

# LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN PÚBLICA. UN MARCO CONCEPTUAL DESDE LAS CIENCIAS SOCIALES Y GERENCIALES

**Juan Carlos Cortázar<sup>1</sup>**  
*Pontificia Universidad Católica del Perú*

## Resumen

El presente artículo releva la importancia de comprender las prácticas mediante las cuales los funcionarios públicos lideran sus organizaciones. Para contribuir en ello, construyo un marco teórico, analizando en profundidad dichas prácticas a partir de tres enfoques básicos: las prácticas gerenciales como rutinas organizacionales, el desarrollo de las prácticas al interior de una tensión permanente entre la repetición de un patrón y la provocación del cambio, y la adquisición de características particulares por parte de los escenarios colectivos donde tiene lugar las prácticas. Finalizo, sistematizando los aportes recogidos a los largo del marco teórico en una definición de las prácticas de administración pública.

**Palabras clave:** *Gerencia pública, prácticas gerenciales, rutinas, patrones, organizaciones públicas, lógica de lo apropiado, comunidades de práctica*

---

<sup>1</sup> Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Estudios en el programa de PhD en Management, London School of Economics and Political Science; magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Licenciado en Sociología, Pontificia Universidad Católica del Perú.

La gerencia pública es un campo de estudio, de enseñanza y de práctica enfocado en el desempeño de la función ejecutiva en las organizaciones públicas (Lynn, 1996) y, el diseño y la aplicación del planeamiento estratégico en la provisión de servicios públicos (Hood, 2005). A partir de la contribución de diversas disciplinas (administración pública, política pública, ciencia política, ciencia organizacional y gerencia), la gerencia pública se centra en el modo en que los oficiales ejecutivos –vistos como gerentes– asumen la responsabilidad por el desempeño de las organizaciones públicas (Metcalf y Richards, 1987) y promueven la creación de valor a través de las políticas públicas (Moore, 1997). Analizando este concepto en mayor profundidad, Barzelay (2001) realiza una subdivisión en los intereses de la gerencia pública, resaltando cuatro áreas temáticas: el diseño del plan estratégico de las organizaciones, el liderazgo ejecutivo en el Gobierno, la gestión de Gobierno y las políticas transversales de administración pública.

Concentrándose en una o más de estas áreas, varios estudiosos han coincidido en el creciente interés por comprender las prácticas efectivas mediante las cuales los funcionarios públicos lideran –de manera exitosa o no– sus organizaciones hacia el buen desempeño y la creación del valor público.<sup>2</sup> Comprender dichas prácticas es un tema pendiente que, sin embargo, resulta crucial para el desarrollo –profesional y académico– del campo de la gerencia pública. El presente artículo quiere ser un aporte en esa línea, concentrándose en un aspecto poco abordado, el cual es la construcción de un marco teórico (con base, fundamentalmente, en las ciencias sociales y gerenciales) que permita comprender la naturaleza y la dinámica interna

de las prácticas gerenciales en el ámbito público. Se espera ofrecer al lector, al final de estas páginas, una conceptualización rigurosa de las prácticas de gerencia pública, atendiendo de forma particular a la tensión entre reproducción y cambio que las atraviesa.

### **La evolución de la literatura sobre prácticas gerenciales en el ámbito público**

Pressman y Wildavsky, en su obra *Implementation* (1984), centraron ya su análisis en el conjunto de prácticas relacionadas a la implementación infructuosa de un gran número de proyectos de vivienda pública en Estado Unidos. En *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1995) Kingdon desarrolla un marco teórico para comprender los procesos de planificación estratégica al analizar varios casos de gestión de política en Estados Unidos. Dirigiendo su atención a un país en vías de desarrollo, Tandler, en su obra *Good Government in the Tropics* (1997), analiza los logros más destacados de una serie de proyectos de política social implementados en un estado de bajos recursos ubicado al noreste de Brasil. Bardach, en su obra *Getting Agencies to Work Together* (1998), realiza un análisis detallado de las prácticas asociadas en la colaboración exitosa entre varios organismos públicos norteamericanos, intentando construir una teoría que dé cuenta de lo que denomina ‘artesanía gerencial’. Barzelay, en su obra *Breaking through Bureaucracy* (1988), se centra en las prácticas gerenciales involucradas en un ambicioso proyecto con el fin de modernizar la administración pública de Massachussets. Luego, junto con Campbell, analiza minuciosamente las prácticas de desarrollo estratégico en las Fuerzas Aéreas estadounidenses en la obra *Preparing for the Future* (2003).

<sup>2</sup> Hood (2005) y Lynn (2005) identifican el foco sobre los funcionarios y sus prácticas como un enfoque reciente y distintivo dentro del campo de la administración pública, en contraste con una atención exclusiva en los dispositivos institucionales más amplios.

Todos estos autores intentaron comprender no solo los eventos y situaciones particulares, sino los procesos causales generales que hacían que las prácticas gerenciales fuesen exitosas o no, con relación al propósito de mejorar el desempeño de las organizaciones y políticas públicas. Barzelay y Gallego (2005) descubrieron en esta tendencia un giro disciplinario en los estudios de la administración pública hacia lo que ellos identifican como ‘procesualismo institucional’. Este enfoque emergente “tiene como fin obtener una comprensión causal de los procesos, comprendidos como tipos de procesos que incluyen: la gestión política, la toma de decisiones organizacionales y el cambio organizacional” (13). El interés específico en este giro disciplinario, es que pone énfasis en el estudio de las prácticas (flujos de interacciones), considerándolas procesos que se desarrollan en estrecha relación con un contexto temporal particular, es decir, como prácticas situadas.

Bardach (1998) fue el primero en focalizar su atención en la noción de práctica, al proponer la noción de las ‘prácticas inteligentes’ para la colaboración interorganizacional. Bardach define la práctica como “un método específico de interacción con una situación, que tiene como fin producir algún resultado” (36). Basándose en la intuición básica de Bardach sobre la interacción entre las prácticas y las situaciones particulares, Barzelay (2006a) propone interpretar el concepto anterior como ‘prácticas situadas’, es decir, acciones realizadas dentro de un contexto de

circunstancias concretas y particulares (Suchman, 1987). Elaborando sobre esta conceptualización de las prácticas como ‘métodos’ (modos de hacer sistemáticos o estructurados) tendientes a lograr determinados resultados organizacionales, Barzelay se plantea considerar las prácticas como patrones de actividad interdependiente, diseñados e implementados para el desempeño de funciones que resultan esenciales para el logro de los resultados organizacionales (2006b). Para poder desarrollar la idea de las prácticas como dispositivos con el fin de llevar a cabo funciones principales, Barzelay y Thompson (2006) plantean una taxonomía especificando que la actividad organizacional implica el desarrollo de cuatro funciones esenciales: el desarrollo estratégico, el desarrollo de habilidades y capacidades (innovación), la producción (implementación) y el control de gestión.<sup>3</sup>

Realizar generalizaciones respecto del modo en que los funcionarios públicos pueden desempeñar estas funciones fundamentales –una problemática central en la gestión pública, relacionado con el interés principal que este campo tiene en el desempeño de la función ejecutiva (Lynn, 1966)–, implica analizar en profundidad las prácticas que los funcionarios desempeñan, ya que solo las prácticas organizacionales (no las funciones) pueden ser estudiadas empíricamente (Barzelay, 2006c). Este análisis en detalle requiere que se consideren las contribuciones de los marcos teóricos asociados a las prácticas sociales y a las organizaciones. De estos marcos surgen tres

---

<sup>3</sup> Al discutir la aplicabilidad de esta taxonomía general a la especificidad de las organizaciones públicas, los autores consideran que el hecho de que el sector público posea características específicas que lo diferencian de otras organizaciones (características que provienen principalmente de la relación con un orden legal y los incentivos relacionados con la relación de las organizaciones públicas con el sistema político) lleva a considerar un contenido distintivo para un enfoque científico sobre las organizaciones públicas, pero no necesariamente un enfoque metodológico diferente al que se desarrolla en las ciencias sociales y organizacionales. De este modo, esta taxonomía funcional, que difiere de la administración pública tradicional centrada en categorías, como recursos financieros y humanos, es muy útil, ya que permite el diálogo con una comunidad de expertos más amplia. Su utilidad se basa en proveer una base para sintetizar el trabajo de muchos y en organizar el conocimiento de un modo que sea significativo para los estudiosos. Un ejemplo de cómo esta taxonomía puede ser utilizada para dialogar con la literatura correspondiente tanto al campo de la gestión pública como al de política pública es: Cortázar (2006), donde se desarrolla la función particular de ‘producción’ considerando la bibliografía sobre la ‘implementación’ de políticas públicas.

enfoques básicos para comprender las prácticas de la administración pública. En primer lugar, las prácticas generalmente adoptan la forma de rutinas en un escenario organizacional. En segundo lugar, las prácticas se desarrollan al interior de una tensión permanente entre la repetición de un patrón y la provocación del cambio. En tercer lugar, las prácticas tienen lugar dentro de escenarios colectivos y dichos escenarios (y las prácticas relacionadas) adquieren características particulares cuando tienen como fin la creación del valor público. Las siguientes secciones abordarán cada uno de estos enfoques.

### **Las prácticas gerenciales como rutinas organizacionales**

Como ha observado Kelman “mucho de lo que ocurre en las organizaciones es rutina” (1987: 175). Esto se debe a que las prácticas organizacionales tienden a estabilizarse a través de procesos rutinarios que estandarizan la actividad de un gran número de individuos, sacan provecho de sus especializaciones, facilitan la coordinación y realizan predicciones posibles sobre los resultados de su actividad. La rutina consiste en una serie de patrones repetitivos y reconocibles de acciones interdependientes, a partir de la cual los miembros de la organización ejecutan acciones particulares (Feldman y Pentland, 2003; Feldman, 2000). La importancia indudable que tiene la iteración como una característica clave de las rutinas conduce a que las mismas aparenten ser un fenómeno simple y mecánico. Sin embargo, las rutinas poseen una dinámica muy compleja.

Feldman y Pentland (2003, 2005) sostienen que la dinámica interna de las rutinas es el resultado de la interacción entre las acciones inducidas por la rutina y la interpretación que los participantes tienen de sus acciones. Adoptando el lenguaje de Latour, los autores denominan aspecto performativo al primer elemento y aspecto ostensivo, al segundo. El aspecto ostensivo consiste en el patrón abstracto o general que da forma

a la percepción de qué es la rutina en cuestión, y permite a los participantes u observadores conectar un flujo de acciones singulares con la noción de una rutina en particular. De hecho, los participantes utilizan este patrón abstracto no solo para guiar su acción, sino para dar cuenta del sentido o de las acciones que realizan. Dado que varios individuos y grupos pueden participar en una misma rutina, generalmente existen distintas interpretaciones del patrón abstracto, lo que puede dar origen a interpretaciones más o menos consensuales o conflictivas de la rutina.

El aspecto performativo consiste en la serie de acciones singulares realizadas por individuos o grupos específicos en contextos y tiempos determinados, en el marco de lo que ellos entienden como una rutina específica. Las acciones implican siempre un importante grado de improvisación, desviándose de esta manera respecto a lo previsto en el patrón abstracto, porque requieren atender a lo que hacen otros participantes y a las características de la situación singular en que ocurren (contexto). Así, mediante la acción reiterada, los participantes crean, mantienen y modifican el aspecto ostensivo de una rutina.

El acercamiento entre estas dos dimensiones genera la secuencia de acciones estable y fluida que idealmente caracteriza a una rutina (Nelson y Winter, 1982). Sin embargo, es importante tener en cuenta que los aspectos performativo y ostensivo no necesariamente convergen armoniosamente. La falta de consenso –e incluso el conflicto– sobre la interpretación de un patrón abstracto (aspecto ostensivo) puede dar origen a una variación (dispersión) excesiva en las acciones. La variación excesiva de las acciones, a su vez, puede conducir a múltiples interpretaciones de la rutina. Las divergencias entre ambos aspectos disparan conflictos dentro de las organizaciones, ya que los participantes pueden identificarse con diferentes versiones de los aspectos performativo y ostensivo de una rutina compartida.

En la ejecución de las acciones y la construcción de interpretaciones sobre ellas, los participantes se apoyan en un conjunto de artefactos: reglas, procedimientos operativos, herramientas, máquinas, diagramas, etc. Así, Pentland y Feldman (2005) consideran los artefactos como un tercer elemento de la dinámica interna de las rutinas, que materializa los aspectos ostensivos y performativos en dispositivos específicos creados por las organizaciones (usualmente por sus gerentes) para darle forma a las actividades de los miembros. Los artefactos son resultado de un proceso de reificación de las experiencias dentro de la organización, ofreciendo un punto de referencia concreto y claro alrededor del cual las variaciones y divergencias relacionadas a los aspectos ostensivos y performativos pueden ser ‘negociadas’ (Wenger, 1998). Los artefactos, en la medida en que son resultado de la negociación del significado de las rutinas y de la obtención de acuerdos que permiten negociar las discrepancias, son marcas concretas de una suerte de ‘tregua’ dentro de la organización.

Las prácticas gerenciales, en cuanto rutinas, son así el resultado de acciones repetitivas que, siendo guiadas por un patrón abstracto, en realidad lo recrean y mantienen a través del tiempo. Esta dinámica interna, anclada en las características repetitivas propias de la rutina, dificulta visualizar la manera en que las rutinas cambian a través del tiempo. Sobre este punto, Pentland y Feldman (2005) sostienen con claridad que la dinámica de las rutinas incluye un ciclo de cambio endógeno. Pero, para entender este argumento con mayor precisión, es necesario considerar, basándonos en un análisis teórico social, la relación entre la estructura social y la acción humana.

### **Prácticas, estructura social y acción humana**

La mirada de Feldman y Pentland (2003) sobre la interrelación entre los aspectos ostensivos y performativos de las rutinas organizacionales tiene origen en las teorías sobre la relación entre las estructuras sociales y las organizaciones.

Las teorías de la práctica son una ‘familia de teorías’ (Reckwitz, 2002) que conceptualizan las prácticas sociales como fenómenos (simbólicos) culturales. Entienden, así, las prácticas como comportamientos rutinarios que siguen un modelo y que se ponen en acto mediante una multitud de acciones singulares, a veces únicas, que reproducen la práctica. La relación entre el patrón que organiza los posibles comportamientos y, las múltiples y diversas acciones que reproducen dicho patrón es una de las cuestiones clave de la teoría de la práctica.

Anthony Giddens y Pierre Bourdieu –probablemente los intelectuales que han realizado las contribuciones más relevantes al desarrollo de las teorías de la práctica– critican a aquellas escuelas de pensamiento que consideran la acción como un efecto no reflexivo de las estructuras sociales o, por el contrario, consideran que los actores reflexivos e interactivos –casi libres de cualquier limitación estructural– son la fuente principal de las prácticas sociales. Giddens (1979, 1984) expone la noción de ‘dualidad de la estructura’, que expresa la dependencia mutua de la estructura y las organizaciones asegurando que “las propiedades estructurales de los sistemas sociales son tanto el medio como el resultado de las prácticas que constituyen esos sistemas” (1979: 69). Mientras que los sistemas sociales se configuran por prácticas recurrentes sociales, la ‘estructura’ es interpretada como la propiedad estructural de dichos sistemas que permiten y limitan de manera simultánea las prácticas. Estas propiedades estructurales consisten en una serie de reglas y recursos generativos, como la comunicación del significado, el poder (dominación) y la sanción normativa.

Desde el punto de vista de Giddens, la estructuración de un sistema social consiste en el modo en que los actores –que son parcialmente conscientes de las condiciones de sus comportamiento– se basan en reglas y recursos estructurales que permiten y limitan sus prácticas, produciendo y reproduciendo involuntariamente

aquellas propiedades estructurales a través de la interacción. Bourdieu (1990) sigue un camino similar, argumentando que diferentes condiciones de existencia producen diversos ‘hábitos’, es decir, “sistemas de disposiciones durables, trasladables, estructuras predispuestas para funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios que generan y organizan prácticas y representaciones que pueden ser adaptados objetivamente a sus resultados sin presuponer la búsqueda de un resultado o un dominio inmediato de las operaciones necesarias para obtener dichos resultados” (53). Siguiendo un razonamiento similar al que utiliza Giddens para vincular estructura y acción mediante la noción de la dualidad de la estructura, Bourdieu propone que los esquemas generativos de percepción, pensamiento y acción que los actores adquieren como parte de una colectividad (el ‘hábito’) es lo que les permite generar un conjunto de prácticas que, al mismo tiempo, produce y reproduce tales esquemas al ponerlos en práctica.<sup>4</sup>

El análisis realizado por Feldman y Pentland sobre la estructura y la dinámica interna de las rutinas organizacionales se asemeja al modo en que Giddens y Bourdieu conceptualizan la relación entre estructura y acción:

Adoptar una estructura o una perspectiva basada en la teoría de la práctica, nos permite observar el aspecto ostensivo y el aspecto performativo de las rutinas organizacionales como recursivamente relacionadas con las acciones que crean y recrean el aspecto ostensivo, así como la manera en que el aspecto ostensivo limita y posibilita las acciones (2003: 105).

Bajo esta visión, los patrones abstractos de una rutina adquieren propiedades estructurantes con relación a las acciones singulares, haciéndolas

posibles y, al mismo tiempo, estableciéndoles límites. Sin embargo, los patrones también dependen de las acciones para poder subsistir. A esta altura una pregunta que deberíamos plantearnos sería: ¿cómo cambian los patrones?

Varios críticos encuentran las ideas Giddens y Bourdieu demasiado focalizadas en la reproducción de las estructuras sociales, evitando profundizar en la explicación del cambio de las estructuras. Emirbayer y Mische (1998) consideran que el concepto de acción humana que utilizan los autores mencionados anteriormente es “habitual, repetitivo, y dado por sentado” (963). Dejando de lado la discusión sobre la calidad de las propuestas de Giddens y Bourdieu, resulta importante para nuestro análisis sobre prácticas gerenciales considerar la definición que ofrecen Emirbayer y Mischer del término acción, como un proceso de involucramiento colectivo influenciado por el pasado (y de esta manera por estructuras heredadas: reglas, fuentes, patrones y esquemas), y a su vez orientado hacia el futuro (como una capacidad para imaginar posibles alternativas) y, hacia el presente (contextualizando las prácticas en las contingencias del momento).

Siguiendo esta perspectiva, los autores identifican tres dimensiones de la acción humana. En primer lugar, la ‘iteración’, que consiste en la reactivación selectiva que realizan los actores de los patrones de pensamiento y acción del pasado, los cuales se incorporan de manera rutinaria en las prácticas. En segundo lugar, la ‘proyectividad’, que comprende la generación imaginativa de posibles trayectorias futuras para las acciones, que de esta manera pueden reconfigurar los patrones recibidos. En tercer y último lugar, la ‘evaluación práctica’, consiste en la capacidad

<sup>4</sup> Bourdieu sugiere la idea de un hábito específico relacionado con agentes especializados gubernamentales (funcionarios). También propone la idea de que tal hábito se centraría en la manera en que los funcionarios públicos producen y reproducen su monopolio de la razón de estado, imponiéndola a la sociedad como un imperativo universal (1998: 57-60).

que los actores tienen para hacer juicios prácticos y valorativos sobre las posibles trayectorias de sus acciones; en respuesta a los requerimientos, dilemas y ambigüedades propias de las situaciones específicas que van enfrentando.<sup>5</sup> Mientras que la iteración está relacionada con la reproducción de las estructuras, la acción humana es capaz de introducir un cambio por medio de la proyectividad y la evaluación práctica.<sup>6</sup>

Volviendo a considerar la idea que Feldman y Pentland (2003) desarrollan respecto a la existencia de un ciclo de cambio endógeno de las rutinas, cabe mencionar que dicha propuesta se basa justamente en postular que la acción humana abre posibilidades para introducir desviaciones con relación al patrón abstracto de la rutina, recreándolo mediante la improvisación. Los autores mencionados interpretan el cambio de una rutina como el resultado de dos movimientos: desde lo ostensivo hacia lo performativo y viceversa. El primer movimiento consiste en el proceso mediante el cual los actores utilizan el patrón abstracto de la rutina para guiar (aplicando un modelo o marco normativo), dar cuenta de (explicar y legitimar retrospectivamente) y referirse (dar sentido) a sus acciones. El segundo movimiento comprende el modo en que las acciones crean (mediante la repetición), mantienen (mediante la representación) y modifican (eligiendo desviarse e improvisando) el patrón abstracto del cual partieron. Este ciclo de cambio endógeno es,

entonces, resultado del entrecruzamiento de las acciones de guiar/dar cuenta de/referirse a las acciones con las de crear/mantener/modificar el patrón que representan. De este modo –y de manera congruente con la noción de dualidad de estructuras de Giddens– el aspecto ostensivo de las rutinas posibilita y limita el desempeño (acción), mientras que las acciones recrean y transforman los patrones como resultado de la improvisación y adaptación a los requerimientos de situaciones específicas.

Es importante advertir la capacidad transformadora que, desde esta perspectiva, puede asignarse a las prácticas gerenciales como rutinas organizacionales. Así, como resultado del ‘monitoreo reflexivo’ (Giddens, 1979) o de la proyectividad y los procesos de evaluación prácticos (Emirbayer y Mische, 1998) que los actores ejercen sobre sus propias acciones, los participantes pueden improvisar y transformar parcialmente las condiciones generativas de su práctica. Giddens resume esta idea al considerar la acción como “un flujo de intervenciones causales, reales o previstas, de los seres físicos en la corriente de acontecimientos del mundo” (1979: 55). Considerar las prácticas como intervenciones es muy útil para comprender las prácticas gerenciales, ya que generalmente implican el propósito explícito de mejorar (cambiar) el desempeño organizacional. Además, la cita nos recuerda que las prácticas sociales (y gerenciales) están siempre situadas dentro de un flujo continuo de sucesos (Suchman, 1987).

<sup>5</sup> Los autores identifican la ‘esquematación’ como el proceso principal que hace posible la iteración. De manera semejante, la ‘hipotetización’ y la ‘contextualización’ son consideradas como los procesos básicos para la proyectividad y la evaluación práctica.

<sup>6</sup> Se puede decir que la dimensión de la ‘evaluación práctica’ de Emirbayer y Mische se asemeja a la idea de Giddens sobre el ‘monitoreo reflexivo’ de las acciones por los participantes (1979). Además, ni Giddens, ni Bourdieu negarían una capacidad ‘proyectiva’ por parte de los actores, sino que asegurarán que la capacidad de proyectar acciones futuras y alternativas se ve posibilitada y restringida por las propiedades estructurales de los sistemas sociales o por los esquemas generativos de la percepción, el pensamiento y la acción que constituyen el hábito. Así, la interrelación de reproducción y cambio puede ser más compleja que considerar algunas dimensiones de las acciones se relacionan con la estabilidad y algunas otras con el cambio.

Feldman (2000) propone una taxonomía muy útil sobre las maneras en que los participantes de una rutina (o de una práctica gerencial) ejercitan esta capacidad transformadora, mediante distintas respuestas a la percepción que ellos mismos tienen de los resultados de sus acciones. Como se muestra en la tabla 1, cuatro valoraciones diferentes de tales resultados pueden conducir a tres tipos de respuesta.

La reparación, la expansión y el esfuerzo son tipos específicos de respuesta que aplican la capacidad transformadora de las prácticas gerenciales, introduciendo cambios en los aspectos ostensivos y performativos de las rutinas, y en los artefactos que también utilizan.<sup>7</sup> Una o más de estas respuestas guían los esfuerzos de rediseño y reforma desarrollados por los gerentes para mejorar los resultados de sus organizaciones. Pero, generalmente, estas no son respuestas individuales, sino que requieren de la intervención de una colectividad o comunidad de profesionales. De este modo, comprender la recreación y la modificación de las prácticas gerenciales implica prestar atención a los escenarios colectivos donde ellas ocurren.

## Prácticas, comunidades y gestión pública

Es obvio que las prácticas organizacionales ocurren, tal como lo indica su nombre, dentro de escenarios colectivos. Pero algunas de las características específicas de los escenarios en donde se efectúan las prácticas organizacionales en general y las prácticas de gestión pública en particular, no son evidentes. Wenger (1998) sostiene que las prácticas organizacionales son propiedad de una especie particular de escenario colectivo, a la que denomina ‘comunidades de práctica’.

Estas comunidades existen por y alrededor de prácticas específicas, y se crean para promover una iniciativa compartida. Los individuos se involucran en prácticas dentro de una o más de estas comunidades, desarrollando un conjunto de prácticas como un mecanismo para fomentar la participación recíproca de los participantes en una red de relaciones, participar en el esfuerzo conjunto de enfrentar ciertas situaciones, y compartir un repertorio de actividades (rutinas), símbolos y objetos pertenecientes a la práctica. Si

**Tabla 1.** Taxonomía de respuestas a los resultados de rutinas\*

Percepción del resultado	Respuesta
1. Las acciones no producen los resultados esperados.	<b>Reparación:</b> reparar la rutina para restaurar su equilibrio mientras se mantienen los estándares de trabajo establecidos.
2. Las acciones producen resultados imprevistos o indeseables (nuevos problemas).	<b>Expansión:</b> introducir cambios para sacar ventaja de las nuevas posibilidades y situaciones, alterando los estándares de trabajo establecidos.
3. Las acciones generan nuevos recursos y posibilitan nuevas oportunidades.	
4. Los resultados obtenidos son los esperados, pero los participantes aún perciben posibles mejoras: los resultados están por debajo de los ideales.	<b>Esfuerzo:</b> invertir esfuerzo y cambiar estándares con el objetivo de alcanzar el de alcanzar el desempeño ideal.

\* Fuente: Feldman (2000)

<sup>7</sup> Aunque Feldman considera que la ‘reparación’ no se relaciona con el cambio porque no altera los estándares de trabajo, consideramos que los tres tipos de respuesta –incluso cuando se mantienen sus estándares originales– conllevan la introducción de cambios.

las prácticas son “un proceso por el que podemos experimentar el mundo y nuestro compromiso con él como significativo” (Wenger, 1998: 51), las comunidades de práctica son escenarios donde se construye el significado por medio del ejercicio de una práctica común.

Wenger sugiere que la producción de experiencias significativas dentro de estas comunidades tiene lugar mediante los procesos de negociación de significado, participación y reificación. Mientras que los procesos de reificación se relacionan con la creación de los artefactos que Pentland y Feldman (2005) consideran como una dimensión de las rutinas, se puede asociar la noción de participación de Wenger a los aspectos performativos y ostensivos de las rutinas, porque crean comprensión y acciones. La noción de negociación de significado se refiere al proceso mediante el cual los profesionales enfrentan las circunstancias particulares de las situaciones en que encuentran. En consecuencia, no solo las prácticas, sino también las comunidades que las sostienen, están ‘situadas’ en el sentido que Suchman (1987) le asigna al término.

Sin embargo, no toda organización es una comunidad de práctica. Una comunidad de práctica existe cuando hay una experiencia colectiva de involucramiento en una práctica compartida y significativa. Por supuesto, estas comunidades pueden tomar lugar dentro de organizaciones, en cuyo caso los profesionales deberán desarrollar su experiencia ajustando las demandas institucionales con la realidad de las situaciones particulares que enfrentan (Wenger, 1998: 46). También puede suceder que mediante su práctica varias comunidades se interrelacionen dentro de la misma organización, constituyendo lo que Wenger denomina una “constelación de prácticas interconectadas” (Ibíd: 127).

Las comunidades de práctica pueden existir en cualquier organización. Pero es válido pensar que las comunidades relacionadas con las prácticas de gestión pública tienen

características particulares, derivadas del carácter público de los escenarios (organizaciones) donde suceden. Siguiendo a Moore (1997 y 2000), consideramos que el ámbito público muestra características distintivas con relación al proceso de desarrollo de estrategias organizativas. Moore sostiene que desarrollar una estrategia en las organizaciones públicas requiere una triple mirada, que conduzca a los gerentes o directivos a considerar si la estrategia lleva a resultados sustancialmente valiosos para los supervisores, los ciudadanos y los beneficiarios; además, si es legítima y políticamente viable; y, finalmente, si es operacional y administrativamente posible.

Mientras que el último punto no conduce a diferencias sustanciales entre las organizaciones públicas y privadas, los primeros dos establecen un carácter distintivo para el caso de las organizaciones públicas, ya que involucran necesariamente procesos políticos. La política es, así, el campo que deben observar los gerentes públicos para descubrir y dar forma al ejercicio de su mandato, ya que solo mediante la interacción política se pueden resolver las visiones conflictivas sobre el valor de distintos propósitos públicos. Adicionalmente, los gerentes públicos obtienen sus recursos (autoridad y dinero) de un entorno de instituciones y autoridades políticas y, en consecuencia, deben responder ante dicho entorno, marco legal e institucional vigente (Moore, 1997: 105).

La relación estrecha que las organizaciones públicas mantienen con la institucionalidad política e, incluso, con la acción política misma, las sitúa dentro de un marco marcadamente regulado. De hecho, todas las actividades relacionadas con definir los mandatos organizacionales, delegar la autoridad, asignar los fondos públicos y responsabilizar a los funcionarios públicos ante la ley dependen enormemente de un extenso conjunto de reglas gubernamentales. En este tipo de escenario, la ‘lógica de lo apropiado’, sugerida por March (1994), posee una fuerte influencia sobre el

comportamiento y las decisiones de los actores. Sin excluir el cálculo racional como una lógica que también puede dirigir las decisiones y las prácticas de los actores en las organizaciones públicas –tal como lo indican las teorías de la elección pública–, es posible proponer que en los ámbitos que están fuertemente regidos por reglas (como el público) se tiende a tomar decisiones con una lógica distinta a la optimización racional.

March confronta la lógica de consecuencias del cálculo racional con la ‘lógica de lo apropiado’, mediante la cual los individuos y las organizaciones construyen identidades y utilizan las reglas que consideran apropiadas para enfrentar las situaciones en las que se encuentran. En una perspectiva de cumplimiento de las reglas, quienes toman las decisiones deben resolver tres preguntas: “1) la pregunta sobre el reconocimiento: ¿qué tipo de situación es esta?; 2) la pregunta sobre la identidad: ¿qué tipo de persona soy? o, ¿qué tipo de organización es esta?; 3) la pregunta sobre las reglas: ¿qué hace una persona como yo, o una organización como esta en una situación como la que tengo en frente?” (1994: 58). De esta manera, la lógica de seguimiento de reglas no se basa en el cálculo comparativo de las consecuencias que tendrían distintas alternativas de acción, sino que procede “estableciendo y haciendo coincidir las reglas con las situaciones identificadas” (Ibíd). Como se trata de un proceso que requiere interpretación, selección y correspondencia, está expuesto a los problemas de incertidumbre (cálculo impreciso de las consecuencias futuras de las acciones presentes), ambigüedad (falta de consistencia entre las diferentes interpretaciones de las situaciones o de las relaciones causales que vinculan acciones y consecuencias, o de los propósitos de los participantes) y el conflicto estratégico entre los actores involucrados.

La ‘lógica de lo apropiado’ resulta útil para aclarar varios aspectos de la dinámica de las prácticas de gestión pública y de las comunidades en las que los actores se involucran. En primer

lugar, la lógica de lo apropiado ayuda a comprender que las comunidades de práctica no son solo un escenario para compartir ‘conocimiento operacional’ (Nelson y Winter, 1982), sino fundamentalmente un ámbito donde construir una identidad común. Como sostiene Wenger (1998), mediante el involucramiento en las prácticas, los participantes de una comunidad negocian no solo el significado de dichas prácticas, sino también su identidad como parte de la organización.

En segundo lugar, la ‘lógica de lo apropiado’ ayuda a obtener un entendimiento refinado de la relación entre los aspectos performativos y ostensivos de las rutinas: los actores reelaboran los patrones abstractos de las rutinas (por lo general consolidados en reglas y procedimientos operacionales) mediante el establecimiento de identidades y la búsqueda de correspondencia entre las reglas y procedimientos con las situaciones identificadas.

En tercer lugar, la ‘lógica de lo apropiado’ ayuda a comprender el cambio en los escenarios regidos por reglas y rutinas. Así, se puede aclarar la idea, desarrollada por Feldman y Pentland (2003), de que los actores pueden modificar los patrones de la rutina –eligiendo como respuesta el improvisar ante las demandas de la situación o ante una evaluación negativa de los resultados de la rutina–, si consideramos que el actor interpreta la situación o los resultados como problemáticos y, de este modo, decide qué modificaciones deben ser introducidas a su identidad o cómo utilizar creativamente las reglas para enfrentar la inesperada situación. Resulta evidente que –contrariamente a lo que el sentido común puede entender como una acción que sigue reglas– la interpretación de March sobre el cumplimiento de las reglas abre la puerta a considerar la capacidad transformadora de la acción humana en la toma de decisiones. De este modo, la lógica de lo apropiado es compatible con la opinión de Emirbayer y Mische (1998) sobre proyectividad

y evaluación práctica, porque los actores deben no solo elegir dentro de un repertorio de reglas, sino también deben interpretar la situación y sus propias identidades, una tarea claramente abierta a la proyección reflexiva y a la evaluación.

Finalmente, considerar los problemas que generalmente afectan el cumplimiento de reglas –incertidumbre, ambigüedad y conflicto– ayuda a explicar con mayor detalle las dificultades relacionadas con los patrones abstractos no consensuados.

### Resumen: ¿qué son las prácticas de gestión pública?

Para cerrar, ofrecemos una definición de las prácticas de la administración pública que resume los distintos aportes considerados en las páginas anteriores. Las prácticas de gestión pública son patrones rutinarios de actividad o intervención interdependiente, diseñados e implementados para llevar a cabo funciones esenciales relacionadas con los logros de las organizaciones públicas. El patrón apunta a condensar o abstraer los requerimientos organizacionales relacionados con el logro de la función. Se mantiene (reproduce) mediante la repetición de acciones llevadas a cabo por individuos o grupos específicos en momentos y situaciones específicas, y por el uso reiterativo de artefactos.

Los actores realizan prácticas de gestión pública principalmente (pero no exclusivamente) al establecer identidades y hacer coincidir las reglas a situaciones reconocidas. Sin embargo, los individuos y los grupos pueden improvisar durante las acciones, eligiendo desviarse del patrón mediante la aplicación de diferentes identidades y reglas o mediante la modificación de las ya recibidas. La improvisación es la respuesta del actor ante: 1) las acciones llevadas a cabo por otros participantes, y 2) los problemas particulares y desafíos impuestos por la situación donde ocurre la actividad. El patrón de la práctica también puede ser modificado como

resultado de los esfuerzos dirigidos a reparar, extender o mejorar la práctica.

La reproducción y la modificación de las prácticas suceden dentro de comunidades de práctica, es decir, grupos de actores interrelacionados que comparten una iniciativa común y están mutuamente comprometidos en una práctica. Dentro de estas comunidades, distintas comprensiones de la identidad, los patrones, las acciones y los artefactos relacionados con una práctica son constantemente negociadas. Las comunidades de práctica relacionadas con las prácticas de gestión pública son escenarios delimitados por reglas, y las decisiones y acciones de sus miembros se ven fuertemente influenciadas por la lógica de lo apropiado.

### Bibliografía

#### **BARDACH, Eugene.**

1998 *Getting agencies to work together. The practice and theory of managerial Craftsmanship.* Washington D.C.: Brookings.

#### **BARZELAY, Michael.**

1988 *Breaking through bureaucracy. A new vision for managing Government.* Berkeley, California: University of California Press.

2001 *The new public management. Improving research and policy dialogue.* California: The University of California Press.

#### **BARZELAY, M. y R, GALLEGO.**

2005 *From new institutionalism to institutional processualism: advancing knowledge about public management policy change.*

#### **BARZELAY, Michael.**

2006a *Management instruments and social behaviour.* HEC, CEMS.

2006b *Clarifications about the course (versión 2).* GV 494/MN 401. LSE.

2006c “Studying strategy development in Government Organizations: integrating strategic management and theories of social practices”. Presented in The Second Trans-Atlantic Dialogue: *A performing public sector.* Catholic University of Leuven.

**BARZELAY, Michael y Colin CAMPBELL.**

2003 *Preparing for the future. Strategic planning in the U.S. Air Force.* Washington D.C.: Brookings.

**BARZELAY, Michael y Fred THOMPSON.**

2006 *Toward clinical science of organizational practices for the public sector.*

**BORDIEU, Pierre.**

1990 *The logic of practice.* Stanford: Stanford University Press.

1998 *Practical reason.* Stanford: Stanford University Press.

**CORTÁZAR, Juan Carlos.**

2006 "La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial". *Reforma y Democracia*, 33: 101-146.

**EMIRBAYER, Mustafa y Ann MISCHÉ.**

1998 "What is agency?". *American Journal of Sociology*, 103,4: 962-1023.

**FELDMAN, Martha S.**

2000 "Organizational routines as a source of continuous change". *Organization Science*, 11, 6: 611-629.

**FELDMAN, Martha S. y Brian T. PENTLAND.**

2003 "Reconceptualizing organizational routines as source of flexibility and change". *Administrative Science Quarterly*, 48: 94-118.

**GUIDDENS, Anthony.**

1979 *Central problems in social theory. Action, structure and contradiction in social analysis.* Berkeley: University of California Press.

1984 *The constitution of society. Outline of the theory of structuration.* Cambridge: Polity Press.

**HOOD, Cristopher.**

2005 "Public management: the word, the movement, the science". In Ferlie, E.; Lynn, L. y Cristopher Pollit, *The Oxford Handbook of Public Management.* Oxford University Press.

**KELMAN, S.; F. THOMPSON; L.R. JONES y K. SCHEDLER.**

2003 "Dialogue on definitions and evolution of the field of public management". *International Public Management Review* 4(2), 1-8.

**KELMAN, Steven.**

1987 *Making public policy. A hopeful view of American Government.* New York: Basic Books.

**KINGDOM, John W.**

1995 *Agendas, alternatives and public policies.* Second Edition. Nueva York: Longman.

**LYNN, Laurence E.**

1996 *Public management as art, science and profession.* Chatham: Chatham House Publishers.

2005 "Public management: a concise history of the field". In Ferlie, E.; Lynn, L. and Cristopher Pollit. *The Oxford Handbook of Public Management.* Oxford University Press.

**MARCH, J.G.**

1994 *A primer on decision making. How decisions happen.* New York: The Free Press

**METCALFE, Les y Sue RICHARDS.**

1987 *Improving public management.* London: European Institute of Public Administration, SAGE.

**MOORE, Mark H.**

1997 *Creating public value. Strategic management in government.* Third printing. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

**NELSON, Richard R. y Sidney G. WINTER.**

1982 *An evolutionary theory of economic change.* Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press

**PENTLAND, Brian T. y Martha S. FELDMAN.**

2005 "Organizational routines as a unit of analysis". *Industrial and Corporate Change*, 14, 5: 793-815.

**PRESSMAN, Jeffrey L. y Aaron WILDAVSKY.**

1984 *Implementation.* Tercera edición. Berkeley: University of California Press.

**RECKWITZ, Andreas.**

2002 "Toward a theory of social practices. A development in culturalist theorizing". *European Journal of Social Theory*, 5, 2: 245-265.

**SUCHMAN, Lucy A.**

1987 Plans and situated actions. *The problem of human-machine communication.* Cambridge: Cambridge University Press.

**TENDLER, Judith.**

1997 *Good government in the Tropics.* Baltimore: The John Hopkins University Press.

**WENGER, Etienne.**

1998 *Communities of practice. Learning, meaning and identity.* Nueva York: Cambridge University Press.