicas involucradas en esta re-configuración²⁰ del estado durante el siglo XX, tal y como lo señalaba Parsons (1995) en las citas anteriores²¹. El estudio de las políticas públicas, podría decirse, ha estado

¹⁸“De acuerdo con el parámetro teórico escogido, se puede llegar a distintas conceptualizaciones de lo que se entiende por *políticas públicas*. De hecho es posible encontrar en la academia, treinta o cuarenta definiciones diferentes” (Salazar Vargas, 2009, p.44)

¹⁹“En toda política pública hay dos dimensiones básicas: una *temporal* y otra de tipo *espacial*. La dimensión temporal sitúa el asunto en un momento determinado y permite diferenciar la situación presentada con la de otro momento. Existe también una dimensión espacial porque las políticas públicas varían de un lugar a otro, no sólo por las condiciones propias de los distintos espacios, sino también porque esas condiciones espaciales implican comportamientos económicos, políticos y culturales diferentes y actores diferentes, propios y específicos” (Salazar Vargas, 2009, p.52)

²⁰“Moving the policy sciences from the halls of academe to the offices of government largely occurred on the federal level during the 1960s (see Radin 2000), such that, by the 1980s, virtually every federal office had an analytic office. Since then, many states (including memberships in inter-state consortia, such as the National Conference of State Legislatures) have built up policy analysis shops to the extent budgets permit. In addition, for-hire ‘think tanks’ of most every political orientation have proliferated. Every public sector official would agree that more information on which to base decision and policies is better than less. To serve that demand, virtually every university has a graduate program in public affairs (or has re-tooled its public administration program) to fill the apparent need for sophisticated policy analysis.” (DeLeon & Martell en Peters et al., 2010, p.33)

²¹“The lack of unity to the study of public policy reflects the nature of the research topic. Public policy is hard to research as it is a composite of different processes that crosscut most branches of government and involve many decision-makers” (John, 1998, p.9)

estrechamente ligado con la función estatal²², o con lo que se ha entendido como tal, esto es, lo que se da por sentado que debe ser el comportamiento del Estado en momentos históricos precisos²³. Los acercamientos de investigación a las políticas públicas responden más o menos directamente a estas particularidades históricas, como lo fue, por ejemplo, el Estado de bienestar. En cualquier caso, las políticas públicas y su estudio han estado marcados por unas necesidades objetivas alrededor de problemas puntuales y en medio de contextos específicos. Estas necesidades objetivas del Estado en términos de respuestas a situaciones problemáticas (o a presiones ejercidas por diferentes grupos²⁴), tal como pueden ser sus procesos mismos de legitimación a través de las políticas públicas, no deben tomarse como medidas absolutas del proceso de las políticas públicas. Tanto los investigadores como los acercamientos investigativos, tal como lo señalan Hupe & Hill en su capítulo (Peters et al., 2010, p.4), han respondido más a unas tendencias subjetivas investigativas que a una reflexión sobre los cambios del proceso de las políticas públicas en sí mismo.

“It could well be argued that institutional approaches, ideational approaches or, indeed, most of all of the approaches covered in this handbook are to a large extent more a reflection of changes in the preferences among the observers of public policy than a reflection of changes in policy itself”²⁵(Peters et al., 2010, p.4)

²²Dice DeLeon y Martell (2010): “The policy Sciences approach was explicitly focused on the rigorous application of a variety of science endeavors (hence, the plural usage of ‘sciences’) to issues affecting the processes of governance; along this line, Lasswell wrote of the knowledge ‘in and of’ the act of governing; that is, the process and substance of governance (respectively). In addition, there was a clear understanding of the necessity of democratic processes or what he defined as the ‘policy sciences of democracy’ (e.g., Lasswell 1951b).” (Peters et al., 2010)

²³“Particularmente, la utilidad de las Ciencias de la Policy, es mayor en la etapa en que se definen los objetivos de la acción del Gobierno, pues durante el proceso gubernamental, con frecuencia dichos objetivos son diseñados en condiciones insuficientemente explorados. Para el caso, las Ciencias de las Policy, proporcionan métodos y técnicas probados, que aportan certidumbre a la situación en la cual se definen los objetivos. Las Ciencias de la Policy pueden capacitar a los gobernantes para traducir nociones generales en acciones específicas, los pueden habilitar para prevenir las repercusiones de las mismas y sortear posibles conflictos que emerjan de su aplicación. De otorgarles los créditos que merecen las Ciencias de la Policy, éstos emanarán de la provisión de una adecuada estimación de los factores relacionados al proceso de decisiones, inherentes al Gobierno, porque la Policy esencialmente facilita la anticipación de eventos, aporta una predicción razonablemente confiable y sirve al proceso de decisión, por lo que pueden ser generosamente beneficiosas, pues no sólo brindan sus frutos a los científicos de la Policy y a los hacedores de Policy, sino también a la ciudadanía en general” (Guerrero, 1993, p.35)

²⁴“A la pregunta: ¿quiénes son los actores de una puesta en agenda?, Thoenig responde que la literatura dedicada a las **políticas públicas** tiende a analizar a los actores como empresarios políticos, en particular cuando los conflictos requieren de un plan pluralista y diferenciado que suponga una situación de mercado (Bardach, 1977). En otros términos, los individuos, grupos o agrupaciones sociales movilizan los recursos y oportunamente ponen en marcha estrategias de juego, para lo cual buscan obtener una posición de consideración por parte de la autoridad pública legítima” (Salazar Vargas, 2009, p.51)

²⁵Peters, B. Guy; Pierre, Jon. Introduction. En: Handbook of Public Policy. Edited by: Peters, B. Guy; Pierre, Jon. SAGE Publications Ltd. 2010. P.4

La cita anterior abre pues la posibilidad de entender mejor lo que ha sido el desarrollo de los estudios de las políticas públicas. Se señalan unas tendencias subjetivas²⁶ dentro de la investigación de las políticas públicas, y se señala, también, una falencia. La primera creo que bien podría entenderse como eso que ya mencioné anteriormente, a saber, las políticas públicas y su estudio han sido subsidiarios de un tipo (o unos tipos) particulares de pensar (sobre) el Estado ligado a cierto tipo de racionalidad que rescata al avance en las ciencias sociales y administrativas como herramienta útil y directa para el mejoramiento de la actuación del Estado en términos de eficiencia y eficacia²⁷. Sin embargo, creo que es esta misma variedad y diversidad de abordajes del fenómeno lo que permitirá establecer unas formas analíticas más amplias²⁸ que permitan, precisamente, enfrentar la falencia que se menciona, a saber, el haber dejado de lado la reflexión sobre los cambios en el fenómeno de las políticas públicas en sí mismo más allá de las preferencias de los investigadores. Las preguntas que podrían hacerse serían, tal vez, las siguientes: ¿qué tanto de prejuicios investigativos hay en la superficie de la consolidación del fenómeno de las políticas públicas? ¿Son estos prejuicios dañinos o, en caso contrario, son los que permiten avanzar en el estudio de las políticas públicas?

Desarrollo y tendencias en los estudios sobre políticas públicas.

Es importante, pues, ubicar un punto de partida o, mejor, una raíz común más o menos aceptada en lo que se refiere a los estudios de políticas públicas. Se sabe que Harold Laswell impulsó la creación de un campo disciplinar específico que se dedicara al estudio de las políticas públicas, algo que él

²⁶Podría ponerse como ejemplo la siguiente cita: “[...] why did policymakers decide to act when they did? How did these issues move from relative obscurity to the government agenda? Agenda setting is “the process by which information is prioritized for action, and attention allocated to some problems rather than others” (Jones and Baumgartner 2005, ix). It is frequently assumed that this process is logical and rational; in reality, the process is as much as it is logical, and some theorists have claimed that it is more rationalized than rational (e.g., Kingdom 1995)” (Smith & Larimer, 2017, p.94)

²⁷“The 1960s idea that public action could solve perennial social problems reflected the optimism and confidence of the decade [...] The optimism affected the social sciences and encouraged scholars to believe that research could contribute to success of public action. Part of the stimulus for the policy-oriented approach was the belief that all of the disciplines of the social sciences could be harnessed for the grand project of revolutionizing public intervention. The use of social sciences in policy was encouraged by governments who were eager to deploy the insights of research when designing responses to public problems [...] Research councils and professional associations sponsored conferences and publications on policy matters (Parsons 1995: 28). A new sub-discipline of public policy was announced” (John, 1998)

²⁸“But what connects the disparate domains of policy studies? What stitches them together into something that can be defined and defended as a distinct field? The best way to answer these questions is to return to Lasswell’s notion of the policy sciences as problem oriented. That orientation makes the field multidimensional by definition, in the sense that policy studies is oriented not toward a particular problem but toward social problems (plural) more generally” (Smith & Larimer, 2017, p.94)

denominó las “Policy Sciences”²⁹. Como bien lo indican Smith y Larimer (2009), la visión de Laswell de unas ‘policy sciences’, o de un campo disciplinar claramente diferenciado de, por ejemplo, la ciencia política y la economía, se sustentaba en una serie de características, a saber: las ‘policy sciences’ deberían estar orientadas a un problema, deberían ser multidisciplinares, metodológica y teóricamente sofisticadas y deberían contar con una orientación valorativa, que en el caso propuesto por Laswell, sería el compromiso constante de los estudios de las políticas públicas con los valores democráticos, esto es, las ‘policy sciences’ como defensoras y profundizadoras de la democracia³⁰ (Smith & Larimer, 2009)

A pesar del esfuerzo de Lasswell por la creación de un campo de las ciencias o los estudios de las políticas públicas, actualmente es imposible dar cuenta de que tal campo, tal como se lo imaginaba Lasswell, existe³¹. Y no existe en la medida en que no se han podido superar varios obstáculos, si se quiere. Uno de ellos, y como el más relevante a mi juicio, es la imposibilidad de reunir bajo un mismo rótulo o etiqueta la gran variedad de actores e investigadores alrededor de las políticas públicas, al igual que la dificultad de construir, bajo consenso, una definición precisa y puntual acerca de qué es una política pública³². Pues bien, como lo señalan Smith y Larimer (2009), no hay duda de que hay gente e instituciones dedicadas al estudio de las políticas públicas, pero son de tal variedad³³ (desde cursos de posgrados en universidades, grupos profesionales de estudio de las políticas públicas, revistas académicas, hasta personas involucradas con el gobierno en todos sus niveles, ONG’s, grupos de interés, consultores privados, etc) y amplitud que, al momento de un intento por definir las fronteras específicas del campo, no ha quedado otra opción que un intento más o menos sensato de

²⁹“Lasswell (1956) was one of the first to approach the overall process of the making of public policy explicitly in terms of ‘phases’ or ‘stages’. He uses that term to refer to a set of separate and successive steps, thought of as in principle taken in a chronological order, from initiative via formulation and decision to evaluation and termination. More specifically, Lasswell (1956) distinguishes between what he calls the seven ‘stages’ of the ‘decision process’: intelligence, promotion, prescription, invocation, application, termination, appraisal. In doing this Lasswell argues that he is framing a ‘conceptual map (that) must provide a guide to obtaining a generalized image of the major phases of any collective act’ (Laswell, 1971: 28)” Hupe, Peter L.; Hill, Michael J. The three action levels of governance: Re-framing the policy process beyond the stages model. En: Handbook of Public Policy. Edited by: Peters, B. Guy; Pierre, Jon. SAGE Publications Ltd. 2010. P.16

³⁰“It is probable that the policy science orientation ...will be directed toward improving the knowledge needed to improve the practice of democracy. In a word, the special emphasis is upon the policy sciences of democracy, in which the ultimate goal is the realization of human dignity in theory and practice (Lasswell, 1951b: 14-15)” Parsons citando a Lasswell Parsons, Wayne. Public Policy. An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Edward Elgar Publishing Limited, Inc. 1995 P.6

³¹“We need not necessarily agree with all of the claims of the demise of the policy sciences and certainly not the utility of policy research in general. Still, one can assert that the Lasswellian charge for the policy sciences in either application or concept has not been universally realized” (DeLeon & Martell en: Peters et al., 2010, p.33)

³²“Public policy has never been defined with a degree of specificity that clearly separates what a public policy scholar is studying from, what, say, a political scientist or economist is studying. Indeed, judging by the relevant extant scholarship, coming up with such definition may be impossible” (Smith & Larimer, 2017, p.18)

³³“Now no aspects of politics occurs without the participation of policy analysts, academics, ‘think-tanks’ and consultants, all offering their preferred solutions to public problems” (John, 1998)

proponer unas definiciones amplias y generales que permitan abarcar tal variedad de personas e instituciones involucradas, algunos más algunos menos directamente, con el estudio de las políticas públicas. Lo anterior ha hecho que siempre esté latente la siguiente pregunta: “Is there anything that ties all of this together?” (Smith & Larimer, 2009, p.2)

Pueden pues plantearse dos tendencias alrededor de las cuales pueden agruparse, y se han agrupado, los diferentes actores y acercamientos alrededor de las políticas públicas, y de las cuales ha predominado la segunda, a saber, el estudio de las políticas públicas tomándolas como medio para dar cuenta de la acción y el comportamiento del Estado.

La primera tendencia, y la que se quiere resaltar en este trabajo, es posible gracias a la oportunidad, abierta por esa “falencia” mencionada anteriormente, de replantearse la pregunta acerca de la naturaleza de los estudios de las políticas públicas y, por ende, la naturaleza misma de las políticas públicas. Siendo así, tenemos que podría plantearse el estudio de las políticas públicas como uno cuya finalidad es estudiar el fenómeno de la ‘public policy’ en sí mismo, tendiendo a generar un campo disciplinar autónomo y diferente de otras disciplinas (economía, ciencias políticas, administración pública, entre otras) y siendo necesario, dentro de esta perspectiva, la búsqueda de una delimitación más o menos precisa, aunque no excluyente y limitante, del campo. Esta tendencia se resume con la pretensión que tuvo Harold Laswell de la creación de una disciplina autónoma: lo que Harold Laswell llamó las ‘policy sciences’.

Por otro lado, la segunda tendencia, como ya se hizo mención, podría definirse en función de la pretensión de objetivar un fenómeno para, a través de él, dar cuenta de la acción gubernamental y, en esta medida, entender el comportamiento institucional a través de un objeto de investigación, a saber, las políticas públicas. Las políticas públicas son entonces un medio que permite acercarse a un estudio más profundo del Estado y las instituciones que dentro, o alrededor de él, funcionan. Este segundo enfoque no se concentraría en el fenómeno del ‘policy making’ en sí mismo, sino como medio que permita dar cuenta del comportamiento institucional del Estado.

En cualquier caso, la conclusión que se puede ir destilando de lo anterior es que, a pesar de no contar con una definición precisa del concepto de política pública, y a pesar de no ser un campo que se defina por sí mismo³⁴, sí es posible hablar de un fenómeno con características más o menos reconocidas que ha sido susceptible de ser analizado desde diferentes posiciones y con diferentes objetivos. De esta manera, podría decirse que, de la variada y diversa lista de características dadas al fenómeno de las

³⁴“A central difficulty for the beginning (and often the experienced) student of public policy is gaining just this sort of coherent perspective and orientation to the field. It is so all-encompassing, both in terms of its potential subject matter and in its promiscuous attachments to wildly different academic disciplines, that it seems less a noun (I study policy) and more an adjective (I am policy economist, or I am a policy political scientist)” (Smith & Larimer, 2009, p.2)

políticas públicas, cada autor o acercamiento investigativo ha resaltado y/o valorado unas más que otras en función de lo que han querido explicar, o desde dónde³⁵ y/o con qué herramientas se han aproximado al fenómeno.

En cualquier caso, la importancia del aporte de Lasswell radica en que logró establecer, como ya se hizo mención, unas características básicas y generales que deberían tener los estudios sobre las políticas públicas, a saber: las ‘policy sciences’ deben ser contextualizadas, multidisciplinarias en sus acercamientos prácticos y teóricos, orientadas a un problema y explícitamente orientadas hacia los valores democráticos (Parsons, 1995, p.19), (Peters et al., 2010, p.32)

A pesar pues de la imposibilidad de definir la política pública en el sentido de generar un campo específico de estudio que lo diferencie de otras disciplinas (como la ciencia política o la economía, etc), sí se puede lograr formular o elaborar unas preguntas de investigación que permitan acercarse, de manera multidisciplinaria, al fenómeno de las políticas públicas. De igual manera, esas preguntas permiten delimitar de manera amplia o, mejor, configurar un espacio o un terreno dentro del cual ocurre un fenómeno particular, que en este caso serían las políticas públicas, y que a partir de esa delimitación se posibilita el despliegue de un movimiento investigativo que permita comprender y explicar el proceso de las políticas públicas. Dentro de este reconocimiento de ciertas características concretas del proceso de las políticas públicas, del cual puede decirse que hay cierto consenso generalizado a pesar de las diferencias en matices y acercamientos, puede desprenderse una conclusión general: los estudios de las políticas públicas se han visto concentrados primordialmente en dar cuenta sobre la actuación de las instituciones del Estado.

Esta tendencia preponderante del estudio de las políticas públicas como medio que permita un acercamiento a la acción gubernamental ha tenido un desarrollo importante para las ciencias sociales en general, y en particular para la ciencia política, en tanto que la pregunta de investigación, precisamente, gira en torno al Estado y su actuación.

Estos acercamientos al fenómeno de las políticas públicas para analizar la función estatal y/o gubernamental, en su desarrollo, han realizado aportes importantes. Uno de ellos, por ejemplo, es que dentro de sus análisis se han dado cuenta de la necesidad de abordar y abarcar todas esas entradas (inputs) que, a pesar de no ser directamente generadas por el gobierno, tienen participación, relación

³⁵“Lacking a general definition of public policy means the various disciplines with policy orientations can adopt their own definitions and not worry that other supposed policy scholars seem to be studying something very different, and for very different reasons. From this perspective there is not a field of public policy studies, there are fields—plural—of public policy studies. This plurality is not necessarily such a bad thing. For one thing, it frees the study of public policy from the insular intellectual silos that constitute traditional academic disciplines. Policy scholars are free to jump fences, picking whatever pasture seems most suited to the issue or question at hand” (Smith & Larimer, 2009, p.5)

o influencia directa con el proceso de las políticas públicas. Con esto se podría decir, pues, que el análisis de las políticas públicas ha sido primordialmente un estudio del Estado y sus instituciones a través del análisis de las políticas aprobadas e implementadas por él³⁶. “Public policy seeks to explain the operation of the political system as a whole” (John, 1998). Más aún, como lo resalta Roth (2002),

“el análisis de las políticas públicas permite renovar, alimentar y aportar a la discusión y a los debates políticos y académicos sobre temas como el Estado³⁷³⁸, la política³⁹, la democracia, la participación, la organización, la gestión pública y otros más a partir de un enfoque que privilegia el análisis concreto de la realidad de las prácticas políticas y administrativas cotidianas” (Roth, 2002)

El análisis de las políticas públicas es una forma(s) de acercamiento a un fenómeno social/político para tratar de definir o mejor, en palabras de Roth (2002), “el análisis de las políticas públicas se realiza a partir de una metodología de investigación aplicada al *qué* y al *cómo hacer* del Estado” (p. 15), cómo pueden mejorarse sus procesos de toma de decisiones, qué está en juego dentro de ese fenómeno, cuáles son sus características esenciales. El análisis de las políticas públicas busca, pues,

³⁶“...los análisis del Estado se han renovado con un cambio radical de perspectiva impulsado por los enfoques promovidos desde el denominado ‘análisis de las políticas públicas’. Como lo indican Mény y Thoenig (1992:77) al citar un autor estadounidense (Ashford, 1976), ‘en lugar de interrogarse sobre las consecuencias de las estructuras institucionales sobre las políticas [...]’, es preciso invertir la pregunta e interesarse por la manera como las políticas aprobadas e implementadas por el Estado reflejan la distribución del poder y de las funciones de éste; de modo que ‘las políticas públicas se vuelvan un medio para describir el comportamiento institucional y cómo sus variaciones pueden ser atribuidas a las estructuras mismas. Las políticas se convierten en un análogo de las instituciones, más que un conjunto de decisiones más o menos eficientes, efectivas o racionales (Mény y Thoenig, 1992:77)” (Roth, 2002, p.18)

³⁷“El análisis de las políticas públicas ofrece una renovación de los estudios para la comprensión del Estado y de sus acciones... Estos estudios, muy a menudo, han sacado a la luz la distancia, a veces importante, entre las intenciones iniciales del Estado o del legislador y las realizaciones concretas... Para nosotros, no se trata de reducir el Estado a una organización común y corriente; sin embargo, pensamos que el Estado y sus instituciones pueden ser analizados como “organizaciones a través de las cuales los agentes públicos (elegidos o administrativos) persiguen metas que no son exclusivamente respuestas a las demandas sociales y, a la vez, como configuraciones de organizaciones y de acciones que estructuran, moldean e influyen tanto en los procesos económicos como en las clases o grupos de interés (Mény, Thoenig, 1992: 76-77)” p.18 - 19 (Noel)

³⁸“Research on policy seeks to understand how the machinery of the state and political actors interacts to produce public actions. The subject focuses on the decision that create the outputs of a political system, such as transport policies, the management of a public health service, the administration of a system of schooling and the organization of a defence force. No less important is how these decisions produce changes outside the formal political system, like the effective use of transport, rising levels of health, good educational performance and an effective defence capacity – what are sometimes called policy outcomes. The main task of the subject are to explain how policy-making works and to explore the variety and complexity of the decision-making processes” (John, 1998)

³⁹“Thus one of the purposes of the policy-orientated approach is to sharpen up the analysis of politics by examining the links between decision-makers as they negotiate and seek influence in the governmental system” (John, 1998)

objetivar un fenómeno para volverlo abarcable, aprehensible⁴⁰, y poder generar conclusiones útiles que permitan mejorar y optimizar el funcionamiento del Estado.

En este sentido, el análisis de las políticas públicas abre la posibilidad de afrontar, a través de diferentes marcos explicativos, el fenómeno de las políticas públicas como una acción del Estado que dan cuenta de su comportamiento y sus finalidades. Estos marcos explicativos, como bien lo señala el profesor Roth (2002), van desde teorías centradas en la sociedad por un lado y, por otro, teorías centradas en el Estado. Ya sea que se tome con más peso el poder de la sociedad y las relaciones de fuerza en su interior como generadoras (de diferentes formas) de las políticas públicas, o ya sea que se tome al Estado como una institución independiente capaz de hacer valer sus decisiones gracias al uso de acciones coercitivas, las políticas públicas no dejan de ser un fenómeno bastante complejo que no permite ser observado clara y totalmente en términos de su complejidad bajo las perspectivas anteriores. La configuración de nuevos enfoques teóricos mixtos trata de solventar falencias tanto de un lado como de otro a partir de esquemas explicativos más interdependientes (Roth, 2002). Dentro de este tercer paquete de teorías que tratan de dar cuenta del fenómeno de las políticas públicas, el profesor Roth (2002) hace mención de los siguientes: “el neocorporativismo, el neoinstitucionalismo, el análisis de redes, la teoría de la acción, entre otros” (p.31). Lo importante de todas estas corrientes o escuelas, reside en que algunas surgieron de acuerdo a características históricas propias, como el caso del neocorporativismo que, en palabras de Roth (2002), “la renovación de esta corriente se debe al interés suscitado en los años setenta por encontrar una lectura a los regímenes autoritarios del cono sur” (p.32); otras entienden “que las fronteras entre lo estatal y lo no estatal son movedizas y que existe una serie de puentes entre estas dos esferas” (p.33), lo que nos indica que las acciones públicas son causadas por unas relaciones e interdependencias entre diferentes agentes (la sociedad, las instituciones, los individuos, etc), a lo que el analista debe responder con unas formas adecuadas que den cabida a esa serie de actores involucrados en la construcción de la política pública y, como bien lo señala Roth (2002), tales interdependencias y actores se pueden explicar a través del análisis de redes. Por esos mismos campos de relaciones varias y diversas, se señala al enfoque neoinstitucional como otra alternativa que no privilegia al Estado ni a la sociedad como primera causa, sino que se preocupa en señalar relaciones de interdependencias entre varios actores:

“Por eso la definición de las instituciones que proponen los autores no se limita a la estructura formal. Para ellos se deben incluir en la definición del concepto no solamente las reglas de procedimiento, los dispositivos de decisión, la forma de organización, las rutinas y el tratamiento de la información, sino también las

⁴⁰“En otros términos, el análisis de las políticas públicas tiene como objetivo principal la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política que busca poner a la luz las posiciones, los intereses y objetivos de esos actores” (Roth, 2002)

creencias, paradigmas, culturas, tecnologías y saberes que sostienen, elaboran y, a veces, contradicen esas reglas y rutinas. Las instituciones son tanto un factor de orden como de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores” (Roth, 2002)

El profesor Roth (2002) también hace una breve exposición sobre las herramientas utilizadas en el análisis de las políticas públicas, a saber: las tipologías; las distinciones entre instrumentos de intervención del Estado; los programas de políticas públicas, programas políticos y complejidad social; entre otros. Eslava (2011), por su parte, hace mención de la utilización del *policy process*⁴¹ como una herramienta adecuada para un análisis de políticas públicas sensato (pp.33-39)

De lo anterior se podría decir que el análisis de las políticas públicas es una construcción analítica que permite acercarse a una serie de movimientos/fenómenos sociales y políticos desarrollados alrededor del Estado, que dan forma a un fenómeno particular: las políticas públicas. Se considera pues a las políticas públicas como una acción indisoluble de la función/finalidad del Estado contemporáneo.

De igual forma, es importante señalar otro momento susceptible de ser explotado y explorado, esto es, que los estudios de las políticas públicas podrían involucrar nuevos tipos de acercamientos que permitan abordar en mayor profundidad el proceso mismo del ‘policy making’, esto es, dedicarse al estudio del fenómeno en sí mismo (¡ser una disciplina como nombre y no como adjetivo!) para tratar de superar, o al menos abordar de manera más detallada, lo que realmente pasa dentro de ese mapa general presentado por etapas que se ha venido planteando y que todavía goza de actualidad⁴², a pesar de varias y duras objeciones. Y esto no es nada nuevo. Son las ‘Policy Sciences’ de Lasswell o el reconocimiento de la gran cantidad y variedad de actores e instituciones involucrados de una manera u otra con el fenómeno de las políticas públicas lo que motiva, precisamente, la búsqueda de nuevas perspectivas investigativas. Es superar la falencia antes mencionada y decantarse por otros marcos explicativos que aborden el fenómeno, no tanto en función de su utilidad explicativa sobre el actuar del Estado y sus instituciones, sino en función de proponer herramientas adecuadas que permitan dar más luces sobre los detalles que pueden quedar por fuera, o que han quedado por fuera de hecho,

⁴¹“...hablar de proceso en una política sugiere la existencia de algunos patrones que muestran la evidencia, pero reconoce también la complejidad de las dinámicas políticas; por tanto, los patrones también pueden coexistir o no existir, de acuerdo con las condiciones de interacción entre actores e instrumentos. Así, no es adecuado asumir una evolución secuencial, ya que existen otras condiciones como la simultaneidad, la omisión y la superposición entre las diferentes etapas” (Eslava Gómez, 2011, p.34)

⁴²“Rather, the stages approach is designed to feature different stages of the policy process, highlighting their distinct functions and features, ranging from Policy Initiation to Policy Termination, and provide the necessary guidelines [...] In that sense, Lasswell’s model continues as a beacon...” (DeLeon & Martell en Peters et al., 2010, p.33)

dentro de esa complejidad del fenómeno de las políticas públicas. De este modo, vale resaltar a Smith & Larimer (2009) cuando afirmaron que, debido a tal variedad de actores e instituciones y, por ende, de acercamientos investigativos y preguntas específicas relacionadas a tales acercamientos, es útil tener en cuenta que,

“From this perspective there is not a *field* of public policy studies, there are *fields - plural-* of public policy studies. This plurality is not necessarily such a bad thing. For one thing, it frees the study of public policy from the insular intellectual silos that constitute traditional academic disciplines. Policy scholars are free to jump fences, picking whatever pasture seems most suited to the issue or question at hand” (Smith & Larimer, 2009).

El modelo por etapas dentro de la investigación y el análisis del proceso de las políticas públicas

La dinámica histórica del siglo XX, especialmente del período de entre guerras hasta nuestros días, ha posicionado al proceso de las políticas públicas como un fenómeno que hace parte de una conjunción particular de varios factores. Estos factores podrían resumirse en los siguientes: la evolución y las transformaciones que ha sufrido la percepción del y sobre el Estado y, por ende, las transformaciones del Estado mismo en cuanto a su hacer y a su deber ser; las relaciones que se dieron entre la investigación académica y la política (por ejemplo, la necesidad de los Estados de ser más racionales en términos de eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos); el desarrollo y evolución de las ciencias sociales, económicas y administrativas; las coyunturas políticas que hicieron de los Estados y los gobiernos instituciones inclinadas a actuar de acuerdo a sus posiciones particulares geopolíticamente hablando; entre otras. Todos estos factores, en mayor o menor medida, fueron, y siguen siendo, aspectos determinantes en la configuración de los tipos de investigación científica en torno a las políticas públicas. Tal conjunción de factores permite tener una perspectiva más amplia sobre las condiciones más o menos generales que dieron fuerza al desarrollo de los estudios sobre el proceso de las políticas públicas.

No sin críticas duras, en general lo que se ha tratado de hacer alrededor del fenómeno de las políticas públicas ha sido construir un modelo analítico que permita abordar un proceso complejo⁴³. La construcción de modelos nacieron paralelamente a la preocupación por entender, explicar y mejorar los procesos de intervención y acción del Estado. Este modelo general, se entiende, es el ‘policy-process’ con algunas derivaciones. De esta manera, tal construcción analítica comenzaría a delimitar un terreno específico de estudio. Esta separación analítica ha permitido entonces mapear un proceso y enfocarse en esos aspectos que se resaltan como los más fundamentales. En esta medida, las políticas públicas han podido definirse porque ha sido posible, a través de varios desarrollos teóricos, identificar algunos momentos considerados como indispensables que las han hecho susceptibles de ser convertidas en objeto de investigación. Estos momentos o etapas de las políticas públicas permiten una separación analítica⁴⁴ que facilita la comprensión de las mismas. Cada etapa planteará diferentes preguntas investigativas, permitiendo una amplitud considerable en tanto que diversas disciplinas podrán entrar a aportar en la explicación del fenómeno, y/o en el mejoramiento del modelo, y/o en la aplicación de alternativas teóricas que ayuden a comprender de una mejor manera el proceso.

Muy sintéticamente podemos tomar el siguiente cuadro que representa tres etapas temporales⁴⁵ básicas que a su vez responden a tres etapas del proceso de las políticas públicas

⁴³“There is a great deal of logic in the process approach. What happens at a particular stage is very much shaped by decisions and actions at the previous stages. Policy makers probably assess policy alternatives and political strategies in a process stage model and, indeed, the formal procedure of policy making defines in great detail the process. These formal rules of policy making shape actor’s behavior and it therefore also makes sense for policy analysts to structure their observations according to that perspective. On the other hand, however, individuals also play a role in the process, and act as policy entrepreneurs to attempt to have their own policy preferences enacted into law. Thus, policymaking represents a complex interaction of individuals, institutions, ideas and interests” (Peters, B. Guy; Pierre, Jon. Introduction. En: Fischer, Miller, & Sidney, 2007)

⁴⁴“Por otra parte, J. Subirats llama la atención sobre la necesidad de evitar “[...] caer en la trampa de los límites evidentes de la perspectiva secuencial de las políticas públicas” (subirats et al. 2008:124), en alusión a la óptica descriptiva de la cronología de las actividades político administrativas que puede inducir al error, la visión excesivamente legalista o desde arriba de la acción pública y la omisión de la influencia de las situaciones externas o de los procesos de aprendizaje colectivo” [...] Mientras se tenga en cuenta el consejo de Aguilar: “[...] la separación analítica no debe ser confundida con una separación real, una secuencia temporal” (1996:15), el proceso sigue siendo la herramienta adecuada para estudiar la evidencia empírica de los juegos de decisión social que conducen nuestras políticas públicas”. (Eslava Gómez, 2011, p.37)

⁴⁵“En este sentido, una manera sencilla de abordarlas consiste en identificar un antes, un durante y un después; simplismo útil cuando las restricciones para la comprensión –recursos económicos, lugar, tiempo– son determinantes para la toma de decisiones. En síntesis, la lógica consiste en deliberar, hacer y evaluar para volver a deliberar. No obstante, un análisis completo debe profundizar en detalles que no captura el conjunto tripartito en mención, ya que es preciso distinguir entre las intenciones de una acción y sus condiciones previas de deliberación y posteriores de ejecución.” (Eslava Gómez, 2011, pp.33-34)

Campo	Estudios de la política pública	
Objeto	Proceso del Policy Making	
Subcampos o etapas	Formulación	What should we do?
	Implementación	How and why of policy making?
	Evaluación	What have we done?

Cuadro 1

Estas etapas o subcampos es lo que se entiende, de manera muy básica y general, como el proceso de las políticas públicas: una conjunción de momentos que generan diferentes acciones y, a su vez, diferentes tipos de preguntas investigativas y diferentes formas explicativas de acuerdo a la naturaleza de cada etapa⁴⁶. Hay momentos del proceso que se acomodan mejor a una y no a otra forma de explicación: lo prescriptivo o normativo, lo descriptivo⁴⁷, lo evaluativo/valorativo.

Los primeros intentos de acercamiento y explicación al proceso de las políticas públicas a través de modelos por etapas o subcampos, lo entendían o lo explicaban como un proceso con un claro inicio y con una fase evaluativa final, y la aprobación o no de la política pública se definía en función de su eficacia, es decir, si la política pública se consideraba exitosa sólo era cuestión de repetir la fórmula y comenzar de nuevo. Si no, sería simplemente finalizada y descartada. Sin embargo, la evolución de los marcos explicativos del fenómeno ha resaltado cada vez características problemáticas que no deben tomarse tan a la ligera al momento de la realización de los análisis. Un ejemplo concreto es el hecho de presentar alternativas a los modelos que toman al individuo como un ser económicamente racional que siempre sabe lo que quiere y que, además, tiene la información suficiente para actuar de acuerdo a la búsqueda de una mayor utilidad. Estos modelos de racionalidad contrastan, como es evidente, con la realidad, en la medida en que no siempre es posible ligar la conducta del individuo con la consecución racional y consciente de una utilidad máxima. La información limitada, la competencia y las dinámicas estratégicas que ella implica, las limitaciones cognitivas de los sujetos,

⁴⁶“Lo que el observador identifica, en cualquier momento de la política, es una fase perteneciente a una secuencia de acontecimientos que constituyen la política pública. En términos de C. Jones (1984), es necesario congelar la acción para fines de análisis, razón por la cual propone un conjunto lógico de actividades en torno a las cuales opera la función pública, compuesto por: percepción y definición del problema, agregación (¿a quiénes aglutina?), organización (¿cómo están organizados?), representación (¿cómo acceden a los procesos de decisión?), agenda (¿cómo se formulan los asuntos y qué alternativas de solución surgen?), legitimidad (¿quién aprueba?), presupuesto (¿quién financia?), implementación, evaluación (¿qué métodos permiten juzgar el logro?), ajuste y finalización (¿termina, sigue o comienza otro proceso?).” (Eslava Gómez, 2011, p.34-35)

⁴⁷“Whereas policy evaluation is largely an empirical exercise, policy analysis is more normative. Policy analysis focuses on *ex ante* questions. The most fundamental of these is: what should we do? The object is to determine the best policy for public authorities to adopt to address a give problem or issue of concern. The challenge for policy analysis is coming up with some comparative yardstick to serve as a decision rule for “best.” (Smith & Larimer, 2009)

entre otras, hacen parte de esos agregados que se han señalado como relevantes a la hora de considerar los paradigmas teóricos de los cuales se parte para la realización de análisis e investigaciones.

La materialización de la política pública, como se ha tratado de mostrar de manera general, ha estado ligada a esa comprensión por etapas de un proceso de ejecución de un plan de acción gubernamental. La investigación ha materializado a las políticas públicas como un proceso. Proceso que, hasta el día de hoy y a pesar de críticas bastante fuertes y sensatas, sigue siendo tenido en cuenta como uno constituido analíticamente por etapas. Las políticas públicas nacen en la medida en que el análisis de las políticas públicas le ha dado cuerpo y forma. El análisis de las políticas públicas puede considerarse, pues, como un resultado o, mejor, una evolución de los marcos explicativos que pretenden dar cuenta de la acción del Estado a través del proceso de las políticas públicas, como ya se ha dicho.

Para mostrar un poco el desarrollo general de los fundamentos sobre los cuales se ha desarrollado el análisis de las políticas públicas, Parsons (1995, pp. 78-79) presenta una lista que sintetiza, en orden cronológico, algunos de los modelos que se han propuesto y que han servido para el desarrollo del análisis del proceso de las políticas públicas. A partir de tales modelos han nacido y se han consolidado los marcos explicativos que dan cuenta del fenómeno a través del señalamiento de elementos esenciales que deben tenerse a consideración en la investigación. Intentaré mostrar tal exposición en el siguiente esquema:

Autor	Año de Publicación	Título del trabajo	Elementos constitutivos de sus modelos
H.A. Simon	1947	<i>Administrative Behaviour</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Intelligence - Design - Choice
H.D. Laswell	1956	<i>The Decision Process</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Intelligence - Promotion - Prescription - Invocation - Application - Termination - Appraisal
R. Mack	1971	<i>Planning and Uncertainty</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Deciding to decide: problem recognition - Formulating alternatives criteria - Decision Proper - Effectuation - Correction and - Supplementation

R. Rose	1973	<i>Comparing Public Policy</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Public recognition of the need for a policy to exist - How issues are placed on the agenda of public controversy - How demands are advanced - The form of government involved in policy-making - Resources and constraints - Policy decisions - What determines governmental choice - Implementation - Outputs - Policy evaluation - Feedback
W. Jenkins	1978	<i>Policy Analysis: A political and Organizational Perspective</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Initiation - Information - Consideration - Decision - Implementation - Evaluation - Termination
B.W. Hogwood L.A. Gunn	1984	<i>Policy Analysis for the Real World</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Deciding to decide (issue search or agenda setting) - Deciding how to decide (issue filtration) - Issue definition - Forecasting - Setting objectives and priorities - Option analysis - Policy implementation, monitoring and control - Evaluation and review - Policy maintenance, succession, and termination

Tabla 1. Tomado de Parsons (1995), modificado.

El cuadro presentado anteriormente tiene como finalidad evidenciar el nacimiento y desarrollo general de los estudios y modelos sobre las políticas públicas. De esta manera es posible evidenciar la tendencia a generar mapeos generales de pasos o etapas que componen el proceso de las políticas públicas. De esta manera, las etapas, con todas sus variaciones y derivaciones, se han consolidado como la matriz fundamental para la realización de estudios sobre las políticas públicas.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante decir que tales marcos explicativos son motivo de discusión, tanto teórica como metodológica, en función de la búsqueda de formas más apropiadas que permitan mejores explicaciones del fenómeno. Una evolución de ese mapa general del proceso por etapas lo ejemplifica el ‘policy cycle’ que aporta al modelo por etapas un esquema circular

permitiendo, por tanto, reconocer bucles, devoluciones y retroalimentaciones, no por ello siendo un marco o esquema acabado.

“While the policy cycle framework takes into account the feedback between different elements of the policy process (and therefore draws a more realistic picture of the policy process than earlier stages models), it still presents a simplified and ideal-type model of the policy process, as most of its proponents will readily admit.” (Fischer, Miller, & Sidney, 2007)

En el capítulo escrito por Hupe y Hill (Peters et al., 2010, pp.13-30), ellos, en su intento por ir más allá del modelo por etapas dentro de los acercamientos al proceso de las políticas públicas, referencian primero tres aspectos positivos a tener en cuenta sobre dicho modelo o enfoque. El primero de ellos destaca la ventaja del modelo en tanto proporciona un orden al proceso de investigación. El segundo de ellos tiene que ver con el carácter diferenciador que le imprime este acercamiento por etapas en relación a otros tipos de acercamientos investigativos sobre el proceso de las políticas públicas que se enfocan, o bien hacia aspectos jurídicos y legales, o bien son de corte economicista. El tercero tiene que ver con la clarificación de lo que en realidad es este acercamiento investigativo por etapas. De acuerdo a la diferenciación entre ‘frameworks, theories and models’ realizada por Ostrom, Hupe y Hill precisan que el acercamiento por etapas debe ser tomado como un ‘framework or a general map’ que, sin embargo, debe ser confrontado. “If that is the perspective, is the heuristic then suited for the study of the policy process as it is, after all; or should it be adapted? [...] Then does this imply a need to abandon the stages notion or to use with care?⁴⁸ (Peters et al., 2010. p.19). En tanto que puede existir un consenso general que puede resumirse en la afirmación de que los modelos ideales no representan el mundo real, como es el caso del acercamiento por etapas al proceso de las políticas públicas, el comodín que puede presentarse es aquel que posiciona a tales modelos como unos generados a partir de desarrollos investigativos que se encuentran en constante autoevaluación. “Overall, we may characterise the stages heuristic as a multidimensional framework for the analysis of policy processes, of which not all relevant dimensions have been articulated. Can we built on it to produce a more helpful overarching framework?” (Peters et al., 2010, pp.13-30)

Teniendo en cuenta lo anterior, trataré de resumir algunos marcos que se han desarrollado dentro del análisis de las políticas públicas.

⁴⁸“Our position is that the stages heuristic is rooted in the logically defensible assumption that decision are followed by actions, which require a cumulative process if anything is to occur at all. But such a view does not preclude the idea that there will be subsequent decisions that may undermine the original one” (Peters et al., 2010; p.19)

El primero de ellos es uno desarrollado por Lynn a través del concepto ‘nested games’ dentro del cual existen varios niveles de juego: ‘high game’, ‘middle game’ y ‘low game’. Cada nivel responde a una etapa particular del proceso de las políticas públicas. De manera general, en el high game se decidirá si una política será o no realizada/ejecutada; en el middle game se determinará la ‘direction of the policy’; y en el low game se tratará sobre ‘the practical side of the policy making’ o la implementación de la política pública. (Peters et al., 2010, pp.13-30)

El segundo marco que exponen es el desarrollado por Parsons (1995) que, por su parte, también propone una serie de niveles de análisis que van desde el ‘meso-analysis’, el ‘decisión-analysis’ hasta el ‘delivery analysis’. El ‘meso analysis’ se tomará por objeto las vías en las cuales los asuntos y problemas de interés son definidos y las agendas políticas son establecidas (Peters et al., 2010, pp.13-30). En el segundo nivel, el ‘decision analysis’ se tomará por objeto cómo las decisiones son tomadas y las políticas públicas son elaboradas, y cómo el análisis es usado dentro del proceso de toma de decisión (Peters et al., 2010, pp.13-30). El último nivel de análisis, esto es, ‘the delivery analysis’, se referirá a cómo las políticas públicas son administradas, gerenciadas, implementadas, evaluadas y terminadas. (Peters et al., 2010, pp.13-30)

Como último marco dentro de la exposición tenemos el “Institutional analysis and development” (IAD) que Kiser and Ostrom proponen (Kiser & Ostrom, 1982, p.184). En este marco se plantean también tres niveles de análisis: el nivel operacional, el cual explica el mundo de la acción; el nivel de la elección colectiva, el cual explica el mundo de ‘authoritative decision making’; y el nivel constitucional, que explica el diseño de los mecanismos de elección colectiva (Peters et al., 2010, pp.13-30). Sin hacerlo explícito en el texto, en este marco es posible relacionar tales niveles de decisión con niveles de acercamiento al análisis, en la medida en que el nivel constitucional hace referencia a un análisis macro, el nivel de la elección colectiva a uno meso o intermedio, y el nivel de las decisiones operacionales a un nivel micro. Lo que pretende este marco es tratar de establecer relaciones entre las partes del sistema, esto es, los niveles de análisis, las instituciones⁴⁹ y los individuos o su conducta, analizándolas independientemente para luego, de forma aditiva, y a manera de ‘puzzle’ ir generando explicaciones sobre la interdependencia de las partes y los niveles del sistema.

Posterior a la exposición de los anteriores marcos explicativos, Hupe and Hill en su capítulo (Peters et al., 2010, pp.13-30) desarrollan su aporte al análisis del proceso de las políticas públicas a través de lo que ellos denominaron el ‘Multiple Governance Framework’, en donde el proceso consta de

⁴⁹Las instituciones se entienden tanto como organizaciones como reglas. Tales instituciones son invisibles y tiene que ver con los ‘conceptos compartidos’ por los individuos, tales como ‘reglas, normas y estrategias’, las cuales están en la mente de los individuos y pueden aparecer, también, en forma de conocimiento implícito. Se utiliza el concepto de ‘rules-in-use’, para entenderlas no como abstracciones sino como rutas de comportamiento de los individuos. (Sabatier (Ed.), 2007 p. 23)

varios elementos: los actores, los conjuntos de actividades, las situaciones de acción y las capas (layers). Tanto los actores como los conjuntos de actividades pueden pensarse como infinitos y pueden explicarse a través de distintos niveles. Así, los actores los podemos ubicar de acuerdo a niveles de agregación que van desde lo micro hasta lo macro (nivel individual, organizacional y sistémico), y los conjuntos de actividad se pueden explicar a través de niveles de acción (Constitutivos, directivos y operativos). Este marco de análisis, como lo señalan sus autores, pretende dar una perspectiva desde el concepto de ‘governance’. (Peters et al., 2010, p.13-30)

Por otro lado, Sabatier (2007) presenta varios ‘prometedores’ marcos que han tratado de avanzar en el análisis de las políticas públicas. Tales marcos se presentarán de manera general para especificar las características generales de cada uno. Si bien no todos hacen un uso explícito de un modelo cíclico del proceso de las políticas públicas, sí puede decirse que tales marcos se fundamentan en una definición tripartita básica del fenómeno (formulación, implementación y evaluación) y cada marco tomará lugar en espacios específicos del proceso de acuerdo a lo que pretendan investigar/indagar y a las herramientas metodológicas que desplegarán. Se tienen pues los siguientes marcos:

Los análisis de las políticas públicas también han reconocido el papel que juega la ambigüedad dentro del proceso de las políticas públicas. Así, el ‘Multiple Stream Framework’ pretende analizar el proceso de las políticas públicas a través de las relaciones e interacciones, teñidas de ambigüedad, entre diferentes ‘streams’, a saber: el ‘problem stream’, el ‘politics stream’ y el ‘policy stream’, los cuales agrupan a diferentes actores y tienen diferentes características.

Igualmente, los análisis de las PP se han preguntado sobre la mejor manera de abordar la cantidad y variedad de variables que afectan a todo el proceso de las políticas públicas. En el capítulo titulado ‘Social Construction and Policy Designs’ (Sabatier (Ed), 2007, p.93) se expone un marco que intenta analizar el proceso de las políticas públicas tomándolo como una construcción social en donde los ‘policy-makers’ construyen ‘poblaciones-objetivo’ a manera de clasificación para determinar quiénes serán los beneficiados y los perjudicados con la implementación de las políticas públicas. El análisis de las políticas públicas desde esta perspectiva constructivista determinará entonces por qué unos grupos o sectores sociales se benefician más que otros, y cómo esas disposiciones y clasificaciones determinan, también, el sistema mismo de producción de las políticas públicas. Por ejemplo, este marco intenta explicar el porqué de la vigencia y mantenimiento de políticas públicas ineficaces. De esta manera, se puede analizar el proceso de las políticas públicas como uno que no sólo busca una eficiencia y eficacia en las actuaciones del Estado, sino que también justifica las clasificaciones sociales dentro de una sociedad. El análisis de las políticas públicas, entendiéndolo como una construcción social, permite establecer desde esta perspectiva una evaluación de la ‘profundidad de

la democracia', de su desarrollo y de su evolución⁵⁰. En este sentido, estos tipos de análisis se concentran en la relación entre el poder político y las construcciones sociales.

También se ha abordado el análisis de las políticas públicas desde una perspectiva de redes y subsistemas en donde los procesos políticos están caracterizados por las interacciones entre una cantidad de actores interdependientes, cada uno de los cuales tiene diferentes intereses. La pregunta se concentra entonces en cómo se dan esos procesos de relacionamiento, estabilización y cooperación entre los actores. Este tipo de análisis se posiciona como acercamientos de tipo cualitativo que sirven como un suplemento a tipos de análisis de corte más cuantitativos, lo que implica el llamado explícito a la multidisciplinariedad en los estudios sobre las políticas públicas. Estos tipos de análisis se preguntan pues por los actores o grupos de actores y las relaciones entre ellos, esto es, por ejemplo, la identificación de "coalition structures", existencia de subsistemas, las formas de gobierno (gobernanza), fronteras de los sistemas y subsistemas, entre otros. (Sabatier (Ed), 2007, p.136)

La tensión entre la estabilidad y el cambio en el proceso de las políticas públicas es el objeto central de indagación en la denominada 'Punctuated-Equilibrium Theory'. Este tipo de análisis tiene al proceso de las políticas públicas como uno con una fundación dual: por un lado se tiene a la institucionalidad política y, por otro, a procesos de toma de decisión racional limitado ('boundedly rational decisionmaking'). Hace mucho énfasis en cómo los asuntos de interés ('issues') son definidos, por quién son definidos y cómo logran o no establecerse en la agenda política. Entiende el proceso de las políticas públicas como períodos de tiempo en donde, de acuerdo a las interacciones de los agentes involucrados, pueden producirse, o bien cambios drásticos o no tan drásticos, o bien un mantenimiento del statu quo. Es un tipo de análisis de largo aliento que pretende dar cuenta de los momentos de intersección o choques entre la inercia de la estabilidad y el impulso o la sacudida del cambio.

En general, tales marcos han tratado de preguntarse por el proceso de las políticas públicas utilizando, analizando o tratando de explicar (de diversas maneras) algún tipo de los siguientes asuntos: modelos de los individuos y de las organizaciones (en este caso, la tendencia es a utilizar modelos de racionalidad limitada); el cambio político ocurre como un resultado de la acción colectiva; el contexto donde los individuos actúan, o el 'institutional setting' (Sabatier (Ed.), 2007, pp.293-319) y, en general, todas pretenden dar cuenta de los cambios ocurridos en el tiempo dentro del proceso de las políticas públicas.

En el análisis sobre políticas públicas la dinámica de los estudios se puede plantear en función de una evolución de los marcos de análisis sobre el fenómeno. Como se ha hecho mención, el modelo por

⁵⁰"An appreciation of social construction helps define the conditions that will lead to the reproduction of values or to change" (Sabatier, 2007, p.97)

etapas de las políticas públicas, si bien ha servido como una forma general de mapear el fenómeno, no por eso ha dejado de recibir duras y fuertes críticas. Sería bueno conjugar en un pequeño resumen tales críticas que se han tratado de señalar referidas a las limitaciones teóricas y prácticas de esta herramienta en tanto que ha sido la más utilizada para el análisis del proceso de las políticas públicas sin llegar al extremo, absurdo en todo caso y como creo que ha quedado claro, de aminorar su importancia y pertinencia.

Intentaré sintetizar algunas de ellas:

- El modelo por etapas, tal como se presenta, no puede considerarse una teoría causal ya que no identifica unos ejes centrales que gobiernen al proceso mismo, haciendo difícil la tarea del establecimiento de hipótesis acerca de su funcionamiento. El modelo por etapas no es una teoría causal, sino un marco que identifica un número de variables que deben tenerse en cuenta al momento de realizarse un estudio sobre el proceso de las políticas públicas. Tal descripción de las etapas no es del todo precisa, y será papel de la investigación delinear fronteras y dinámicas entre las variables presentadas por el modelo. El modelo por “stages” sobresimplifica el fenómeno (al menos en principio, al no leerlo como una guía) en tanto que no hay un sólo ciclo, sino una interacción de múltiples ciclos que involucran diferentes propósitos en diferentes niveles del gobierno (y no sólo del gobierno).
- El modelo puede ser sobre-simplificador del proceso mismo. Tal sobre-simplificación puede derivar en que tal secuencia por etapas sea a menudo imprecisa. La visión secuencial implica dar por sentado un orden cronológico (que de alguna manera puede abrir el espacio para ciertas jerarquizaciones) en todo el proceso de las políticas públicas dejando de lado, en mayor o menor medida, la multiplicidad de las variables, el entorno complejo y cambiante, entre otros, al tiempo que deja poco espacio para determinar la capacidad de improvisación y adaptación de cada agente involucrado.
- El modelo define y diferencia claramente una serie de etapas o fases, lo que no explica del todo cómo se relacionan entre ellas y/o cómo interactúan. Tales vacíos abren espacios para preguntas del tipo: ¿cómo se avanza de una etapa a otra?, ¿qué condiciones se requieren para transitar de una fase a otra?, ¿cómo se da ese tránsito?, ¿cuáles son y cómo se determinan las fronteras entre una y otra?, ¿son constantes y sólidas o varían y son difusas?.
- La evaluación sólo es tomada en cuenta al final de todo el proceso.

A pesar de la cantidad de críticas y observaciones que puedan encontrarse a los modelos por etapas del proceso de las políticas públicas, es de alguna manera cierto que no existe un consenso

generalizado sobre desestimar absolutamente su valor investigativo⁵¹ “Effective policy analysis, however, needs to know how policy works” (John, 1998, p.10). Se tiene un acercamiento investigativo a un fenómeno que, si bien puede no ser consistente con el mundo real en tanto que la complejidad del proceso superará, de alguna u otra forma, la linealidad⁵² explicativa de una secuencia por etapas, no deja de considerársele útil en tanto que permite, precisamente, reconocer, a través de él, sus falencias y sobre-generalizaciones y que, al tiempo, permite ahondar en eso que se considera problemático a través de aproximaciones que tengan en cuenta los asuntos que se escapan⁵³ a este tipo de explicaciones.

Lo anterior podría resumirse en un ‘tomarse las cosas con calma’ y reconocer que las políticas públicas y su investigación no son una tarea sencilla y dotada de herramientas ya acabadas. Al contrario, todo esto trae consigo el reconocimiento, como ya se ha hecho mención, de que el proceso de las políticas públicas es un terreno complejo compuesto por:

“A multiplicity of actors (both individual and corporate) each of which have different interests, values, perceptions and policy preferences; a time span of a decade or more; within a policy domain there are normally dozens of different programmes involving multiple layers of government; a variety of debates about the policy involved, partly of a highly technical character and held in different fora; the high stakes involved give rise to ‘politics’ and power political behavior in and around a policy process” (Fischer et al., 2007)

Se tiene pues que las políticas públicas son un proceso que puede ser abordado desde diferentes disciplinas y que, utilizando los mapas o las hojas de ruta establecidas por los marcos explicativos por etapas, se puede lograr abordar tal proceso en relación a sus tiempos o etapas conjuntamente ligados a unas preguntas puntuales de investigación.

Con todo lo anterior, me permito recoger los aspectos señalados para realizar una definición de lo que es una política pública: Un panorama general sobre las políticas públicas podría permitirnos definir las

⁵¹“La ventaja del proceso radica en la posibilidad de aplicarse al estudio de las políticas sin importar su espacio temporal, geográfico o sectorial, pero puede convertirse en una herramienta compleja si el analista pretende explicar la conexión entre las fases del proceso, toda vez que reconocer las políticas como proceso no implica acatar un orden sucesivo de etapas que se condicionan a manera de prerrequisitos.” (Eslava Gómez, 2011, p.34)

⁵²Así, no es adecuado asumir una evolución secuencial, ya que existen otras condiciones como la simultaneidad, la omisión y la superposición entre las diferentes etapas.” (Eslava Gómez, 2011, p.34)

⁵³“[...]hablar de proceso en una política sugiere la existencia de algunos patrones que muestran la evidencia, pero reconoce también la complejidad de las dinámicas políticas; por tanto, los patrones también pueden coexistir o no existir, de acuerdo con las condiciones de interacción entre actores e instrumentos. Así, no es adecuado asumir una evolución secuencial, ya que existen otras condiciones como la simultaneidad, la omisión y la superposición entre las diferentes etapas.” (Eslava Gómez, 2011, p.34)

como un conjunto de acciones⁵⁴ llevadas a cabo por el Estado⁵⁵ para hacer frente a una situación social percibida como problemática. Esas acciones pueden entenderse como derivadas de un proceso decisorio⁵⁶. Proceso en tanto las políticas públicas se configuran como un escenario⁵⁷ en donde se establecen unas relaciones más o menos ambiguas entre diferentes actores que se ubican en diferentes niveles, y en donde se evidencia una continua expresión de intereses distintos⁵⁸ y a menudo contradictorios. El proceso de las políticas públicas es, pues, un escenario en donde suceden múltiples acciones e interacciones que derivarán, en mayor o menor medida, en cierto tipo de acciones institucionales o conductas políticas⁵⁹ en principio pensadas⁶⁰ para cambiar un estado de las cosas percibido como problemático o, en caso contrario, mantenerlo, teniendo en cuenta que no siempre se persiguen metas que sean exclusivamente derivadas de demandas sociales⁶¹. Agregando a lo anterior que una política pública puede presentarse, también, como un resultado que, y a pesar de derivarse de tales acciones institucionales o conductas políticas, en principio puede no haber sido buscado ni pretendido, y como tal, pueden presentarse de manera no intencionada, no esperada.

⁵⁴ “Las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces” (Roth, 2002, p.19)

⁵⁵ “The special attraction for political science is not hard to fathom: the study of policy process is ultimately the study of political power. Think of political power as relative influence over policy outcomes –that is, the decisions and actions that are backed by the coercive powers of state” (Smith and Larimer, 2017, p.94)

⁵⁶ Foundational to the notion of the policy sciences is problem orientation, the assumption that public policy is a solution-oriented response to major social problems. Although this assumption can be (and has been) challenged, it fits with intuitive notions and generally accepted definitions of what public policy is and what it is supposed to do: a deliberative action (or nonaction) undertaken by government to achieve some desired end. Accepting this problem orientation, however, raises a series of complex questions. What problems should government pay attention to? Who decides what a problem is and whether it merits government attention and action? When and why do policies change? Is it because the problem is solved, is it because the problem is redefined, or is it something else? These sorts of questions are at the heart of the study of policy process, which can be thought of as the study of how public policy is made.” (Smith & Larimer, 2017, p.93)

⁵⁷ Eslava (2011) citando a Subirats et al. 2008: “El análisis de las políticas públicas debe [...] cuestionarse acerca de la estabilidad de las reglas institucionales formales e informales, los posibles conflictos entre ellas y la influencia que ambas puedan tener sobre las conductas políticas de los actores”. (p.51)

⁵⁸ Como lo evidencian Smith and Larimer (2017, 3 ed.) en el capítulo quinto de su libro, el proceso político no es ajeno a una lucha constante entre varios actores e intereses. Las investigaciones referidas a este asunto han sido variadas. (p.95)

⁵⁹ [...] “...necesidad de interpretar las conductas políticas como acciones estratégicas guiadas por normas sociales (subirats et al., 2008:100)” (Eslava Gómez, 2011, p.51)

⁶⁰ De igual forma, para el analista de las políticas públicas tienen gran relevancia tres pares de dimensiones analíticas de cara a la aplicación de una política específica, a saber: reglas formales y reglas informales, estabilidad y dinamismo de las instituciones, comportamientos estratégicos compatibles con las normas sociales (cfr. Subirats et al, 2008). (Eslava Gómez, 2011, p.51)

⁶¹ Sin olvidar que las políticas públicas también pueden pensarse como análogas a una institución: “Las políticas se convierten en un análogo de las instituciones, más que un conjunto de decisiones más o menos eficientes, efectivas o racionales (Mény y Thoenig, 1992:77)” (Roth, 2002, p.18)

¿Qué es la estrategia?

Para Ansoff (1987), la estrategia se entiende como “una regla para tomar las decisiones”, las cuales “requieren un criterio final ejecutivo”, es decir, se desarrollan dentro de los altos niveles de la empresa. En este sentido, la estrategia se considera como un componente de la organización que establece las “reglas para dirigir la búsqueda de nuevas oportunidades”, permitiendo establecer provisiones formales que, a través de la evaluación, permitirán establecer una asignación de recursos de la manera más eficiente posible de acuerdo a los objetivos de la empresa los cuales se fundamentan sobre la relación de cuatro componentes, a saber: el ámbito producto-mercado, el vector de crecimiento, la ventaja competitiva y la sinergia.

En la introducción del libro “¿Qué es estrategia? ¿Realmente importa?”, Richard Whittington (2002) expone, en líneas generales, cómo ha sido el desarrollo del concepto de estrategia. Argumenta pues que, a pesar de cierta notoria cantidad de libros publicados bajo el título de ‘Dirección Estratégica’, “casi todos contienen las mismas matrices y las mismas fuentes” (p.1). Esto es, para el autor, una característica contradictoria en los estudios sobre dirección estratégica, contradicción que la resume en una particular frase en el epígrafe de su introducción: “[...] Si eres tan listo ¿cómo es que no eres rico?” (p.1). Quiere decir con esto que en realidad no existe un consenso sobre lo que es y lo que pasa alrededor de la estrategia, su dirección y su planeación. Si sabemos o formulamos matrices y fórmulas, reglas y líneas fundamentales a partir de las cuales construimos respuestas alrededor del cómo es o del cómo debe ser la dirección, formulación e implementación de una estrategia exitosa, ¿por qué cuesta tanto llevarla a cabo en la práctica de una manera satisfactoria?

Es a partir de esta pregunta paradójica a partir de la cual Whittington nos invita a hacer un recorrido sobre los conceptos generales de la estrategia y cómo, a partir de esas formulaciones conceptuales que se han llevado a cabo, se han establecido unos enfoques o corrientes teóricas que han repercutido, y repercuten aun directamente en la forma en que cada uno de ellos se enfrenta con el fenómeno de la estrategia y con todo su proceso dentro de la organización.

Los enfoques que nos presenta Whittington son cuatro: enfoque clásico, enfoque procesual, enfoque evolucionista y enfoque sistémico. Cada uno de ellos responde de forma diferente en torno a dos variables claramente definidas, a saber: los procesos (que pueden ser deliberados o emergentes y se expresan en un eje horizontal), y los resultados (que varían entre la maximización de los recursos, por un lado, y en unos resultados plurales, por otro). Esta última variable se expresa en un eje vertical, tal y como lo apreciamos en la siguiente figura:

Enfoques sobre Estrategia.

		RESULTADOS	
		Maximización De beneficios	Plurales
PROCESOS	Deliberados	Enfoque Clásico	Enfoque Sistémico
	Emergentes	Enfoque Evolucionista	Enfoque Procesualista

Tabla 2, Tomado de Whittington, Richard (2002) Modificado

A partir de esta figura presentada por Whittington es conveniente resumir algunas de las principales características de cada enfoque.

Enfoque clásico: Este enfoque se fundamenta en una concepción del hombre como un sujeto económico racional. Dentro de la organización se manifiesta un modo unipersonal en el proceso de toma de decisión, lo que redundaría en una jerarquía profunda dentro de la estructura organizacional. El objetivo final de la estrategia es siempre la maximización de los beneficios, esto es, garantizar siempre una ventaja económica sobre sus competidores o adversarios. Dentro del análisis del proceso estratégico bajo este enfoque se tiene que, al tener como único agente importante a aquel que tiene el poder sobre la toma de decisión, el análisis deja de lado la complejidad organizacional. Dentro de este enfoque, también, es evidente y común el uso de abstracciones economicistas y metáforas militaristas.

Enfoque evolucionista: La concepción del individuo dentro de este enfoque no es una que entienda al individuo como un agente enteramente racional que sabe siempre cuál es la mejor opción para alcanzar los objetivos trazados. De igual manera, entiende que los mercados no son perfectos, pero que sí cumplen satisfactoriamente una función seleccionadora, esto es, los evolucionistas toman prestada la 'ley de la jungla' y la trasladan al ambiente competitivo del mercado. Esto quiere decir que, bajo este enfoque, la selección natural es llevada a cabo por un mercado que determinará la aptitud de las organizaciones y, por ende, su subsistencia o desaparición, o bien, sus transformaciones y/o mutaciones como métodos para evitar ser dejadas de lado o 'devoradas', siguiendo con la metáfora. Este enfoque busca potenciar la adaptación de la empresa o la organización al medio, lo que define a la estrategia como un juego adaptativo o, mejor, un plan que promueve la búsqueda de diferenciación de cada organización frente a las demás. Debido a la definición del mercado o el entorno como un ambiente hostil, quienes hacen uso de este enfoque son particularmente escépticos respecto a estrategias deliberadas y a largo plazo. "El consejo que ofrece la corriente evolucionista es

que al buscar la mejor estrategia lo mejor es que elija el entorno y no los directivos” (Whittington, 2002, p.25)

Enfoque procesual: Este enfoque tiene una visión más psicológica en tanto llama la atención sobre la complejidad interna tanto de cada individuo dentro de la organización como de la organización misma. Para los procesualistas, el hombre no es uno racional en el sentido del enfoque clásico, sino que tiene unas limitaciones y unas complejidades innatas, al tiempo que define al mercado como un ambiente caótico. De esta manera, “las estrategias surgen de forma confusa y en pequeños pasos” (Whittington, 2002) Cada individuo, de esta manera, aporta a la organización de acuerdo a sus capacidades, expectativas, motivaciones o ausencia de ellas. En este enfoque se hace entonces imposible realizar una separación real entre la concepción de la estrategia y su implementación, pues ambas se manifiestan de tal forma que se mezclan una y otra constantemente. De esta manera, la estrategia no es algo formulado a-priori, sino que la acción estratégica es construida o percibida retroactivamente. “Muchos de los conceptos afianzados de los clásicos están en peligro: de pronto, los objetivos son variables y poco claros, las políticas a largo plazo se convierten en vanas ilusiones, y la división entre la concepción y la implementación de una estrategia es un mito creado por y para los directivos” (Whittington, 2002, p.32)

Enfoque sistémico: Este enfoque tiene una concepción más sociológica de la organización y sus formas de proceder. Esto quiere decir que cada organización responderá más o menos de acuerdo a unas normas sociales establecidas dentro del grupo social del cual ella hace parte. De esta manera, quienes toman las decisiones son personas que responden a un contexto social que permea su accionar. Esta relevancia del contexto deviene en una complejidad específica de cada organización, pues las formas y respuestas variarán de acuerdo a su relación con un contexto social más amplio. El peso del contexto dentro de este enfoque adquiere sentido en la medida en que es el contexto quien determinará en gran medida qué es lo apropiado y lo razonable. De lo anterior, queda claro que el individuo no es un actor independiente, sino que está sujeto a una complejidad social que determinará sus formas de ser y hacer. De esta manera, los resultados de la organización no pueden verse como la mera maximización de los beneficios, sino que sus resultados se valorarán en la medida en que respondan a los intereses particulares (ya sean históricos y/o culturales, por mencionar algunos ejemplos) del entorno del cual hace parte. “En este sentido, la estrategia forma parte de un discurso de poder que reproduce una serie de elementos jerárquicos de las relaciones sociales, legitimándolos con respecto a unas normas positivas y científicas de racionalidad” (Whittington, 2002, p.43)

Los enfoques expuestos podrían catalogarse, entonces, de acuerdo a sus propias definiciones alrededor de cinco conceptos claves a mi juicio, a saber: el *individuo*, la *racionalidad* a él ligada, el *contexto o el entorno* entendido como el espacio social del cual el individuo hace parte integrante, con todas sus cargas simbólicas y de representaciones que ello implica; la *organización*, como

institución en donde es ejecutada la estrategia y, cómo no, la definición misma de la *estrategia* y cómo debe ser pensada y, según sea el caso, ejecutada y evaluada.

Reconociendo lo anterior, el concepto de estrategia se vuelve un poco más difuso en la medida en que responderá, más o menos, a los lentes y prejuicios investigativos con que se la mire. En este sentido, vale recordar las concepciones que Mintzberg (1987) presentó del concepto de estrategia: la estrategia, según Mintzberg, puede entenderse de varias maneras: como un plan, como un “ploy” (estratagema, ardid), como un patrón, como una posición o como una perspectiva (p.11). La separación de estas cinco concepciones de estrategia no puede verse como una separación real. Más bien, la estrategia debe entenderse como un proceso dentro y a través del cual estas cinco características pueden activarse o desactivarse. Aclarado lo anterior, tenemos:

Entender la estrategia como un plan es concebirla como “some sort of consciously intended course of action, a guideline (or set of guidelines) to deal with a situation” que tiene “two essential characteristics: they are made in advance of the actions to which they apply, and they are developed consciously and purposefully” (p.11). “As plan, strategy deals with how leaders try to establish direction for organizations, to set them on predetermined courses of action.” (p.20)

La estrategia como “ploy” o ardid puede ser concebida dentro de la misma definición de estrategia como plan, pues se considera este “ploy” como siendo un movimiento o una maniobra para despistar o aventajar al oponente. “As ploy, strategy takes us into the realm of direct competition...” (p.20)

La estrategia como patrón resulta de una evaluación posterior sobre la base de los movimientos o estrategias realmente ejecutadas (“realized strategies”). “In other words, by this definition, strategy is *consistency* in behavior, *whether or not* intended” (p.12). Dentro de esta definición, la estrategia tendría sentido, o se formaría, de forma retrospectiva⁶². “As pattern, strategy focusses on action, reminding us that the concept is an empty one if it does not take behavior into account. Strategy as pattern also introduces another important phenomenon in organizations, that of convergence, the achievement of consistency in behavior” (p.20)

La estrategia como posición es concebirla como una mediación, “strategy becomes the mediating force between organization and environment, that is, between the internal and the external context”(p.15) En este sentido, la estrategia se evidenciaría a través de una relación entre el lugar que ocupa la organización, o el lugar al que pretende incidir – por ejemplo, un mercado particular, un sector social particular, etc- y la organización misma y su estructuración interna. “As position, strategy encourages us to look at organizations in context...” (p.21)

⁶²“Accordingly, the answer to the question, strategy about what, is potentially about nothing” (Mintzberg, 1987 p.14)

La quinta concepción de estrategia presentada por Mintzberg, define a la estrategia como una perspectiva, esto es, “an ingrained way to perceive the world” (p.16). “Strategy in this respect is to the organization what personality is to the individual” (p.16)

“And finally as perspective, strategy raises intriguing questions about intention and behavior in a collective context. If we define organization as collective action in the pursuit of common mission (a fancy way of saying that a group of people under a common label somehow find the means to cooperate in the production of specific goods and services), the strategy as perspective focuses our attention on the reflections and actions of the collectivity” (p.21)

Lo que Mintzberg propone tras esas definiciones es lograr entender el concepto de estrategia como uno que puede tomar varios significados y/o características y que, por tanto, dicho concepto de estrategia responderá a una compleja interacción entre ellas. Estas características redundarán en formas diferentes de ejecutar la estrategia; la estrategia es, entonces, un fenómeno que conjuga varios significados/características y, por ende, que adquiere diferentes formas. Una de las cosas que Mintzberg encuentra problemático es entender el cómo estas definiciones y características de la estrategia que implican una concepción dinámica de la misma (por ejemplo, la estrategia como un plan para aventajar al oponente), pueden reconciliarse con aquellas que contienen una concepción más estática (como los patrones), pues como él mismo lo señala, la estrategia “ironically, [...] is a concept rooted not in change but in stability” (Mintzberg, 1987, p.20)

Lo que se quiere resaltar, pues, de las definiciones presentadas por Mintzberg, son las características que se deben tener en cuenta al momento de abordar estudios sobre estrategia. La estrategia no es sólo un plan determinado y direccionado que se realiza linealmente. Por el contrario, debe tenerse en cuenta tanto al estratega que dirige un plan de acción (“how leaders try to establish direction for organizations”), como la competencia (relaciones de mercado, por ejemplo), la conducta⁶³ (tanto de los individuos dentro de la organización como de la organización como conjunto), los entornos o el contexto en donde se desarrollan las prácticas estratégicas, y las concepciones o visiones del mundo de aquellos involucrados en la realización, o no, de la estrategia.

Se podría decir, entonces, que las organizaciones tienen unos objetivos más o menos definidos de antemano que generan un espacio específico dentro del cual se generan otros procesos, al tiempo que

⁶³“In the melting pot of disciplinary perspectives involved in the strategy field (from sociology to psychology to economics), strategic management research has transformed a simple or simplistic notion of choice into a more problematic one of conduct.” (Zan, Luca, 2016, p.576)

también, dentro de las organizaciones, ocurren cosas que se escapan a estos procesos, a esos planes y a esos objetivos y que también los afectan. La estrategia, entonces, no puede entenderse ni como totalmente intencionada y a-priorística, ni como totalmente formada a-posteriori. Es un proceso que se va configurando en la relación y en la simultaneidad de diferentes factores⁶⁴ (entre ellos los significados y características mencionadas por Mintzberg). Incluso, como lo señala Mintzberg (1987) cuando se da por sentado la necesidad de la existencia explícita de la estrategia para que ella facilite tanto establecer la dirección y la definición de la organización como concentrar y coordinar sus esfuerzos, proveer consistencia y reducir la incertidumbre, es necesario y preferible, en ocasiones, que las organizaciones no la tengan⁶⁵.

Paralelos entre el campo de la estrategia y el de las políticas públicas.

Habiendo hecho estos recorridos por los campos de la estrategia y las políticas públicas, creo que es posible tratar de realizar un paralelo en donde me permita establecer similitudes en términos de desafíos investigativos que permitan entablar una relación de igualdad entre ambos campos o, al menos, establecer ciertas similitudes entre las características o elementos que, existiendo en ambos procesos, son y deben tenerse como fundamentales en la realización y/o abordaje analítico de ellos.

⁶⁴Como lo expone Zan (2016), el concepto de estrategia debe entenderse teniendo en cuenta la relación entre el concepto mismo de estrategia y sus concreciones históricas. Reconocer las particularidades históricas que dieron cabida a las definiciones del concepto supone habilitar un puente entre los estudios históricos y los estudios en estrategia. En este sentido, la afirmación que trata de oponer radicalmente dos momentos históricos en términos de “el pasado era más estable y por ende más predecible; el presente es más caótico e impredecible” debe ser tomada con precaución. ¿Qué ha cambiado entonces? Es cierto que el mundo ha cambiado y que cada momento ha tenido sus propios afanes junto a unas herramientas disponibles para tratar de hacerles frente de la mejor manera posible. El hombre también ha cambiado y, en tanto somos una ‘comunidad productora de conocimiento’, esas producciones nos habilitan para ver los fenómenos desde otras perspectivas y con otras o mejoradas herramientas.

⁶⁵“Most commentators, focusing on the notions of strategy as deliberate plan and market position, argued that *organizations need strategy to set direction for themselves and to outsmart competitors, or at least enable themselves to maneuver through threatening environments*” [...] The point is not that organizations don’t need direction, it is that they don’t need homilies. It stands to reason that it is better to have a good strategy, all things being equal. But all things are never equal. [...] Besides, it is not always clear what a good strategy is, or indeed if it is not better at times to proceed without what amounts to the straitjacket of a clear intended strategy [...] Sometimes, lack of strategy is temporary and even necessary. It may, for example, simply represent a stage in the transition from an outdated strategy to a new, more viable one. Or it may reflect the fact that an environment has turned so dynamic that it would be folly to settle on any consistency for a time. [...] And this leads to our final conclusion, which is that strategies (and the strategic management process) can be vital to organizations, both by their presence *and* by their absence” (Mintzberg, 1987, pp.25-32)

Los enfoques de las políticas públicas han sido diversos. En un ensayo titulado “Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado”, el profesor Roth (Roth et al., 2007, pp.28-63) nos expone cuatro posturas epistemológicas en las ciencias sociales alrededor de las cuales se han consolidado varios enfoques para el estudio de las políticas públicas. Tales posturas epistemológicas son: el positivismo, el pospositivismo, la teoría crítica y el constructivismo. Se puede decir que bajo estas posturas epistemológicas se han desarrollado gran parte de los estudios en ciencias sociales acogiendo, bajo ese rótulo, al estudio mismo de las políticas públicas. Como se ha dicho, los estudios sobre políticas públicas se han ido desarrollando y consolidando a partir del avance, tanto de la consolidación institucional y funcional de los Estados modernos, como de la evolución en las ciencias dedicadas a estudiar fenómenos políticos, económicos, estadísticos, sociológicos, entre otros. De alguna manera, los estudios de las políticas públicas han estado dotados de cierta multidisciplinariedad evidenciada en la gran variedad de personas, grupos e instituciones y, como consecuencia de ello, de acercamientos teóricos diferentes y variados dedicados al análisis del Estado, por ejemplo, o al funcionamiento de la política o, también, de la eficacia y la eficiencia de las instituciones políticas involucradas con el proceso de las políticas públicas, etc. En estrategia se pudo evidenciar un movimiento parecido cuando se señalaban rápidamente las diferencias entre los enfoques y cómo esas diferencias evidencian, sin duda, aproximaciones teóricas diferentes que acogen, a su vez, diferentes ‘posturas epistemológicas’, lo que repercute en diferentes aproximaciones al fenómeno.

Para tener una imagen más clara de lo que quiero mostrar, tenemos que tanto los estudios tradicionales en estrategia como el análisis de políticas públicas se han movido generalmente alrededor de explicaciones de corte cuantitativo que responden al deseo de satisfacer objetivos de maximización de beneficios a través de una hoja de ruta (estrategia/política pública) establecida. Podríamos tomar el esquema planteado por Whittington (2002) para evidenciar el posicionamiento aproximado de ambos campos:

Paralelo entre los estudios tradicionales en estrategia y el análisis de las Políticas Públicas.

		RESULTADOS	
		Maximización De beneficios	Plurales
PROCESOS	Deliberados	Análisis de Políticas Públicas Planeación Estratégica	Análisis de Políticas Públicas
	Emergentes	Planeación Estratégica	

Tabla 3

Se tiene pues que una de las similitudes, y tal vez una que se hace más evidente, es la preeminencia notoria de los marcos explicativos de carácter cuantitativo en ambos procesos. Como se señalaba tanto en el recorrido de los estudios sobre políticas públicas como en los enfoques más tradicionales sobre estudios en estrategia, el éxito dependerá, en mayor o menor medida, de una valoración cuantificable que permita obtener datos que evidencien relaciones en términos de maximización de beneficios o en la satisfacción de las crecientes demandas sociales entendidas como responsabilidades estatales.

Este posicionamiento aproximado no debe tomarse como uno con fronteras infranqueables. Antes bien, es de resaltar que en ambos campos existe una tendencia renovada por preguntarse sobre esos espacios vacíos a los cuales no ha podido llegarse de manera satisfactoria a través de metodologías e investigaciones cuantitativas ya que se reconoce que hacen falta otro tipo de herramientas teóricas y metodológicas de aproximación investigativa.

Teniendo en cuenta lo anterior, no es extraño pues que en ambos procesos se hayan preocupado, y se preocupen todavía, por la complejidad del individuo y de cómo tal complejidad puede repercutir en los resultados de ambos procesos. Retomemos las siguientes cuestiones: ‘¿Hay funcionarios autómatas?’; o ‘...el hombre no es uno racional en el sentido del enfoque clásico, sino que tiene unas limitaciones y unas complejidades innatas...’, además que ‘quienes toman las decisiones son personas que responden a un contexto social que permea su accionar’; ‘For instance, as the implementation literature tell us, identical policies can be implemented in a number of different ways – with different outcomes – in different institutional settings’ (Fischer et al., 2007); ‘...esto quiere decir que cada organización responderá más o menos de acuerdo a unas normas sociales establecidas dentro del grupo social de cual ella hace parte’

Las anteriores cuestiones evidencian a mi juicio, precisamente, esa evolución de ambos estudios en razón a un avance significativo en las formas en cómo se han visto y cómo se han tratado de explicar diferentes fenómenos sociales. En este sentido, es sensato admitir que la racionalidad, de la que se desprende tanto la forma de ser y hacer del individuo como la forma en que son explicadas esas formas y esas acciones, está ligada, precisamente, a ciertos tipos de organización/estructuración social, por nombrarlo de algún modo. Y es dentro de esa misma organización social, que es histórica y por tanto responde a ciertas y particulares dinámicas, que los ‘discursos de poder’ forman parte fundamental de esa organización, al tiempo que forma parte de los intentos mismos de explicación e interpretación que pretendan dar cuenta de esas mismas dinámicas. De esta manera, y tal como lo señalaba Mintzberg refiriéndose a los aspectos fundamentales que deben tenerse en cuenta al momento de realizar un estudio aceptable sobre la estrategia, se debe señalar que no deberían tomarse por absolutos los resultados investigativos en ambos procesos que no tengan en cuenta los elementos antes señalados, a saber: los individuos involucrados y la conducta a ellos ligada, sus ‘visiones del

mundo', el contexto en sentido amplio (contexto histórico; entorno organizacional; entorno institucional; competencia de mercado; entre otros), las posturas epistemológicas del investigador, los campos disciplinares involucrados.

El recorrido general que se ha tratado de realizar sobre los estudios en estrategia han mostrado un desarrollo investigativo en la medida en que han venido añadiéndose diferentes aspectos que se van considerando importantes para un estudio juicioso sobre ella. En este sentido, uno de los desafíos, sobre el cual ya se ha hecho mención y se han realizado algunos intentos investigativos pudiendo nombrar a Mintzberg como uno de los primeros en llamar la atención sobre la complejidad del proceso mismo, es aumentar el zoom investigativo para tratar de comprender qué es lo que pasa en el desarrollo cotidiano de las organizaciones y cómo esa cotidianidad afecta el desarrollo de la estrategia.

En este sentido, tanto el proceso de la estrategia como el de las políticas públicas demandan un mayor esfuerzo investigativo en tanto que no ha quedado claro cómo unas etapas que se han destacado como partes fundamentales en ambos procesos se articulan. Más aún, en ocasiones parece difuso la diferenciación clara de tales etapas. Así, un desafío puntual es tratar de aclarar cuáles son o podrían ser tales ejes articuladores y cómo, a través de ellos, se logran vincular y articular procesos organizacionales (sea una estrategia, sea una política pública). En este sentido, también sería válido preguntarse si los modelos por etapas deben ser problematizados de manera más radical, en tanto que se ha resaltado que tal separación analítica y metodológica en ambos procesos dista mucho de la realidad cotidiana. Ambos campos deben, entonces, preguntarse por, y aclarar qué pasa en el intermedio de, unas etapas procesales entendidas hasta ahora como mecanismos de dirección/orden organizacional al tiempo que como mecanismos y/o modelos de investigación. El desafío es, en este sentido, de orden conceptual y metodológico.

De la misma manera, se ha podido ver que ambos campos puján y han pujado (al tiempo que es evidente la necesidad de ahondar en ella) por la inter o multidisciplinariedad en la medida en que se ha entendido que ambos procesos son complejos. Señalado lo anterior, hace falta una mayor diversidad y riqueza en los acercamientos investigativos que permitan proporcionar nuevos elementos explicativos y de interpretación a los fenómenos puntuales. Esto no implica desconocer que el crecimiento de ambos campos se ha dado gracias a relaciones multidisciplinares que van desde la economía, la psicología, la ciencia política, la sociología, las matemáticas y la filosofía. Sin embargo lo anterior, en ambos campos es posible detectar un fuerte llamado a desarrollar e implementar acercamientos investigativos que permitan una mirada mucho más profunda a las dinámicas cotidianas en ambos procesos. Este llamado al *zoom*, es precisamente la promoción de nuevas herramientas que permitan identificar y conceptualizar elementos hasta ahora dejados de lado y que se consideran relevantes en tanto condicionan los procesos que se intentan investigar, todo ello en la

medida en que se entiende que tanto el proceso de las políticas públicas como el proceso de la estrategia son unos procesos sociales complejos y, por tal razón, necesitan de variados enfoques y disciplinas que permitan visiones más completas y profundas que posibiliten entender qué es lo que realmente pasa en toda la entramado que subyace a cada uno de ellos. En esta medida no sólo debe ser atendido el llamado a la multidisciplinariedad sino también, y conjuntamente a ella, la necesidad de una disposición de complementariedad entre los estudios sobre ambos procesos que permitan conjugar, de una manera más completa, tanto los acercamientos cuantitativos como los acercamientos cualitativos. Este llamado a la complementariedad puede entenderse en tanto que ha existido cierto dominio de los acercamientos de corte economicista y estadístico, como ya se ha dicho. No es renegar de ellos, sino complementarlos.

Preguntarse por la relación entre la acción individual y las instituciones y cómo esas acciones e instituciones, al igual que sus relaciones, hacen parte de un sistema social más amplio responde a que ambos procesos tienen, dentro de sus preocupaciones centrales, la relación agencia – estructura. Así, una preocupación fundamental radica en establecer metodologías que permitan entablar relaciones más directas y cercanas con todos aquellos involucrados tanto en el proceso de la estrategia como en el de las políticas públicas. Reconocer esto implica entender que no solamente importan los altos ejecutivos, sino que todos los niveles de la organización son relevantes en el desarrollo de ambos procesos. Destacar tales relaciones en diferentes niveles permitiría comprender y aclarar las dinámicas de relacionamiento entre niveles, al tiempo que permitiría desentrañar cómo esas relaciones responden, también, a un contexto histórico y social más amplio⁶⁶, y cómo esas influencias se reflejan directa o indirectamente, explícita o implícitamente, en el desarrollo de ambos procesos.

⁶⁶La relación poder – política pública es una relación de vital importancia en los análisis de políticas públicas. La pregunta sobre qué tanto la política (politics) afecta a las 'policies' ha sido abordada con bastante frecuencia, y es un terreno de discusión abierto. Los estudios en estrategia, desde perspectivas orientadas hacia la práctica, tienen dentro de sus objetivos investigativos abordar los asuntos del poder y las prácticas discursivas. Cuando Mintzberg señalaba a la estrategia como un proceso que podría entenderse como una perspectiva o visión de mundo ('strategy as a perspective'), no estaba lejano a los asuntos de poder y prácticas discursivas dentro de la sociedad y cómo ellos permean al individuo y a las instituciones y organizaciones. Para Ostrom, las instituciones pueden tomarse como reglas, normas y estrategias, que pueden entenderse como prácticas discursivas que tienen en su seno relaciones de poder en términos de "shared prescriptions". "It is hard to make much progress in the study of institutions if scholars define the term "institution" as meaning almost anything. A major confusion exists between scholars who use the term to refer to an organizational entity such as the U.S. Congress, a business firm, a political party, or a family, and scholars who use the term to refer to the rules, norms, and strategies adopted by individuals operating within or across organizations. In this chapter, i will use the term in the latter sense, to refer to the shared concepts used by humans in repetitive situations organized by rules, norms, and strategies (see Crawford and Ostrom 2005). By rules, i mean shared prescriptions (must, must not, or may) that are mutually understood and predictably enforced in particular situations by agents responsible for monitoring conduct and for imposing sanctions. By norms, i mean shared prescriptions that tend to be enforced by the participants themselves through internally and externally imposed costs and inducements. By strategies, i mean the regularized plans that individuals make within the structure of incentives produced by rules, norms and expectations of the likely behavior of others in a situation affected by relevant physical and material conditions" Ostrom en: (Sabatier, 2007, p.23)

En este sentido, es necesario para ambos campos adentrarse en las conexiones y relaciones entre el individuo, y su contexto (la sociedad, la organización, el conocimiento, el uso y mediación de herramientas y tecnologías, etc), y cómo ello deviene en la conformación, consolidación y/o transformación de roles e identidades. Lo anterior es resultado del reconocimiento en ambos procesos de una gran variedad de actores, los cuales tienen intereses, percepciones, valoraciones, preferencias distintas, contradictorias, ambiguas.

En síntesis, estos desafíos y preocupaciones que se pueden evidenciar en ambos procesos se concentran en las preguntas sobre cómo generar una comunicación fluida entre investigadores y practicantes buscando siempre que la construcción de canales de comunicación entre la investigación y la práctica permita tener repercusiones positivas tanto para los procesos objeto de investigación como para la investigación misma. En este sentido, dichas relaciones suponen cuestionar también los marcos temporales de las investigaciones. En este punto, Sabatier (1992) nos dejó claro la necesidad de implementar análisis de larga duración en los estudios sobre políticas públicas. Lo mismo podría sugerirse en los estudios sobre estrategia.

El giro a la práctica y ‘Strategy as Practice’

Antes de comenzar la exposición sobre el sub-campo de Strategy as Practice, es importante resaltar algo. Ya se había mencionado que la investigación dentro de SasP había llevado a reconocer el llamado giro o turno de la práctica dentro de las ciencias sociales y las humanidades. A partir de ello, SasP se reconoce como un acercamiento investigativo que pretende desplegar las herramientas conceptuales y metodológicas del giro a la práctica dentro de los estudios en estrategia. Teniendo en cuenta esto, me detendré un poco en tratar de explicar, en términos generales, qué significa el llamado giro o turno de la práctica para luego entrar de lleno, con un panorama un poco más amplio, al terreno de Strategy as Practice.

El giro a la práctica

Dentro de las ciencias sociales se ha llevado a cabo un cambio en la forma en cómo podemos observar los fenómenos sociales. El cambio aquí relacionado tiene que ver con un cambio de lentes o de perspectiva, esto es, mirar a través de la práctica los fenómenos sociales.

El giro a la práctica significa, entonces, concentrar la mirada en todas esas actividades que realizamos a diario. Dar cuenta de esas actividades cotidianas supone, también, que el analista sea parte integrante de la investigación: él mismo es sujeto y objeto de investigación. Este giro a la práctica también significa un esfuerzo por ampliar el alcance de los estudios en ciencias sociales en la medida en que a partir de esta perspectiva se consideran posibles llevar a cabo intentos de superación de varios dualismos clásicos dentro de ellas.

Como bien lo señala Schatzki (2001) en la introducción del libro “The Practice Turn”, la práctica es un concepto que se ha venido posicionando de manera fuerte dentro de las ciencias sociales en terrenos de discusión en donde los teóricos se han preguntado, y se preguntan, por la base primaria del fenómeno social (p.10). Este posicionamiento de la práctica como medio a través del cual podemos estudiar los fenómenos sociales ha permitido direccionar múltiples intentos que han buscado, y buscan, superar varios dualismos en principio irreconciliables dentro de las ciencias sociales y las humanidades, a saber: acción – estructura; lo micro y lo macro; entre otros⁶⁷⁶⁸. Así es como desde varias disciplinas que van desde la filosofía, las ciencias sociales y las teorías de la cultura, hasta los estudios de ciencia y tecnología, se ha venido hablando de la práctica como eso que fundamenta tanto a los sujetos como a los objetos, como eso que resalta el conocimiento no-proposicional, e ilumina las condiciones de inteligibilidad (Schatzki, Knorr Cetina, & Eike., 2001), y que da consistencia a los fenómenos sociales.

La ligazón o, mejor, los nexos entre una estructura *macro* y las actividades *micro* configuran eso que se denomina *el campo de prácticas*. Y es dentro de este campo donde todas esas actividades adquieren un sentido y una lógica propia que, en palabras de Bourdieu (Bourdieu, 2010), sería una lógica práctica. Enfocarse en la práctica es, de esta manera, reconocer que lo que hacemos cotidianamente no es tan determinado por unas estructuras que superan al individuo, ni tampoco tan condicionado que el individuo no sea capaz de reconocerse como un agente capaz de cambio y autonomía. Mirar

⁶⁷“What this implies is that individual agents are so constituted by everyday social practices that they act and interact, for the most part, spontaneously and *purposively* (in contrast to purposefully) in a self-referential manner to overcome immediate problems and obstacles without any need for theoretical distancing, conscious deliberation or an overall pre-designed plan of action. There is, on this view, no presupposed prior distinction between individual and society, no dualism between mind and matter and no prior distance between thought and action: these are deemed to be secondary distinctions generated through social practices themselves”. (Chia and Rasche en Golsorkhi et al., 2010)

⁶⁸Whittington ofrece la teoría de la estructuración de Giddens como una de las posibles rutas para el desarrollo de la investigación desde Strategy as Practice. Lo que quiero resaltar, en cualquier caso, es la característica que Whittington resalta de esta teoría, a saber: “The central span of this structurationist bridge is ‘practice’ [...] But for structuration theory, the social practice concept is particularly useful for its bridging role. Thus practice is obviously about activity, but through this lens such activity is neither merely individual nor simply voluntary. For example, religious practices are typically shared rather than idiosyncratic, and they constrain as much as they inspire. The practice concept bridges the micro and the macro likewise. A snatch of play on the football pitch is both a local moment of practice and the expression of institutionalized sporting rules, formal and informal, which are more or less accepted worldwide.” (Whittington, en Golsorkhi et al., 2010)

desde la práctica es pararse en un punto medio de diferentes perspectivas teóricas e intentar superar esas disputas desplegando otros elementos más adecuados que permitan dar cuenta del fenómeno social⁶⁹. Más allá de eclecticismo, la práctica, enfocarse en ella y reconocer su papel fundamental en la construcción de referencias y significados, implica abogar por reconocer la complejidad de las relaciones y los lugares en donde nos desenvolvemos a diario.

Las contribuciones que se han hecho en las diferentes disciplinas a partir de este acercamiento desde la práctica incluyen “the philosophical and social scientific significance of human activity; the nature of subjectivity, embodiment, rationality, meaning and normativity; the character of language, science, and power; and the organization, reproduction and transformation of social life” (Schatzki et al., 2001). Todas estas contribuciones también han generado que las perspectivas teóricas enfocadas desde la práctica se opongan, o al menos problematicen o maticen, otros enfoques o corrientes teóricas que no dan a la práctica el papel que se merece al tratar de dar cuenta de los fenómenos sociales. Como lo señala Schatzki (2001), esta variedad de oposiciones, o vueltas de tuerca, o discusiones teóricas, han derivado en que el mismo enfoque, o los acercamientos desde la práctica, sean, a su vez, variados y diversos. Sin embargo, y a pesar de la diversidad, sí parece encontrarse un lugar común a todos ellos: la centralidad de un *campo de prácticas* como el terreno, el eje, donde todos los componentes de la vida humana se articulan y son llevados a cabo. Así, el campo de prácticas se configura como un punto de encuentro, un punto de conexión. “The field of practices is the total nexus of interconnected human practices” (p.11) “Practices, as indicated, are generally construed as *materially mediated* nexuses of activity” (p.20).

La definición general que nos proporciona Schatzki (2001) sobre la práctica, teniendo en cuenta la variedad y las controversias entre los diferentes acercamientos, es la siguiente: “practices as embodied, materially mediated arrays of human activity centrally organized around shared practical understanding” (p.11)

Un aspecto central dentro del acercamiento desde la práctica consiste en reconocer la existencia de unas comprensiones prácticas compartidas que permiten la ejecución de las actividades humanas cotidianas⁷⁰. “[...] the prominence of practical understandings underwrites the proposition that the maintenance of practices, and thus the persistence and transformation of social life, rests centrally on

⁶⁹“Seminal theorists of this practice turn include Pierre Bourdieu, Michel de Certeau, Michel Foucault and Antony Giddens. These theorists differ in detail, but generally they share an ambition to overcome social theory’s ancient dualism between Schatzki (2005) characterizes as ‘individualism’ and ‘societism’. In this view, individualist attribute too much to individual human actors, neglecting macro phenomena, while societists are over-impressed by the large social forces, forgetting the micro. Practice theorists aim to respect both the efforts of individual actors and the workings of the social. To the individualists, they insist there is such a thing as society; to the societists, they affirm the significance of individual activity” (Whittington, R. 2006, p.614)

⁷⁰“Disagreement reigns on what, if anything, beyond shared understandings is necessary to explain practices” (Schatzki et al., 2001)

the succesful inculcation of shared embodied know-how” (Schatzki et al., 2001) Este ‘saber cómo’ implica unas interacciones del individuo y su entorno, entorno dentro del cual existen también otros individuos además de entidades no humanas que hacen parte también de esas interconexiones de actividades llevadas a cabo dentro del campo de prácticas. Estas interacciones suponen pues el reconocimiento de la materialidad de los elementos en interacción, lo que implica reconocer que el significado de las herramientas, artefactos y cosas se adhiere inevitablemente al lugar y al momento donde son desplegadas las actividades y dichas herramientas. En este sentido, esta perspectiva posiciona al cuerpo como un eje central en donde se incrustan las prácticas. Esta centralidad del cuerpo puede entenderse en la medida en que el cuerpo es el medio a través del cual las prácticas son llevadas a cabo y, al tiempo, es un resultado de esas prácticas que lo configuran. La significación del cuerpo adquiere sentido en la medida en que se entiende como un polo en la relación que se establece, a través de las comprensiones prácticas, entre él y el mundo social⁷¹. El conocimiento se expresa, así, de manera corporal como conocimiento incrustado en el cuerpo, corporeizado. De esta manera, los usos y los significados de las interacciones entre el individuo y su entorno, entorno cargado de herramientas y habitado por otros agentes, afloran en la medida en que responden de maneras adecuadas (o inadecuadas) a las necesidades prácticas del momento. De esta manera, el concepto de razón se desplaza desde una abstracción inhabitada hacia una realización práctica o corporeizada. La razón o, mejor, la racionalidad, se configura así dentro y a través del campo de prácticas y se materializa en el cuerpo y su ‘saber-hacer’.

¿Qué permite la investigación enfocada hacia la práctica?:

“First, a focus on practice provides an opportunity to examine the micro-level of social activity and its construction in a real social context or field. Thus, a practice approach allows one to move from general and abstract reflection on social activity to an increasingly targeted analysis of social reality. This is not to say that all practice-oriented research would have to engage in ethnographic, discourse or conversation analysis, or activity theory, or any other type of micro-level empirical study. On the contrary, a key part of the practice literature has been very theoretical in nature. Nevertheless, the advantage a practice approach brings to areas like strategy lies predominantly in its ability to elucidate the micro-level foundations of social activity in a particular setting – in either theoretical or empirical studies. Furthermore, the flexibility in the notion of practice makes it possible to analyse activities from

⁷¹“Since the prominence of practical understandings is tied to the body’s mediative positions between mind and activity and between individual activity and social manifold, understanding is stretched between two poles: the body on the one side and the social world on the other” (Schatzki et al., 2001)

multiple angles. Activity can be studied as more or less intentional action, cognition, embodied material practice, discourse or text – and the list does not stop here.

Second, the practice approach breaks with methodological individualism by emphasizing that activities need to be understood as enabled or constrained by the prevailing practices in the field in question. Thus, a practice approach to strategy should not merely focus on the behaviours or actions of managers but seek to examine how these behaviours or actions are linked with prevailing practices. A fundamental insight in practice theories is that individual behaviours or actions – however they are defined – are always related to the ways in which social actors are supposed to think or feel or communicate in and through language in a given situation. Moreover, most practice theories emphasize the latent connection to material aspects of social reality. That is, specific behaviours or actions are closely linked with or mediated by material resources” (Golsorkhi, Rouleau, Seidl, & Vaara, 2010).

El acercamiento desde la práctica supone establecer en el centro de toda explicación la primacía, diríase ontológica, del campo de prácticas, en tanto que es través de él como podemos dar cuenta de las acciones, y los significados a ellas unidos, de los individuos. Debido pues a la posición privilegiada del campo de prácticas, que se entiende como el lugar de interacción de unas comprensiones prácticas compartidas y la materialidad del entorno, las confrontaciones teóricas dentro de esta perspectiva desde la práctica han girado en torno a la pregunta de si es necesario algo más que las comprensiones prácticas compartidas para entender los fenómenos sociales (Schatzki et al., 2001, p.12)

El acercamiento desde la práctica establece una forma de ver y entender el mundo que trata de superar unos dualismos ya mencionados. Ya que este intento supone un cambio en la forma en que son observados los fenómenos sociales, dicho cambio no está libre de traer consigo algunas dificultades en la medida en que son precisamente esas tensiones dicotómicas a las que trata de superar las que pueden halarlo, o más hacia un lado, o más hacia el otro. Tratando de lidiar con estas tendencias teóricas, Barnes nos presenta una discusión con Turner. Dentro de su exposición, Barnes resalta las cualidades de los acercamientos individualistas, pero critica la insuficiencia de esos acercamientos al tratar de explicar las acciones colectivas. Hace falta, según Barnes, entender la práctica desde un nivel colectivo y no como una mera suma de ‘hábitos’ desde un nivel individual⁷² (Barnes, p.31).

⁷² “[...]Second, the practice approach breaks with methodological individualism by emphasizing that activities need to be understood as enabled or constrained by the prevailing practices in the field in question. Thus, a practice approach to strategy should not merely focus on the behaviours or actions of managers but seek to

“What is required to understand a practice of this kind [ride in formation] is not individuals oriented primarily by their own habits, nor is it individuals oriented by the same collective object; rather it is human beings oriented to *each other*. Human beings can ride in formation, not because they are independent individuals who possess the same habits, but because they are interdependent social agents, linked by a profound mutual susceptibility, who constantly modify their habituated individual responses as they interact with others, in order to sustain a shared practice” (Barnes, p.32)

La realidad se entiende entonces como un constante flujo de actividades y relaciones llevadas a cabo por y entre individuos y artefactos. Enfocarse en la práctica supone entonces entenderla como el nexo, el eje, a través del cual todas esas actividades adquieren sentido, que, como ya se mencionó, se entendería como un sentido práctico (Bourdieu, 2010)

Strategy as Practice

El giro a la práctica ha tomado lugar también dentro de los estudios sobre estrategia. Etiquetado como ‘Strategy as Practice’, este enfoque

“focuses on the micro-level social activities, processes and practices that characterize organizational strategy and strategizing. This provide not only an organizational perspective into strategy but also a strategic angle for examining the process of organizing, and thereby serves as a useful research programme and social movement for connecting contemporary strategic management with practice oriented organizational studies” (Golsorkhi *et al.*, 2010, p.1)

El giro a la práctica se concentra, como lo señala Whittington (2006), en la relación de tres cosas fundamentales, a saber: la sociedad, los individuos⁷³, y las habilidades de los individuos⁷⁴. Concentrarse en las relaciones entre estos tres elementos tiene unos objetivos muy puntuales dentro

examine how these behaviours or actions are linked with prevailing practices. A fundamental insight in practice theories is that individual behaviours or actions – however they are defined – are always related to the ways in which social actors are supposed to think or feel or communicate in and through language in a given situation. Moreover, most practice theories emphasize the latent connection to material aspects of social reality. That is, specific behaviours or actions are closely linked with or mediated by material resources.” (Golsorkhi *et al.*, 2010)

⁷³ Recordar que las interacciones no sólo se manifiestan entre personas, sino, también, entre personas, herramientas y artefactos.

⁷⁴ “Actors particular activities cannot be detached from society, for the rules and resources it furnishes are essential to their action. Society is, in turn, itself produced by just this action” (Whittington, 2006)

de la investigación en estrategia. Entender la estrategia como práctica, esto es, como un fenómeno social que se desarrolla en y a través de la práctica, pretende aportar al avance de la investigación en estrategia en tanto que la investigación tradicional ha dejado por fuera algunos elementos que deberían rescatarse y reconocerse como fundamentales dentro de las prácticas organizacionales.

Es así como se podría señalar, siguiendo a Whittington (2006), que concentrarse en la práctica permitiría “to develop closer connection between what goes on deep inside the organizations and broader phenomena outside”⁷⁵ (p.617)

“A practice perspective is concerned with who strategy’s practitioners are, where they come from and how they are formed. The actors of strategy are not just members of organizations, but part of social groups – social elites or social outsiders, new professions such as consulting, or neglected strata such as middle managers – that need to be understood as part of a larger picture with implications going far beyond particular organizations.”⁷⁶ (Whittington, 2006, p.628)

Strategy as Practice se podría definir como una aproximación o un subcampo de investigación (o al menos como un intento en desarrollo que busca configurarse como tal) dentro de los estudios en estrategia. Este enfoque desde la práctica se concentra principalmente en tres unidades de análisis fundamentales: la sociedad, el individuo y las habilidades de los individuos. Estos tres elementos se visibilizan en los tres objetos de investigación fundamentales en SasP: Practices⁷⁷, Praxis⁷⁸ y

⁷⁵“The essential insight of the practice perspective is that strategy is more than just a property of organizations; it is something that people do, with stuff that comes from outside as well as within organizations, and with effects that permeate through whole societies. However, although strategy research is increasingly recognizing strategy as such a practice, researchers still tend to divide between those investigating praxis deep inside particular organizations and those tracking strategy’s practitioners and their practices within society at large. [...] The persistence of practices such as strategic planning is hard to explain without tapping into praxis on the ground. Evaluating praxis within a particular organization requires an understanding of prevailing practices without.” (Whittington, 2006, p.627)

⁷⁶El estudio de la estrategia debe tener en cuenta varios aspectos, a saber: como proceso, es uno que conjuga tanto estrategias intencionadas como emergentes y, además, se robustece en tanto que la estrategia se convierte también en una construcción de sentido que involucra al individuo, su identidad y a la sociedad de la cual hace parte.

⁷⁷Practices: “Strategy practices are the social, symbolic and material tools that practitioners use during the ‘doing of strategy’. These include, but are not limited to: • Strategy models that are used in everyday strategy jargon, such as a swot analysis, the five forces model and the Boston Consulting Group (BCG) growth matrix. • The material artefacts and technology, such as powerpoint presentations and flipcharts, used in performing the action of strategising. • The background knowledge of the specific practitioner. The use of these practices is essential to the doing of strategy and is also known as the cognitive, behavioural, procedural and physical resources that practitioners use to interact with organisational actors in order to accomplish the social activity of strategy (Jarzabkowski et al. 2007; Jarzabkowski & Spee 2009:71; Jarzabkowski & Whittington 2008:282; Johnson et al. 2003).” (Stander & Pretorius, 2016)

⁷⁸Praxis: “Strategy praxis comprises of the interconnections between the actions of, and utilisation of resources by practitioners, the organisation’s actors and the organisation within which these individuals and groups act. This flow of activity is, however, not only in a singular direction, as these actions might run parallel, might

Practitioners⁷⁹, pudiendo sumarle un cuarto, la Profesión⁸⁰ (Whittington, 2007). SasP se concentra en un nivel micro de las actividades organizacionales y su relación con las prácticas sociales del entorno más amplio del cual la organización y los individuos hacen parte. Este entorno puede entenderse como el contexto social dentro cual la organización ocupa un lugar. SasP es un enfoque que no sólo se concentra en los resultados de la estrategia, sino en cómo⁸¹ es llevado a cabo todo el proceso estratégico, esto significa que Strategy as Practice es un “in-depth analysis of what actually takes place in strategic planning, strategic implementation and other activities that deal with strategy”(Golsorkhi et al., 2010). Es, también, un acercamiento que permite “to engage in a direct dialogue with practitioners”⁸² y que tiene por objetivo: “to advance our theoretical understanding in a way that has practical relevance for managers and other organizational members”(Golsorkhi et al., 2010).

“The practice perspective, then, is distinctive in its emphases on both the intra-organizational and the extra-organizational. For strategy-as-practice researchers, praxis deep inside organizations, and practitioners and practices extending outside, are all prime units of analysis. Moreover, the central proposition of this paper is that the intra- and extra-organizational levels are linked. The practice perspective’s broad

intersect, might diverge from or depend on each other or even collide (Campbell-Hunt 2007:798; Jarzabkowski & Spee 2009:73)” (Stander & Pretorius, 2016, pp.2-3)

“Strategy *praxis* is about the activities of strategy, for instance planning, issue selling and decision-making, done formally or through ad hoc meetings and offline attempts at influence. This praxis is the work of strategy-making.” (Whittington, 2007, p.1578)

⁷⁹Practitioners: “These are the people (human actors) who do the work of strategy, including, but not limited to, the internal actors (in the employ of the organisation) on all levels in the organisation involved in the process of strategising; and the external actors (for example, consultants, regulators and analysts) who exert influence to shape the realised strategy of an organisation (Jarzabkowski et al. 2007; Jarzabkowski & Spee 2009:72; Jarzabkowski & Whittington 2008:282–285; Johnson et al. 2003:14).” (Stander & Pretorius, 2016, p.3)

⁸⁰“I introduce this ‘fourth P’ to underline the importance of strategy as a specialized institutional field in which we – as strategy researchers and teachers – are implicated as well. Strategy is a kind of profession like law, medicine or journalism (with its fringe of part-timers and transients, the closest analogy): it is an occupational group with a collective identity and a set of connections that goes far beyond particular organizations. This profession, or institutional field, involves consulting firms, business schools, business media, academic journals, professional societies, enterprises and managers in a joint endeavour that all recognize as somehow ‘strategic’ (Clark 2004; Whittington et al. 2003).” (Whittington, 2007, p.1580)

⁸¹Este entendimiento del cómo son realizados los procesos, podría derivar en un mejoramiento, tanto de las prácticas organizacionales, como de las habilidades de los practicantes. “Better praxis should, in turn, help shape more appropriate practices and practitioners. Approaching strategy as something people do, therefore, adds an extra dimension to the discipline’s traditional concern for endowing particular organizations with winning strategies or efficient processes. The overarching promise of this practice approach to strategy is a societal shift towards better everyday strategizing praxis, empowered by more effective practices and a deeper pool of skilled practitioners. It is worth completing strategy’s practice turn” (Whittington, 2006, p.629)

⁸²“Whittington’s aims are two-fold: first, to treat strategy as an important social of practice that requires serious sociological analysis; second, to put this knowledge to work in the form of improving the way that strategy is conducted. Allied to this research agenda, Whittington *et al.* (2003) also highlight a concern with heightening levels of reflexivity among strategists and embarking on a programme of reform of strategy among the practitioner and academic community” (Clegg et al., 2004)

appreciation of strategy as, in a sense, an industry extending beyond particular organizations, can complement the growing understanding of strategy as also a kind of work going on deep inside. Better understanding of strategy as a phenomenon at the extra-organizational level, including producers of dominant types of practices in consulting and business education, should help improve strategy praxis at the intra-organizational level. Better praxis should, in turn, help shape more appropriate practices and practitioners. Approaching strategy as something people do, therefore, adds an extra dimension to the discipline's traditional concern for endowing particular organizations with winning strategies or efficient processes. The overarching promise of this practice approach to strategy is a societal shift towards better everyday strategizing praxis, empowered by more effective practices and a deeper pool of skilled practitioners." (Whittington, 2006, p.629)

En 1996, Richard Whittington estableció unas caracterizaciones en torno a la diferenciación de perspectivas alrededor de los estudios en estrategia. Dentro de esta diferenciación, enfocada a resaltar las características de cada perspectiva, esto es, y de manera muy general, las semejanzas (en términos de evolución de los estudios en estrategia) y las diferencias (en términos de sus objetos y objetivos de investigación) entre SasP y las perspectivas tradicionales y precedentes dentro del estudio de la estrategia, esbozó lo que sería una primera y general delimitación teórica alrededor del subcampo SasP. La sentencia es fuerte: la estrategia es una práctica social (Whittington, 1996).

"The focus of this approach is on strategy as a social 'practice', on how the practitioners of strategy really act and interact. From the perspective of strategy as practice, the key question is: what does it take to be an effective strategy practitioner?"(Whittington, 1996)

"The 'practice' approach draws on many of the insights of the process school [esto es, "exploring how the organizations come first to recognize the need for strategic change and then actually to achieve it"], but returns to the managerial level [esto es: "focuses on tools and techniques to help managers make decisions about business direction"], concerned with how strategists 'strategize'"(Whittington, 1996)⁸³

Para Whittington, Strategy as Practice trae consigo unas implicaciones metodológicas claras. Estas implicaciones van relacionadas con las personas involucradas tanto en el saber, como en el hacer de la estrategia, esto es, desde los estrategas hasta los profesores y los investigadores. Whittington, de

⁸³ Whittington, en este primer momento de delimitación de SasP, no parece ser tan claro en cuanto a la ampliación del término "strategist" o "practitioner; en su artículo del 1996 sigue dándole importancia a cierto nivel jerárquico de la estrategia: debemos concentrarnos en las acciones del nivel administrativo.

acuerdo a los sujetos que señala, plantea que el hacer y el investigar la estrategia no son cosas que puedan o deban tomarse como separadas; tanto el aprendizaje y la enseñanza dentro del salón de clase, como la adquisición de experticia dentro de la organización hacen parte co-sustancial de lo que debe abordar esta nueva perspectiva del estudio de la estrategia. En este sentido, *strategy as practice* nació siendo una perspectiva investigativa que se enfocaría en varios aspectos centrales: las habilidades, las competencias, la experiencia y el aprendizaje de los estrategas.

“The thrust of the practice approach is to take seriously the work and talk of practitioners themselves. In recent years social scientist have been scrutinizing the practices of scientists, accountants and architects. Now it is the turn of strategists”(Whittington, 1996)

Esta primera delimitación de la perspectiva de ‘SasP’ estableció como pregunta central el ‘cómo’ del trabajo y el hacer del estratega. Este primer movimiento de establecimiento de un sub-campo en los estudios de estrategia se puede sintetizar en lo siguiente: si bien el análisis no deja de preocuparse por la dirección estratégica, su foco de atención serán las acciones e interacciones de los administradores⁸⁴, las actividades administrativas, y, en general, el cómo se desarrollan todas esas actividades diarias que conforman la estrategia. Lo que resultó pues interesante en este primer posicionamiento de este nuevo enfoque investigativo desde la práctica, fue la forma en cómo Whittington señaló la importancia de enfocarse en la transpiración⁸⁵ del proceso estratégico. El autor estaba señalando la relevancia y la centralidad del cuerpo, y del trabajo a través de él desplegado, dentro del proceso estratégico. De igual manera, y habiendo señalado la importancia de las actividades y rutinas realizadas dentro de la organización y que dan sentido a todo el proceso de la estrategia y del trabajo diario de quienes la realizan, Whittington (1996) señaló una implicación más, a saber: si se va a tener en cuenta el trabajo y las rutinas cotidianas de todos aquellos involucrados con la estrategia, debemos tener en cuenta que muchas de esas acciones se realizan a través del desarrollo de unas habilidades precisas, de unas habilidades prácticas adquiridas por experiencia, por entrenamiento⁸⁶, y que, por lo tanto, el conocimiento tácito es un eje también importante en la búsqueda por clarificar la forma en que son llevadas a cabo todas esas acciones dentro de la organización⁸⁷.

⁸⁴ “The issue is how managers and consultants act and interact in the whole strategy-making sequence”(Whittington, 1996)

⁸⁵ “[...] But there is also the perspiration – the routines of budgeting and planning as the unwind over the year, the sitting of expenditure and strategy committees, the writing of formal documents, the making of presentations. Practice is concerned with the work of strategizing – all the meeting, the talking, the form-filling and the number crunching by which strategy actually gets formulated and implemented”(Whittington, 1996)

⁸⁶ “Often, therefore, practical competence requires a readiness to work within existing structures and routines, rather than knowledge or some textbook ideal”(Whittington, 1996)

⁸⁷ “The term epistemology is based on the Greek words *episteme* (knowledge) and *logos* (account/explanation) and is often misperceived to be solely about propositional forms of knowledge-claims underpinned by a rationally inspired mode of thought. In ‘proper’ epistemological inquiry, therefore, the facts, the theory, the

Para Whittington (1996), las primeras implicaciones investigativas de esta perspectiva desde la práctica dirigen a tomar en cuenta directamente tres actores fundamentales: los practicantes (relacionado con el hacer de la estrategia), los profesores (relacionado con la transmisión de un conocimiento adecuado) y los investigadores (relacionado con el entender la práctica real de la estrategia).

“[...] the most radical challenge is for the academic community. The nitty-gritty, local routines of practice are not easily understood or influenced from distance. If the full implications of strategy as practice are taken on board, researchers will need to do more than manipulate large statistical databases and teachers do more than merely lecture”(Whittington, 1996)

Al enfocarse sobre el practicante, las implicaciones investigativas podrían expresarse en términos de resaltar la importancia de su aprendizaje práctico y la adquisición de experiencia, y ubicarlas en un plano que no permita subestimarlas. En este caso, los practicantes son sujetos de acción con diferentes habilidades y que cumplen diferentes roles que deben saber y aprender a diferenciar en la medida en que es este conocimiento de los roles y las competencias dentro de la organización lo que les permitirá ser unos practicantes más o menos competentes que sabrán responder a las necesidades de la organización (necesidades que no serán las mismas siempre y que, por lo tanto, son contingentes y asociadas a lugares y momentos específicos, y que también tendrán respuestas específicas de acuerdo a la configuración, diríase práctica, del practicante, esto es, de su ‘saber cómo’ particular).

“These are important components of the strategists’ tool-kit and can all be taught in the classroom as bodies of formal, generalizable knowledge. But there is a great deal more to doing strategy effectively. How strategists perform in all the various activities

alternatives and the ideals are brought together and weighed against each other in the creation of knowledge. The prevailing emphasis on this specific form of knowledge meant that only that which can be subjected to linguistic explication, propositional articulation and universal generalization or precise measurement is deemed to be proper knowledge. The problem with relying solely on this type of knowledge in academic research is that it misses out on a wealth of tacit, inarticulate and often inarticulatable understandings of strategy practitioners as they go about their practical affairs. Indeed, for most of the time, practitioners themselves may be unaware of this tacit knowledge that they possess. This means that when they are questioned in the research process, respondents may unsuspectingly feel pressurized to justify, account for or clarify their actions in an explicitly logical and coherent manner that is readily understandable to the researcher, thereby distorting what they actually know and do. They are required to respond to the questions, concerns and preoccupations of researchers in a social context which is distant from the immediate demands of practical engagements, and do so using a logic and vocabulary foreign to that of everyday application, so much so that they may unwittingly conceal from themselves and their interrogators the true nature of their practical mastery (Bourdieu 2002 , p. 19). This means that the practice-naïve academic researcher and the research-naïve practitioner may actually unintentionally collude in producing an overly deliberate and rationalistic account of what has actually happened through their *retrospective* sensemaking (Weick 2001). The situation is far less problematic when successful strategists express their own views in autobiographical accounts, for instance, because there they are less constrained by academic protocols”. (Chia and Rasche en Golsorkhi et al., 2010)

of strategizing depends also upon craft skills that more or less tacit and local”(Whittington, 1996)

Este conocimiento sobre el practicante y sus habilidades no tendrá una utilidad meramente organizacional. Antes bien, hacer el llamado a la necesidad de investigar y comprender el proceso de transmisión de las habilidades y del conocimiento asociados a la práctica de la estrategia significa que, más allá de que los profesores e investigadores conozcan qué es la estrategia de una manera abstracta y conceptual, hace falta, también, que sepan realmente qué pasa⁸⁸ todos los días en la ejecución de esas rutinas y roles que permiten que se lleve a cabo un desenvolvimiento “local” del proceso estratégico dentro de la organización. Y este llamado a lo local impone un esfuerzo aún mayor: es reconocer que la estrategia no es una forma universal y predeterminada de conducir a la organización por cauces exitosos. La estrategia, en cambio, está anclada a un lugar y a un momento, y depende tanto de conocimientos teóricos como de habilidades prácticas concretas.

Para la enseñanza, el reto está en hacer énfasis en dos aspectos fundamentales de la práctica de la estrategia: las habilidades, por un lado, y los roles de los estrategas, por otro. Las primeras remiten, como se sabe, al hacer práctico, al entrenamiento, a la experiencia; los segundos apelan a las identidades de los diferentes actores relacionados con la estrategia. Este reto señala, por tanto, la necesidad de establecer unas relaciones y diferenciaciones entre, por un lado, las habilidades requeridas de acuerdo, precisamente, a esos roles ejecutados⁸⁹, y, por otro, los roles mismos actuados.

Por último, para la investigación sobre estrategia los retos son varios. Whittington (1996) es sensato al decir que, en cuanto a la estrategia, la investigación ha sido ya bastante desarrollada, a pesar de todas las disonancias que todavía se encuentran en discusión acerca de cómo puede entenderse y cuál es su sentido. Sin embargo, frente a la estrategización, o la praxis de la estrategia, no se ha desarrollado tanto cuerpo teórico y práctico que permita afirmar y confirmar cierto tipo de sistematización de información frente a ese fenómeno particular. Es así como uno de los retos de Strategy as Practice es la búsqueda por sistematizar información referida a la estrategización o, en cualquier caso, plantearse el cómo se puede lograr tal sistematización en tanto que este tipo de investigación supone de antemano unas formas complejas de acercamientos investigativos: sistematizar rutinas cotidianas no es, de ninguna manera, una tarea secundaria y libre de toda discusión metodológica. ¿Cómo plantear pues formas de investigar que permitan recolectar y sistematizar la información generando con ello un avance del sub-campo de la estrategia como

⁸⁸“Practical teaching requires the mutual exploration of difficulties, rather than the unidirectional imparting of knowledge; it demands reflection and experiment in the flow of practice, rather than just episodic prescription in the classroom”(Whittington, 1996)

⁸⁹“Teaching should focus on the roles and interplay of all these different actors. Case questions can be much more personal: not just how is company X doing, but also how well are Mr. Y and Ms. Z performing?”(Whittington, 1996)

práctica? Y esta pretensión de sistematizar, y/o las discusiones metodológicas que de ello pueda derivarse, no es privativo de la práctica misma de la estrategia dentro de la organización. También es necesario preguntarse qué ocurre con las habilidades de los individuos y con las herramientas utilizadas por ellos, esto es: cómo se adquieren y se transmiten esas habilidades, cómo se legitiman y cómo son desarrolladas en la práctica, en mayor o menor medida, a través de herramientas y técnicas.

Whittington (1996) alumbró un poco el camino al mencionar una herramienta susceptible de ser utilizada como herramienta investigativa y de sistematización, a saber: los relatos biográficos amplios de los practicantes “Not enough is said, though, about the unheroic work of ordinary strategic practitioners in their day-to-day routines” (p.734)

Es importante señalar que este giro a la práctica dentro de los estudios de estrategia no supone, de ninguna manera, empezar todo de cero. “A ‘good’ theory allows us to advance knowledge without having to reinvent the wheel” (Golsorkhi et al., 2010, p.9)

“Relevant bodies of research do exist, but they do not yet cohere together and each needs some direction. Thus the detailed case studies of strategy formulation and implementation developed in recent years by scholars in the process tradition provide a great deal of insight into how managers interact in decision making, agenda-shaping and achieving cognitive change” (Whittington, 1996)

Retomemos un poco: en este primer acercamiento (diríase establecimiento de un subcampo de los estudios en estrategia) realizado por Whittington, quien pretendió hacer una descripción (no sin algo de prescripción) de este nuevo sub-campo de los estudios sobre la estrategia, se podría decir que SasP tiene dos focos de atención fuertes, a saber: la preocupación por el trabajo, por el ‘know how’ (la bien ejemplificada “sudoración, transpiración”) cotidiano de los practicantes, y las dinámicas de aprendizaje de los conocimientos (tanto formales como no formales) y las habilidades a ellas asociadas apropiadas para el buen desenvolvimiento del individuo dentro de la organización. Estrategia como práctica, en principio, es una investigación sobre esas actividades relacionadas con la estrategia que hacen y aprenden los individuos (dentro o fuera de la organización) y los hacen más o menos competentes.

La puesta en marcha de SasP como aproximación investigativa, o como sub-campo en los estudios sobre estrategia, ha traído consigo el desarrollo de una agenda investigativa. Esta agenda se ha esbozado alrededor de unos temas centrales. Tal como lo señalan Golsorkhi *et al.* (2010, p.4), SasP se ha enfocado en los análisis que se concentran desde “the role and characteristics of strategy as practice research in relation to other subfields of strategy”, hasta aportes y reflexiones metodológicas

y teóricas. La agenda también se ha visto marcada por críticas alrededor de problemas de conceptualizaciones y definiciones dentro del mismo sub-campo de SasP⁹⁰.

Golsorkhi, *et al.* (2010) presentan pues una lista general sobre los temas que se han trabajado desde SasP, a saber: el ‘strategizing’; los sitios, espacios y/o lugares donde es llevado a cabo la estrategización; las prácticas estratégicas formales; la construcción de sentido dentro de la estrategización; las prácticas discursivas; los roles e identidades de los individuos involucrados con la estrategia; las herramientas y las técnicas; el poder.

El sub-campo SasP puede parecer en principio bastante difuso⁹¹. En la medida en que es un sub-campo que busca su autonomía en relación a otros enfoques dentro de los estudios en estrategia, es útil, por eso mismo, tratar de aclarar un poco más la idea que subyace esta perspectiva. Apuntando pues a este objetivo de clarificar el posicionamiento de SasP, Clegg, Carter & Kornberger (2004) nos presentan una lista de varias confrontaciones (en realidad las presentan como ‘falacias’ y, más allá de la discusión teórica que subyace a ellos, son expuestos en formas de dualismos que han dejado unos espacios en blanco, o vacíos, en la investigación sobre estrategia) sobre las que se ha fundamentado la administración estratégica⁹² y a los cuales se busca confrontar, en la medida de lo posible, con nuevas perspectivas, siendo SasP la que tienen en mente. Tales dualismos y sus respectivos huecos o vacíos que dejan a su paso son siete, a saber: “(i) the gap between managerial fantasy and organizational capabilities; (ii) the gap between actual, clear goals and possible, unpredictable futures; (iii) the gap between planning and implementing; (iv) the gap between planned change and emerging evolution; (v) the gap between means and ends; (vi) the gap between a planning head (management) and a planned body (organization); and finally, (vii) the gap between order and disorder” (p.22)

El planteamiento de los anteriores dualismos presenta un panorama general que motiva y fundamenta un movimiento de la investigación sobre estrategia que apunta a posibilitar una ampliación y nuevas

⁹⁰Ver: Carter, C., Clegg, S. R., C., Kornberger, M. 2008

⁹¹“First, that strategy-as-practice studies, with their strong focus on the empirical detail through which strategy is constructed, may lack an outcome; the ‘so what?’ problem. Second that the drilling deep, ‘micro’ (Johnson et al., 2003) approach taken by much strategy-as-practice research leads to explanations that are inconsequential in any wider sense than the specific situation to which they pertain. These are important challenges that the strategy-as-practice agenda must address in order to be credible within the field of strategic management research, which is dominated by an economics-based focus on outcome measures at the firm and industry level. Strategizing research does not need to adopt the same outcome measures as traditional strategy research.” (Jarzabkowski, Balogun & Seidl, 2007, p.12)

⁹²La argumentación gira alrededor de la influencia de la visión Cartesiana sobre la planeación estratégica. “...we argue that strategic planning and its fallacies are best understood in terms of the domain assumptions of Cartesian philosophy. In fact, we will demonstrate the way in which the Cartesian Split between mind (*res cogitans*) and matter (*res extensa*) informs much of orthodox strategic planning” (Clegg, Carter & Kornberger 2004, p.21)

direcciones, tanto de la mirada como de las herramientas de investigación, que sean capaces de dar cuenta de aquello sobre lo cual se sabe poco y que se ha expresado como problemático.⁹³

Clegg, Carter & Kornberger (2004) presentan una agenda a través de la cual podrían superarse esas separaciones duales arriba expuestas. Tal agenda se concentra en los siguientes asuntos: el poder, la identidad profesional, actores no-humanos, ética, lenguaje e instituciones. No difiere mucho esta agenda de la lista de temas presentados por Golsorkhi, *et al* (2010) como agenda de investigación de SasP. Cada asunto resaltado dentro de esta nueva agenda responderá a preguntas específicas. Resumiré en una lista algunas de ellas:

“What voices are heard when strategy is being formulated? What implications do those voices heard and those silenced have for the strategy-making process? [...] What is deemed admissible within a strategy making environment? And by whom? [...] We are interested in finding out about those who become strategists? What biographical information do we know about them? [...] How did they acquire their strategic cultural capital? [...] In anthropological parlance, who is *homo strategicus*? [...] What do we know of how strategists view themselves? [...] How is the identity of the strategist formed when they live in a here and now that requires them to make it a tomorrow that may never come? [...] The mechanical failure that grounded the plane bearing the player whose advice would have made all the difference; the virus that ate the strategy on the strategist’s computer, or the market meltdown that blew everything out of the water? [...] What are the ethics that are to underpin strategy? [...] How are we to make sense of the role that Business Schools have played in this? Have they inculcated their students with the sense of ‘anything goes’ and ‘win at all costs’, while clearing up the resultant mess is someone else’s problem? [...] How are we to make sense of why particular strategic tools are used or what particular strategic gambits are in vogue?” (pp.25-27)

Para resumir un poco, la estrategia dentro de la perspectiva de SasP no es algo que las organizaciones tienen sino algo que las personas hacen⁹⁴. En este sentido, la estrategización, o la praxis de la estrategia, se ha definido como un fenómeno que se despliega a través de las actividades cotidianas

⁹³Creo que sería útil recordar el artículo de Mintzberg ‘The Pitfall of strategic Planning (1993)’, en tanto que en él, Mintzberg hace una advertencia puntual: la planeación estratégica se ha fundamentado en cierta creencia y obsesión por el control. Tal creencia consiste en la consideración que tienen sobre ellos mismos quienes planifican de sentirse capaces, a través de un plan, de controlar el futuro. Y es esta obsesión por el control lo que Clegg, Carter & Kornberger (2004) también presentan como problemático, como prejuicios ‘cartesianos’ en los estudios sobre la estrategia y por lo tanto lo denuncian como vacíos, como huecos que deben llenarse con otros tipos de acercamientos investigativos.

⁹⁴“[...] scholars arguing for strategizing, stating it is an activity-based view of strategy that focusing on the human being and her doings” (Axelsson, 2016)

de las personas involucradas con la estrategia en la organización⁹⁵ (pero que no sólo las actividades dentro de la organización), y que realizar la estrategia deja de ser un asunto de planeación restringido a los altos directivos, pasando a ser un fenómeno evidenciable en todos los niveles organizacionales⁹⁶, como el ADN⁹⁷ de la organización. Igualmente, la estrategia deja de ser un proceso lineal para convertirse en un proceso que da cabida a la contingencia y, por tanto, a las adaptaciones⁹⁸ y las improvisaciones⁹⁹ llevadas a cabo por los individuos en su contexto y por sus habilidades. Así, la estrategia se muestra como una actividad que se va desarrollando en un contexto y a través de la cual los individuos proporcionan sentido y son, a su vez, dotados de sentido.

Entonces, ¿qué determina, entonces, que una actividad sea considerada como estratégica? Jarzabkowski, Balogun & Seidl (2007) aportan una visión acerca de qué es una actividad estratégica:

“..., we adopt the broader view that activity is considered strategic to the extent that it is consequential for the strategic outcomes, directions, survival and competitive advantage of the firm (Johnson et. al., 2003), even where these consequences are not part of an intended and formally articulated strategy.”¹⁰⁰ (p.8)

⁹⁵“Strategizing suggest that practitioners on a micro-level by their everyday activities can affect both the implementation and outcome [formation] of strategy” (Axelsson, 2016)

⁹⁶“strategizing as a phenomena that prosper at all levels of organization” (Axelsson, 2016)

⁹⁷“Although traditional strategy theory might be credible in the arena of management literature, the limited economic view of the discipline, which focused on the macro level of organisational operations, has subsequently divorced it from the realities of strategising. The business environment of the 21st century has forced researchers to investigate the ‘DNA’ of strategising to discover how an organisation should adapt, align and change its ‘DNA’ to emerge successfully from the dynamic external environment. The investigation of organisational ‘DNA’ is a further response to a societal call for strategy research to investigate the ‘realities’ of organisations and has seen the development of a new approach to strategy, which connects the Theory of Strategy with the Practice of Strategy: Strategy-as-Practice (Dameron, Lê & LeBaron 2015:S1; Haugstad 1999; Johnson, Melin & Whittington 2003:19; Whittington 2002:C1, 2007:1577).” (Stander & Pretorius, 2016)

⁹⁸“Whatever the reasons, [...] actively changing the strategy to one’s own conditions in practice during implementation is obvious” (Axelsson, 2016)

⁹⁹Strategizing is an ongoing process continuing after the strategy’s implementation, resulting in modifications and reformulations” (Axelsson, 2016)

¹⁰⁰“Outcomes for strategy-as-practice research need to be related to the definition of strategy as a situated, socially accomplished flow of activity that has consequential outcomes for the direction and/or survival of the group, organization or industry. The objective of strategizing research is, then, plausibly to explain some aspect of activity which may be considered consequential at the chosen level of analysis. While such outcomes are distinct from the firm-level outcomes that typically characterize much strategy research, frequently dealing with more micro-level situations and actions, they are nonetheless consequential outcomes of strategizing research. For example, the explanation of how a single strategic decision is constructed through the talk-in-interaction between strategists (Samra-Fredericks, 2003) is consequential to the decision outcome. The conduct of a meeting is consequential to how strategic issues arise and gain momentum (Jarzabkowski & Seidl, 2006), which is important for shaping the outcomes of the specific meeting, as well as shaping the wider social accomplishment of strategic activity over time. Regnér’s (2003) longitudinal study of inductive strategizing behaviour by actors at the periphery of firms explains outcomes as consequential as Ericsson’s recognition of, entry into and development of the mobile telephony marketplace. Thus, the outcomes of strategizing studies, rather than focusing upon the firm level, may be explanations of some aspect of shaping activity that is a ‘micro - mechanism’ in transforming wider strategic activity (Hedstrom & Swedberg, 1998; Tsoukas & Chia, 2002).” (Jarzabkowski, Balogun, & Seidl, 2007, p.14-18)

Una fuente de inspiración: ¿Un giro a la práctica para las políticas públicas?¹⁰¹

“Es usual en Colombia considerar que el análisis de las políticas públicas va a permitir el mejoramiento de las prácticas políticas actuales, así como de la formulación y ejecución de las políticas públicas, ambas comúnmente consideradas como más o menos viciadas y dominadas por la incompetencia, la corrupción y la improvisación. Existe una fuerte demanda por un recetario para diseñar e implementar las “buenas” políticas públicas, gracias a las cuales, para los más optimistas o entusiastas, se resolverán los principales problemas del país o, por lo menos, para los más circunspectos o prudentes se mejorará la situación. Consideramos que existe demasiado optimismo en relación con una “fácil” transferencia, al estilo de la ingeniería, del conocimiento alcanzado en materia de políticas públicas hacia los elaboradores, decisores e implementadores de políticas. Sin negar la importancia y la utilidad de los conocimientos aportados por el análisis y la evaluación de las políticas públicas a la acción política, es de recordar que las experiencias en otros países que llevan años de trabajo académico y científico en este campo, y en particular en la evaluación de las políticas, muestran que el impacto esperado no se obtiene fácilmente y en un tiempo breve y que, cuando se produce, no es necesariamente en el sentido esperado por los analistas. Igualmente, no en pocas ocasiones, es la realidad de las prácticas políticas y sociales que tiene la delantera sobre los analistas. En efecto, no es raro que estos últimos sólo vengán a legitimar, mediante un trabajo de “puesta en ideas”, con el sello de su autoridad “científica”, prácticas que el mundo social desarrolló sin esperar las recetas y consejos de los expertos en materia. Dicho de otra manera, surge esta interrogación: ¿cambian algo los resultados de los análisis de políticas públicas o, al contrario, son las transformaciones en las prácticas sociopolíticas e institucionales que generan cambios en la manera de abordar teóricamente el análisis de las políticas públicas?” (Roth et al., 2007, pp. 29-30)

¹⁰¹ El objetivo de la metodología de investigación propuesta por Alvesson (2003) consiste en abrir la posibilidad para cuestionar los presupuestos esenciales del campo que se vaya a investigar. Tal problematización permite abrir puertas para que distintos objetos de investigación sean abordados desde diferentes perspectivas, haciendo a la investigación un proceso renovador a la vez que interesante.

“The study of public policy is a very complex topic, and any attempt to force policy into any narrow theoretical frame should be considered with some skepticism. On the one hand there are some real virtues for policy as an area of inquiry for the social sciences, given that it is amenable to so many perspectives. On the other hand, however, this complexity requires bringing together a wide range of theoretical and analytical perspectives.”(Peters et al., 2010)

Uno de las grandes y resaltadas características de la perspectiva de SasP radica en su potencial de ser una perspectiva capaz de llevarse y desplegarse en otros campos o terrenos¹⁰² de investigación diferentes a la organización privada¹⁰³. Como se puede evidenciar en algunas de las investigaciones dentro del sub-campo SasP, se han realizado intentos de explicar, a través de la práctica, asuntos relacionados con el proceso de implementación de estrategias (que podrían definirse como políticas públicas) dentro de instituciones públicas tales como universidades y hospitales¹⁰⁴. ¿Podría pensarse en trasladar el sub-campo SasP al campo de análisis de las políticas públicas?

El análisis de políticas públicas se ha venido entendiendo, en general, como el análisis de un proceso que se define a través de tres grandes ejes, a saber: la formulación¹⁰⁵, la implementación y la evaluación. De esta manera, el análisis de la política pública permite identificar, a través de análisis evaluativos, si los objetivos del plan formulado fueron o no logrados. Esto posiciona al análisis de las políticas públicas como una herramienta que trae consigo algunos presupuestos, como, por ejemplo, el fundamentar los análisis sobre una cierta y particular concepción del individuo y su conducta. La política pública, como la estrategia, es un proceso que se fundamenta en la toma de decisiones y que, además de eso, se reconoce que ese proceso de toma de decisión es también una suma de acciones y saberes que van desde la formación y/o aprendizaje de un ‘background’ social en el individuo a través de procesos de socialización, hasta la experiencia adquirida en el lugar de trabajo, etc. De esta manera,

¹⁰² “*Spread of strategy as discourse and praxis to new areas*. Strategy as Practice research is by definition contextual; the focus of the analysis lies in the activities and practices that constitute strategy and strategizing in a given setting. Apart from studies of strategizing in business organizations, it is important and interesting to analyse the spread of strategy as a body of knowledge and praxis to other types of context, in particular public organizations such as government, municipalities, universities, hospitals or kindergartens.” (Golsorkhi et al., 2010, p.13)

¹⁰³ Es como si en este punto valiera la pena hacer la siguiente afirmación: el terreno de SasP no es un espacio particular, como la organización privada o pública, sino las prácticas que se desarrollan y se asocian a ciertos contextos, siendo los espacios físicos elementos que adquieren sentido a través de las actividades que se desarrollan en ellos y, al tiempo, esos mismos espacios dotan de sentido a las actividades mismas.

¹⁰⁴ Ver: P. A. Jarzabkowski, 2003, 2004, 2005, 2008, P. A. Jarzabkowski & Seidl, 2008.

¹⁰⁵ “Perhaps the clearest theme in the planning literature is its obsession with control – of decisions and strategies, of the present and the future, of thoughts and actions, of workers and managers, of workers and customers. Thus Dror wrote (citing Friedman) that ‘Planning is an activity by which man in society endeavors to gain mastery over himself and to shape his collective future by power of his reason’” (Mintzberg, 1993)

ambos procesos pueden tomarse como similares en la medida en que se levantan como procesos de decisión y acción dentro de una organización¹⁰⁶.

Son claras las fortalezas de los acercamientos por etapas, como son claras, también, sus debilidades. ¿Qué pasa entonces en y con las actividades cotidianas de aquellos involucrados en el proceso de las políticas públicas? La estrategia y las políticas públicas son, ambas, unos procesos que involucran unos agentes, unos espacios organizacionales/institucionales y unos contextos. La pregunta por el ‘cómo’ es llevado a cabo tal proceso, sea el de la estrategia o el de las políticas públicas, es la pregunta fundamental del acercamiento desde la práctica. Al igualar el proceso estratégico con el proceso de las políticas públicas como fenómenos de toma de decisión que conjugan en su seno esa variedad de características descritas anteriormente, ¿cómo no estar tentado a acercar la perspectiva de SasP para aumentar el zoom dentro del proceso de las políticas públicas? Tal acercamiento respondería al objetivo primordial de la investigación en la medida en que permite abrir nuevas “areas of inquiry” (Alvesson, 2013)

La ventaja de SasP como enfoque desde la práctica es que posibilita concentrarnos en el proceso de las políticas públicas, no como una secuencia de pasos predefinidos, sino como un encadenamiento de unos elementos constitutivos diversos que se conjugan en unas prácticas y en unos actores específicos a través de los cuales tales prácticas se manifiestan. Y no es abogar por dejar de lado la separación analítica de los modelos por etapas, sino, tal vez, adentrarse en cada una de ellas y enfocarse en cómo las personas se desenvuelven en sus actividades cotidianas.

“Secondly, practice theory offers distinctive approaches to policy itself. We can look at laws and standards as elements of practice – forms of institutionalised knowledge (Gram-Hanssen, 2010) or rules (Schatzki, 1996) – or as means by which elements circulate and travel (Shove, Walker, & Brown, 2014). But in addition, practice theory suggests that we can look beyond these explicit codifications and scrutinise the practices of policy-making that produce them. While there is plenty of research on the “policy process” within the policy studies literature (e.g. Kingdon, 1995), practice theory invites us to look at the different practices involved in policy-making, such as negotiating agendas, defining metrics, and evaluating data, and think about how these practices create, maintain or challenge boundaries and relationships. We can examine how performances of these practices vary between policy-makers at different sites, and with different scopes. These approaches help illuminate why

¹⁰⁶“What are strategies and how are they formed in organizations? A large body of literature, under the title of strategy formulation in the private sector, and policy making in the public sector, addresses the question on how organizations make and interrelate their significant (that is strategic) decisions” (Mintzberg, 1978)

policies are having the observed effects on practice – especially where these effects are unintentional.” (Rescatado de internet, 09/05/2018)¹⁰⁷

Como ya se sabe, SasP ha traído consigo una variedad de académicos para tratar de dar cuenta del proceso de la estrategia. Autores como Giddens, Bourdieu, Egestrom, Wittgenstein, Foucault, entre otros, han dado sustento teórico a la perspectiva de la práctica y, por ende, al sub-campo SasP. Esta conjunción de disciplinas permite re-configurar el espacio analítico del proceso de las políticas públicas en tanto que permite mirarlo desde varios ángulos, por ejemplo, las relaciones de poder, los juegos de lenguaje, entre otros. Tal complejo multidisciplinar ha sido el motor que ha dado sustento al subcampo de SasP y es el impulso que posibilita pensar el proceso de las políticas públicas bajo esa mirada multidisciplinar¹⁰⁸.

Como lo señalan Pierre and Peters (2010), “Practitioners generally want answers to their *day to day* problems, are little concerned with the theory, and think that academics are hopelessly enisled in their ivory towers.” (cursiva mía) (p.1). Esta pregunta formulada por los practicantes, la pregunta por los problemas cotidianos, tiene como trasfondo lo que precisamente busca entender la perspectiva SasP, esto es, entender qué pasa realmente en la cotidianidad de las organizaciones de manera que ese conocimiento sea transformado en una especie de ‘retroalimentación’ que tenga relevancia práctica para todos aquellos involucrados en el proceso de la estrategia (Golsorkhi et al., 2010) o, en este caso, de las políticas públicas. Retomando una cita anterior:

“[...] a focus on practice provides an opportunity to examine the micro-level of social activity and its construction in a real social context or field. Thus, a practice approach allows one to move from general and abstract reflection on social activity to an increasingly targeted analysis of social reality. This is not to say that all practice-oriented research would have to engage in ethnographic, discourse or conversation analysis, or activity theory, or any other type of micro-level empirical study. On the contrary, a key part of the practice literature has been very theoretical in nature.

¹⁰⁷ <https://practicetheorymethodologies.wordpress.com/2016/12/02/sarah-royston-researching-the-invisible-tracing-policies-effects-on-practices/>

¹⁰⁸“For other researchers, the distinctive feature of Strategy as Practice is ‘the sociological eye’ (Whittington 2007) it brings to the study of strategy. The chief characteristic of the sociological eye is the treatment of social processes not as unique but as consisting of the playing out of generic roles, embedded in broader contexts, as well as sensitivity for the neglected, the unintended and the unexpected. No one can fairly criticize the process approach for insensitivity to the unintended, the unexpected and the neglected. Indeed, Mintzberg and his associates (Mintzberg and McHugh 1985; Mintzberg and Waters 1982, 1985), to take the most prominent advocates of a process perspective on strategy, have done a lot to sensitize us to the importance of the *emergent* features of strategy. What, however, Whittington usefully adds is the concern with the *social embeddedness* of strategy making, which has, admittedly, been missing from much of process research.” (Golsorkhi et al., 2010 p.48)

Nevertheless, the advantage a practice approach brings to areas like strategy lies predominantly in its ability to elucidate the micro-level foundations of social activity in a particular setting – in either theoretical or empirical studies. Furthermore, the flexibility in the notion of practice makes it possible to analyse activities from multiple angles. Activity can be studied as more or less intentional action, cognition, embodied material practice, discourse or text – and the list does not stop here.”(Golsorkhi et al., 2010)

La utilización de unas herramientas desplegadas en la perspectiva de SasP sobre el proceso de las políticas públicas sugiere, pues, concentrarse en la cotidianidad de las rutinas y actividades de los practicantes (‘policy makers’ en este caso), en sus condiciones particulares¹⁰⁹. La exploración del lugar, o lugares, donde es llevado a cabo todo el proceso de las políticas públicas es, de entrada, un gran reto para la investigación académica. Lograr realmente un acercamiento detallado a las prácticas supone la implementación de varias técnicas y/o métodos de investigación apropiados tales como los señalados en la cita anterior. En este sentido, una de las principales características de la perspectiva SasP es su afán por entablar una comunicación fluida entre el investigador y el practicante. Y es a esa misma pregunta por los “*day to day problems*” a la que se busca llegar a responder de una manera más satisfactoria: ¿Cómo fomentar y afianzar un acercamiento entre el investigador y el practicante dentro del proceso de las políticas públicas para consolidar una relación que permita establecer nuevas vías fluidas de comunicación entre la investigación académica y el trabajo realizado por los practicantes?

“Strategizing suggest that practitioners on a micro-level by their everyday activities can affect both the implementation and outcome of a strategy. [...] the public employees’ actions and interaction, interpretations and negotiations have impact and as a recent studies from the private sector have shown, implementation of strategy results in both reformulation and modifications of strategy content” (Axelsson, 2016)

La importancia de esta comunicación investigador-practicante permitirá problematizar aquellos vacíos que los analistas de las políticas públicas denuncian. Si hay etapas, ¿cómo se juntan?, ¿cómo se ligan?, ¿cómo interactúan?, ¿cómo se separan?, ¿cuánta influencia y relevancia tiene verdaderamente el practicante en los resultados, cualesquiera que sean, de las políticas públicas?, y,

¹⁰⁹“Thus in strategizing human action and interaction is central. Value lies both in management and others of the organization, strengthening the importance of employees on other positions than management. Activity is considered strategic to the extent that it is consequential for the outcomes, directions and competitive advantage, even if these consequences are not intended by the strategy”. (Axelsson, 2016, p.68)

¿qué tan consciente es de ello el practicante?, ¿autómatas en la gestión y en la administración públicas?, ¿cuán constreñidos por las jerarquías y estructuras de poder se encuentran los practicantes en su desenvolvimiento cotidiano dentro del proceso de las políticas públicas?. Es imposible, pues, no preguntarse por el ‘Poder’ (uno de los temas señalados en la agenda investigativa de SasP) en el intento por investigar las configuraciones del entorno en el cual se desenvuelven los practicantes.

“Most importantly, there is a plenty of proof that politics matters in shaping policy choice. That means that governments of different ideological orientations tend to make different choices with respect to how the state should allocate its resources and how these resources should be mobilized” (Peters et al., 2010)

Y no es del todo coincidencia que en el campo de las políticas públicas se estén haciendo estas otras preguntas:

“Power is central to organizational life (Clegg, 1989) and underpins the strategy-making process. Understanding of strategy necessitates an engagement with power and politics. This will help tell us much about what decisions are made (and why), how non-decision-making takes place, that is, through keeping items off of the agenda, as well as the means through which dominant elites successfully exercise hegemonic control over strategy-making. What voices are heard when strategy is being formulated? What implications do those voices heard and those silenced have for the strategy-making process? [...] To understand power, therefore, is to go to the heart of key questions: what is deemed admissible within a strategy making environment? And by whom?” (Clegg, Carter, & Kornberger, 2004)

El estudio de las políticas públicas está pues conectado irremediamente a asuntos de poder y legitimidad. Junto a estos asuntos, también se deben mencionar algunos otros, como la relación del individuo con su hacer y su identidad, lo que en estrategia se ha señalado como las habilidades y los roles de los practicantes. Como se ha dicho, SasP no separa la identidad de la persona y su actividad. Esto quiere decir, fundamentalmente, que lo que una persona *es* está irremediamente conectada con *cómo* esa persona actúa y con las consecuencias de esa acción¹¹⁰ (Jarzabkowski, Balogun & Seidl, 2007, p.12). Preguntarse por el ‘strategist’ es preguntarse por su identidad¹¹¹.

¹¹⁰“...how strategy is defined is affected by the identity of the individuals” (Jarzabkowski, Balogun & Seidl, 2007, p.12)

¹¹¹“We are interested in finding out about those who become strategists? What biographical information do we know about them? Are they drawn mainly from the gilded elite of upper middle class, middle-aged white males? In anthropological parlance, who is *homo strategicus*? And how they maintain their dominance: what are their strategies for maintaining their strategic position? Thus, we need to know how are strategists constructed and what material makes them up? What rites of passage do they experience in their move from the realm of operational activities to the rarefied heights of strategy-making? In this regard, we are also interested in the

“Empirically, the question of what strategists do will be tied to how researchers define their interests in who is a strategist. For example, research that problematizes how the doing of strategy is shaped by the identity of the strategist (e.g. Beech & Johnson, 2005), indicates an analysis of what strategists do that is very proximal to who a strategist is. By contrast, research that aims to uncover what happens in strategy workshops (e.g. Hendry & Seidl, 2003; Hodgkinson et al., 2006; Seidl et al., 2006) or how administrative procedures are used (Jarzabkowski, 2005) and their implications for shaping strategy, is less concerned with who the strategist is and more focused upon how specific practices are used in the doing of strategy. These positions represent different choices for analysing what strategists do, which indicate different interconnections between who a strategist is, what a strategist does, and the implications for strategy praxis.” (Jarzabkowski, Balogun & Seidl, 2007, pp.13-14)

Tal conjunción de factores, a saber: un individuo, su hacer y un ‘background’ social, tanto en términos de pertenencia a un grupo social y profesional como en términos de compartir unas ‘comprensiones prácticas’, implican también la pregunta por la conducta. ¿Qué tanto afectan las normas de conducta, los ‘buenos modales’, la ética, en el desarrollo de una actividad profesional, más aún si esta actividad se trata de una como las políticas públicas, con toda esa carga de significación que implica (por ejemplo, el precepto del bienestar general o el bien común)?. Es claro que todas estas preocupaciones responden a ese listado de preguntas alrededor del subcampo de SasP, y que pueden plantearse, con bastante pertinencia, al campo de las políticas públicas.

Un ejemplo de este tipo de investigación nos muestra la complejidad al tratar de llenar esos vacíos a los que se enfrenta SasP. El ejemplo es el siguiente:

‘Strategizing in the public sector’ es un artículo del año 2016 en donde se estudia y se compara la política pública, o la estrategia lanzada y formalizada por el gobierno, frente a los procesos llevados a cabo en la práctica. El artículo nos muestra también cómo estos procesos de interpretación que se dieron en el espacio entre la formulación y la implementación de la política pública (recordar esos ‘gaps between’) afectaron la forma en que se desarrolló, precisamente, la ejecución de dicha política pública. En el artículo desarrollado por Axelsson (2016) él nos relata que “The Strategy for

education and training that contemporary strategists received. What prepared them for their role as strategists? How did they acquire their strategic cultural capital? Mindful of the huge expansion of the MBA education over the last two decades, do strategists learn their strategy as part of an MBA syllabus? And, if so, how do they practice evidence-based strategy when their basic knowledge resources may already be one or two generations old? We know that the best practitioner-oriented journals such as the Harvard Business Review seek to bridge the education gap but how successful are they? With what frequency do which types of strategists read what sources of information and participate in what seminar?” (Clegg et al., 2004)

Entrepreneurship in Education” fue lanzada por el ministerio de Educación y el ministerio de Empresa de Suecia para “helping pupils to develop and exercise needed knowledge, skills and approaches to entrepreneurship” (Axelsson, p.72) La estrategia apuntaba hacia tres objetivos, a saber: “(1) self-employment must become as natural as becoming an employee; (2) the importance of practicing entrepreneurial skills; and (3) entrepreneurship should like a common thread throughout the educational system” (p.72)

Como lo muestra Axelsson, la implementación de la estrategia fue pensada para mejorar el crecimiento económico del país. En la práctica, la implementación de la estrategia, curiosamente, fue variando a través de los años a través de cambios en la forma en cómo los profesores creían que debía implementarse; la percepción de los profesores variaba en referencia a cómo debía incluirse el espíritu emprendedor en la formación de los estudiantes y, por ende, estas percepciones derivaban en diferentes formas de alterar, o bien el currículo, o bien la ejecución misma de las clases para que se satisficiera la demanda gubernamental o, mejor, para que se satisficiera la percepción de los profesores en relación a la forma en que, de acuerdo a su rol, era la manera más ‘adecuada’ (¡o cómoda!) de llevar a cabo una orden gubernamental dentro de los salones de clase.

En un primer momento los profesores y las escuelas se preocuparon por brindar a los estudiantes algún conocimiento acerca de cómo comenzar un negocio. Después, la perspectiva fue variando y giró hacia una visión más amplia: los profesores se preocuparon por dotar a los estudiantes de ciertas habilidades que los hicieran aptos para enfrentarse a un entorno competitivo; el emprendimiento se convirtió en un eje transversal a todo el programa curricular. Luego, los profesores comenzaron a realizar actividades de clase incluyendo otros actores de la sociedad como compañías, organizaciones y la administración pública.

“Whit time the approach gains ground, and according to teachers and headmasters entrepreneurship rather rapidly changes from something to be learnt within a certain subject, such as economics or social studies, to become something which permeate education. It is supposed to be an informed, natural ingredient in the every-day school milieu, involving all students and staff” (Axelsson, p.73)

Con todas las mutaciones y variaciones que se dieron en la ejecución de la política pública gracias a la intervención de los profesores, hubo momentos en que ellos también expresaron cierta ambigüedad, en tanto que no se tomaban muy en serio el implementar este tipo de enseñanza en sus clases. “I do not practice this enterprising thing so much. They can do that in other subjects” (Axelsson, 2016, p.74)

Para el propósito de este trabajo, la importancia del artículo de Axelsson (2016) radica en que evidencia que el espacio entre el contenido de una estrategia, esto es, la conexión entre la propuesta

gubernamental formulada en términos de política pública, y la ejecución de la misma (llevada a cabo por los profesores en sus actividades diarias), se transformó en un escenario de acciones particulares de implementación por parte de los profesores; acciones que variaron de acuerdo a, en este caso fundamentalmente, la percepción que ellos mismos fueron desarrollando sobre cómo debía ser ejecutada la política pública dentro de los salones de clase (contando también con aquellos que no le daban mucha importancia al asunto y la dejaban de lado). Esto llevó a que, a pesar de que la política pública formulada no cambiara, la implementación sí lo hiciera.

Considerando lo anterior, los análisis e investigaciones sobre estrategia pueden verse desde dos lugares, a saber: su formulación, por un lado, y su implementación y/o ejecución por otro. Sin estar del todo separadas (asunto que hay que resolver a través de investigación), sí hay un espacio (aquellos ‘gaps between’) en donde la pregunta por el “cómo” se hace relevante, y es la que permite, precisamente, establecer y esclarecer la forma en que dicha política pública ha sido ejecutada en relación al proceso de su formulación explícita. ¿Qué puede decirse en ese intervalo de incertidumbre entre la formulación oficial de una política pública educativa y su ejecución y realización dentro de los salones de clase?

Conclusiones

Señaladas las falencias del ‘policy process’ como un modelo que, en la medida en que pretende generar un marco de referencia para el estudio de las políticas públicas, se aleja de la realidad en tanto que deja sin explicar claramente cómo es la relación de cada etapa con las demás, contando, claro está, con que sea posible determinar la existencia de tales etapas en estado ‘puro’, se asemeja a los ‘gaps’ o vacíos que se han planteado dentro de la investigación en estrategia. La pregunta podría plantearse de la siguiente manera: ¿Cómo llenar esos vacíos en los estudios de ambos procesos de manera tal que permitan ser generalizados alrededor de la(s) pregunta(s) sobre la articulación entre diferentes etapas y/o separaciones analíticas, al tiempo que ese intento articulador permita indagar sobre la(s) forma(s) en que es afectada y llevada a cabo la(s) evaluación(es) de y en ambos procesos?

Por otro lado, la referencia a los funcionarios autómatas dentro del proceso de las políticas públicas permite la pregunta sobre su identidad. ¿Qué sabemos de los ‘practitioners’ y de sus actividades cotidianas?, ¿sería posible una especie de sistematización biográfica sobre los practicantes, siguiendo la sugerencia de Whittington, que permita establecer una visión más clara y cercana a la realidad que dé cuenta de los verdaderos roles por ellos actuados y corporeizados y de cómo tales roles son asumidos en el desempeño intra y extra organizacional?; ¿individuos autómatas vs individuos con

roles e identidades? Si es posible señalar un trazo de ‘automatismo’, ¿tal característica hace parte sustancial de un tipo de rol asumido? La investigación desde la práctica, como se ha tratado de mostrar, tiene como uno de sus objetos de investigación el estudio de los roles y la identidad de los individuos. Tales roles se podrían expresar como la conjunción de un lugar ocupado y una función relativa a ese lugar. En este sentido, la identidad del practicante estaría configurada tanto por la función que cumple en la organización como por la posición que ocupa dentro de ella. Como creo que es evidente, tales roles en sentido organizacional no deben tomarse como medidas absolutas de las identidades individuales de los practicantes, sino como unas relativas, en tanto que el individuo responderá más o menos de acuerdo a un ‘background’ social (que no sólo organizacional) que hará en cualquier caso imposible poder predecir con certeza sus respuestas y sus acciones a situaciones específicas dentro del entorno organizacional¹¹². En este punto es importante resaltar que investigar desde la práctica no tiene como finalidad primordial o primera una función prescriptiva sobre la mejor forma de conducirse en la organización. Antes bien, SasP es, ante todo, un acercamiento investigativo que permite desplegar otras herramientas que pretenden comprender e interpretar los fenómenos sociales, dotando al investigador, más que de poder prescriptivo, de una capacidad interpretativa sobre el porqué de las cosas y el cómo es que esas cosas pasan de una manera y no de otra. Todo ello, sin embargo, no descarta la posibilidad de realizar algunas aproximaciones a la prescripción acerca de cómo mejorar procedimientos o formas de hacer dentro de la organización.

Como ha quedado claro, la práctica se ha definido como un punto de encuentro, como un ‘nexus’, un escenario en donde, precisamente, se articulan las actividades y las interacciones de los agentes; es el lugar de primacía en la generación de lo social¹¹³. De esta manera es válido considerar la pertinencia de un concepto como la práctica para complementar unos modelos que se definen, también, por el reconocimiento de su cualidad de incompletos.

Si se trae el concepto de práctica al modelo por etapas de las políticas públicas, sería considerar a las ‘day to day activities’ bajo una lógica práctica que no escapa a su situación particular, una lógica que se despliega a través de la interacción entre diversos agentes (humanos y no-humanos) por medio de unas comprensiones prácticas compartidas; esto sería llenar, o intentar llenar, precisamente, esos vacíos investigativos que se resaltan entre la formulación explícita de un proceso, sea una política pública o una estrategia, y las formas en que realmente son llevadas, o no, a cabo. En el ejemplo presentado desde el artículo “Strategizing in the public sector”, la estrategia o política pública se pudo hacer evidente y efectiva (en términos de actividades consagradas intencionalmente al fin propuesto

¹¹²Esa importancia que desde SasP se resalta en tener muy en cuenta las adaptaciones y las improvisaciones de los todos aquellos involucrados en la estrategia.

¹¹³Recordar que Whittington definió a la estrategia como una *práctica social*. ¿Consideraremos igual a las políticas públicas?

por el gobierno –vale recordar que debe tenerse en cuenta, también, aquellas acciones que, a pesar de no ser intencionadas, repercuten en los resultados generados-) en la medida en que fueron los profesores quienes, a través de su interpretación y de su experiencia adquirida en el desarrollo del proceso, dieron cuerpo, a través del cuerpo, a la dirección gubernamental.

En la exposición de las falencias en términos de ‘gaps’ o vacíos dentro de los estudios en estrategia, tales vacíos se presentaron como confrontaciones que han supuesto, y suponen hoy todavía, la necesidad de implementar nuevas formas de investigación que permitan llenarlos o, de otra manera, alumbrar esas zonas señaladas como problemáticas y/o oscuras. Ahora bien, la discusión en este punto debe centrarse en cómo catalogar tales vacíos de manera que tal rotulación permita esclarecer o proponer alternativas metodológicas para abordarlos como objetos de investigación. Tales dualismos presentan cierta complejidad. Sin embargo, sí creo que sea posible pensar en la viabilidad y pertinencia de desplegar las propuestas conceptuales y metodológicas que viene desarrollando Strategy as Practice dentro del campo de la estrategia sobre el campo de las políticas públicas en tanto que, como se ha visto, la similitud en términos de desafíos investigativos permitiría pensar en la posibilidad de implementar este tipo de acercamiento investigativo desde la práctica como una herramienta más que apropiada para sacar a la luz las complejidades cotidianas inherentes a cada uno de los procesos.

Es sensato plantear que dentro de tales confrontaciones se dan por sentadas varias cosas, a saber: que existe una organización dentro de la cual hay unos sujetos que cumplen funciones de acuerdo a su posición dentro de ella, y que tales sujetos y tal organización responden, también, a una posición temporal y espacial que plantea un dinamismo, diríase situado, a la organización. De igual manera es importante resaltar que la perspectiva desde la práctica supone replantear los objetivos investigativos en la medida en que acercarse desde la práctica es reconocer una variedad de niveles en interacción. Y no es de extrañar que en los estudios de las políticas públicas que se han hecho desde acercamientos investigativos de corte más sociológico, reconozcan tal variedad de niveles en interacción.¹¹⁴ En esa medida, SasP no se presentaría como una gran innovación dentro del campo de las políticas públicas, sino como un avance más, un soporte más en esa línea actual de investigación social que rescata a las actividades cotidianas, a la práctica en suma, como ejes fundamentales a partir de los cuales toman cuerpo y sentido los fenómenos sociales.

Pensar en la práctica como concepto que permite articular nuevas formas de investigación en el terreno de las políticas públicas puede permitir diferentes espacios de investigación. Es igual de importante tener en cuenta la investigación desde la práctica dentro de la organización pública, esto

¹¹⁴Vélez Cuartas (Roth et al., 2007) señala tres niveles de análisis: el micro, el meso, el macro. Strategy as Practice no se encuentra tan alejado de esta posición de reconocer varios niveles de investigación. Sin embargo, su pretensión inicial ha sido enfocarse mucho más en el nivel micro de la organización.

es, preguntarse por el “cómo” del proceso político, como fuera de ella, es decir, investigar desde la práctica permitiría establecer vínculos más fuertes entre quienes hacen las políticas públicas y quienes son afectados por ellas. Ese espacio alrededor de la pregunta por la eficacia de la política pública puede ser abordado desde miradas más sociológicas en la medida en que los cálculos y estimaciones sobre los resultados de las políticas públicas podrían ir más allá de las valoraciones cuantitativas, permitiendo vincular, de esta manera, el ejercicio político intra-organizacional con el objetivo fundamental del Estado moderno, a saber, el bienestar general de la población. La perspectiva desde la práctica permitiría fortalecer el objetivo de las ‘policy sciences’, a saber, fortalecer los valores democráticos a través de la articulación entre el conocimiento y la administración pública.

También es importante decir que la pregunta sobre la pertinencia de los modelos para entender el proceso de las políticas públicas siempre ha estado presente. El hecho de que los modelos por etapas den una organización general que permite abordar el fenómeno de las políticas públicas a través de la investigación no es lo mismo que dar por sentado la perfección de tales modelos; antes bien, la pregunta por la adaptación y mejoramiento constante de los modelos explicativos ha estado siempre presente y ha hecho, en gran medida, que el mismo proceso investigativo avance y encuentre nuevas herramientas. Posicionarse desde la práctica con los elementos desplegados desde SasP permite, precisamente, seguir esa línea de mejoramiento constante de un modelo que ha servido para dar cuenta de un fenómeno, pero que sabe incompleto y susceptible siempre de mejoras.

Este trabajo creo que ha mostrado algo: pensar a las políticas públicas como un fenómeno similar a la estrategia organizacional no necesariamente implica hacerle perder el carácter de lo público a las acciones del Estado. Ha mostrado, antes bien, que todo avance en el conocimiento puede ser puesto a disposición para el mejoramiento de procesos, tanto en su ejecución como en su comprensión.

De igual manera, la práctica se ha planteado como un concepto que permite superar varios dualismos dentro de las ciencias sociales. La práctica, de esta manera, se situaría pues como ese ‘nexus’, al tiempo que como unos lentes, que permite conectar y comprender las formas en que tales dualismos o confrontaciones interactúan. Tal vez sería un poco erróneo seguir nombrando confrontación a eso que se puede entender como una conjunción de elementos que, a pesar de ser a menudo contradictorios, pueden encontrarse en y desde la práctica, en el sentido en que ella misma es un agregado, un resultado, de esas posiciones y dualidades que se desarrollan, sin más, dentro del día a día de los individuos dentro de la sociedad.

Bibliografía

- Alvesson, M., & Sandberg, J. (2013). *Constructing Research Questions. Doing Interesting Research*. SAGE Publications Ltd.
- Ansoff, I. (1987). *Corporate Strategy. "La Estrategia de la Empresa"* (Ediciones Orbis S.A.). Barcelona.
- Axelsson, K. (2016). 6th Annual International Conference on Innovation and Entrepreneurship (IE 2016) and 5th Annual International Conference on Enterprise Marketing and Globalization (EMG 2016), (Ie).
- Bourdieu, P. (2010). *El sentido práctico*. (A. Dilon, Ed.) (1 Ed.). Buenos Aires: S. XXI.
- Clegg, S., Carter, C., & Kornberger, M. (2004). 'Get up, I feel like being a strategy machine.' *European Management Review*, 1(1), 21–28. <https://doi.org/10.1057/palgrave.emr.1500011>
- Eslava Gómez, A. (2011). *El juego de las políticas públicas : reglas y decisiones sociales*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.28611.40482>
- Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (Eds.). (2007). *Handbook of Public Policy. Theory, Politics and Methods*. CRC Press.
- Golsorkhi, D., Rouleau, L., Seidl, D., & Vaara, E. (Eds.). (2010). *Cambridge Handbook of Strategy as Practice*.
- Guerrero, O. (1993). Las Políticas Públicas como Ámbito de Concurrencia Multidisciplinaria. *Revista de La Academia de La Investigación Científica, México.*, 44, 29–40.
- Jarzabkowski, P. A. (2003). Strategic Practices: An Activity Theory Perspective on Continuity and Change. *Journal of Management Studies*, 23–55.
- Jarzabkowski, P. A. (2004). Strategy as Practice: Recursive, Adaptive and Practices-in-Use. *Organization Studies*, 259–560.
- Jarzabkowski, P. A. (2005). Strategy as Practice: An Activity Based Approach. *Sage Publications*, 1, 1–15.
- Jarzabkowski, P. A. (2008). Shaping Strategy as a Structuration Process. *Academy of Management Journal*, 621–650.
- Jarzabkowski, P. A., & Seidl, D. (2008). The Role of Meetings in the Social Practice of Strategy. *Organization Studies*, 1391–1426.
- Jarzabkowski, P., Balogun, J., & Seidl, D. (2007). Strategizing: The challenges of a practice perspective. *Human Relations*, 60(1), 5–27. <https://doi.org/10.1177/0018726707075703>
- John, P. (1998). *Analysing Public Policy*. London: Pinter.
- Mintzberg, H. (1987). I: Five Ps For. *California Management Review*, 30(1), 11–24.
- Mintzberg, H. (1993). The Pitfalls of Strategic Planning. *California Management Review*, 36(1), 32–47. <https://doi.org/10.2307/41165733>
- Mintzberg, H., & Mintzberg, H. (1978). Patterns in Strategy Formation PATTERNS IN STRATEGY FORMATION *, 24(9), 934–948. <https://doi.org/10.1287/mnsc.24.9.934>
- Parsons, W. (1995). *Public Policy. An introduction on the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing Limited.

- Peters, B. G., Pierre, J., L. Hupe, P., J. Hill, M., DeLeon, P., Martell, C. R., ... Gottweis, H. (2010). *The Handbook of Public Policy*. (B. G. Peters & J. Pierre, Eds.). SAGE Publications Ltd.
- Rossenbloom, D. H., Goldman, D. D., & Ingraham, P. W. (Eds.). (1994). *Contemporary Public Administration*.
- Roth, A. N., Vélez Cuartas, G. J., Tournier, C., Salazar Vargas, C., Muller, P., Cuervo, J. I., ... Jolly, J.-F. (2007). *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sabatier, P. A. (Ed.). (2007). *Theories of policy process*. Westview Press.
- Salazar Vargas, C. (2009). *Políticas públicas y think tanks*. Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá, Colombia
- Schatzki, T. R., Knorr Cetina, K., & Eike., V. S. (Eds.). (2001). *The practice turn in contemporary theory*. *Scandinavian Journal of Management* (Vol. 19). [https://doi.org/10.1016/S0956-5221\(03\)00029-0](https://doi.org/10.1016/S0956-5221(03)00029-0)
- Smith, K. B., & Larimer, C. W. (2009). *The Public Policy Theory Primer*.
- Smith, K. B., & Larimer, C. W. (2017). *The public policy theory primer* (3 Ed.).
- Stander, K., & Pretorius, M. (2016). The next step in the strategy–as–practice evolution: A comparative typology matrix. *Acta Commercii*, 16(1), 1–11. <https://doi.org/10.4102/ac.v16i1.328>
- Whittington, R. (1996). Strategy as Practice Mapping the Terrain. *Long Range Planning*, 29(5), 731–735. [https://doi.org/10.1016/0024-6301\(96\)00068-4](https://doi.org/10.1016/0024-6301(96)00068-4)
- Whittington, R. (2002). *¿Qué es la estrategia? ¿Realmente importa?* (D. Morand & J. García Tenorio Ronda, Eds.) (Spain Para).