

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/282102250>

El Modelo de la Cadena de Valor Público para el análisis de políticas *

Article · January 2015

CITATIONS

2

READS

24,010

1 author:



[Daniel Hernandez](#)

National University of General San Martín

10 PUBLICATIONS 21 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Aspectos conceptuales y metodológicos del enfoque de cadena de valor público [View project](#)

Introducción

Producir políticas suele ser una actividad más parecida a redireccionar cursos de acción ya en desarrollo que trazar nuevos en suelo virgen. En efecto, se trata de una actividad que no consiste tanto en seleccionar nuevos problemas como de modificar prioridades ya definidas; implica no tanto asignar recursos o responsabilidades cuanto de reasignar lo que ya ha sido distribuido; se enfrenta más a la tarea de redefinir alianzas preexistentes que establecerlas desde el inicio. En este sentido se parece más al esfuerzo por reencauzar un río o una corriente de acontecimientos en la que se está inmerso que al comienzo de una carrera vista desde la posición de largada¹. Lo cual, sin duda, hace la tarea más compleja y difícil. A esa actividad de conducción de un flujo de acontecimientos ya en marcha quieren referirse estas páginas.

La idea básica es la siguiente; solo si se (re)conoce el flujo de las políticas efectivas, ya en curso, será posible (re)direccionarlas en el sentido del rumbo trazado. Quien solo se ve a sí mismo concentrado en la meta en el comienzo de una carrera es probable que sea arrastrado por numerosas corrientes cuya presencia y fuerza siquiera sospechaba. Más aún, uno mismo puede estar formando parte de estas corrientes y no darse cuenta de ello. Pero las metáforas no son suficientes. Si se pretende gobernarlas, se necesitan herramientas para conocer las políticas, reunir información sobre ellas, analizarlas, reconocer sus patrones de acción, los actores que las configuran, sus aspectos más sólidos y resistentes, las oportunidades que se abren para nuevas direcciones.

El modelo de la Cadena de Valor Público constituye un instrumento potente para entender y analizar políticas. Como todo modelo realiza una poderosa simplificación de su objeto que selecciona, precisa y desataca aspectos que le permiten -o eso promete- comprenderlo mejor. No se trata de un método. No define pasos y técnicas que, bien aplicadas, nos conduzcan a la meta del conocimiento de las políticas. Se trata más bien de un mapa que selecciona los territorios a explorar y las referencias imprescindibles para no perdernos en el intento. Si las referencias son buenas, si los conceptos son claros, si son capaces de incluir todo lo relevante para ayudarnos en la tarea de análisis sin permitir que nos extraviemos, entonces habrá mostrado su utilidad. En lo que sigue se intentará describir este modelo o mapa para explorar y reconocer la geografía de las políticas.

¹ La metáfora de la actividad política buscando encauzar la corriente de un río caudaloso es ya un tópico cuando se habla de política. Basta con mencionar la referencia de Maquiavelo a ella en el Capítulo XXV de El Príncipe.

* Publicado en ASAP Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Revista Institucional. N° 54 2015 <http://www.asap.org.ar/investigaciones-y-publicaciones/publicaciones/revistas/>

En primer lugar, se presenta el concepto mismo de valor público para luego caracterizar la actividad pública como proceso de creación de valor. A continuación se introducen las distinciones básicas a partir de las cuales el modelo aborda esta actividad y se desarrollan los conceptos para trabajar los diferentes campos de análisis que el modelo distingue y relaciona: las políticas como procesos de producción, regulación y direccionamiento. Finalmente se realizan algunas consideraciones sobre el uso de estas herramientas.

Valor público

El modelo se propone orientar el análisis de las políticas públicas entendidas como conjuntos de acciones encadenadas para crear “**valor público**”. El uso de éste concepto, y no el de “**bien público**”, es deliberado. Éste último surge en los años ‘50 de la necesidad de la teoría económica de incorporar el gasto público que, a pesar de su creciente volumen e importancia, no recibía un tratamiento sistemático en sus modelos de análisis. Esta reformulación de los modelos tradicionales de equilibrio económico afirma que existen bienes cuya asignación no es resuelta de modo eficiente por el mercado y que requieren, por ello, de un agente externo que se encargue de distribuirlos². Son bienes que se caracterizan por su indivisibilidad (no es fácil dividirlos y seleccionar quiénes pueden hacer uso de ellos y quiénes no) y por las externalidades que producen (benefician o perjudican a terceros sin que ellos lo decidan). El Estado debe hacerse cargo de estos bienes para resolver los problemas que el mercado no puede resolver y para lograr lo mismo que éste debe garantizar: eficiencia asignativa³.

La teoría del valor público⁴ afirma que las ciencias económicas tienen todo el derecho a incorporar la acción del Estado como una variable más de sus modelos de equilibrio, pero sostiene también que el análisis de la actividad de gobierno y de las políticas públicas se empobrecen notablemente cuando aceptan este enfoque como el único posible.

² La teoría de los bienes públicos tiene su origen en el breve artículo de Paul A. Samuelson. “The Pure Theory of Public Expenditure”. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4. (Nov., 1954), pp. 387-389. Otro trabajo clásico es Bator, Francis, “The anatomy of market failure” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 72, No. 3 (Aug., 1958), pp. 351-379.

³ Michael Marlow, resume esta afirmación central de la teoría de los bienes públicos del siguiente modo: “Bajo condiciones ideales de competencia, información y ausencia de externalidades, los mercados privados competitivos asignan recursos de manera eficiente. El gobierno juega un papel legítimo cuando estas condiciones ideales no están presentes *o la eficiencia no es el criterio más importante para dirigir la asignación de recursos*”. **Public Finance**. Dryden Press, New York: 1995 página 61 (itálicas mías). Marlow abre la puerta a algo que lleva más allá de la teoría de los bienes públicos: la existencia de otros criterios o combinaciones de criterios. De hecho las situaciones en las que podemos elegir en base a un único criterio (como la eficiencia) son raras cuando se trata de políticas públicas.

⁴ Mark Moore (1997) **Creating Public Value: Strategic Management in Government**. Harvard University Press. John Benington y Mark Moore (Eds) -2011- **Public Value. Theory and practice**. Pelgrave Macmillan. Barry Bozeman (2007). Mark Moore (1997) **Creating Public Value: Strategic Management in Government**. Harvard University Press. John Benington y Mark Moore (Eds) -2011- **Public Value. Theory and practice**. Pelgrave Macmillan. Barry Bozeman (2007). **Public values and public interest. Counterbalancing economic individualism**. Georgetown University Press. Washington D.C.. Georgetown University Press. Washington D.C.

A diferencia del enfoque de los bienes públicos, lo que se considera un valor público es una situación social que un proyecto político afirma como valiosa en discusión con otros proyectos y miradas en pugna. *La universalización de la educación a través de la creación de un servicio público no es el resultado de las fallas del mercado para producirla sino el efecto de una decisión social forjada en la contienda política del mismo modo que lo son la producción de acero o la explotación de petróleo en otras circunstancias.* Los valores públicos se afirman como se afirma un proyecto: a través de una actividad política que involucra no solo la situación en la que se desea estar (o la que quiere evitar) sino también las formas de lograrla y las implicancias que ello produce.

La definición de “públicamente valioso” no surge de ninguna característica que sea propia de los bienes en cuestión. No hay nada en la naturaleza de la educación, el acero o el petróleo que los convierta en bienes públicamente valiosos. Lo que los hace valiosos es la incorporación a un proyecto por parte de un actor político que afirma su valor para la sociedad y elige las formas que considera más adecuadas para realizarlos. Los criterios para afirmarlos como valores son múltiples y no armonizan necesariamente entre sí. La eficiencia es uno de ellos, pero sin duda no el único ni siempre el más importante⁵. *La intervención del pública en la distribución de órganos humanos no responde a la necesidad de asignarlos de manera más eficiente sino a la utilización de criterios como el valor de la vida humana y la necesidad de protegerla a través de medios adecuados*⁶. A veces, pero solo a a veces, el mercado es uno de ellos -claramente no en este caso.

Los proyectos políticos pueden entenderse como un conjunto de situaciones seleccionadas que se consideran valiosas y buscan realizarse a través de los medios de los que dispone el aparato estatal. Es la actividad estatal la responsable de la realización de estos valores en un mundo en el que participan múltiples actores políticos, económicos y de la sociedad civil. La pregunta que el modelo analítico pretende responder es ¿cómo crea el Estado valor público?⁷

Dimensiones de la actividad del Estado, regulación, producción, direccionamiento

El modelo comienza diferenciando al interior de la actividad pública tres dimensiones de análisis que constituyen una primera respuesta a la pregunta ¿qué hace el Estado para crear

⁵ Es Weber quien más claramente ha desarrollado la idea de la política como afirmación de valor, idea que también se desarrolla polemizando con el intento de los economistas de pretender resolver el problema de los valores dentro de sus modelos de equilibrio. Weber, Max, “El Estado nacional y la política económica”. En: **Escritos políticos**. Alianza, Madrid, 1991 páginas 63-104.

⁶ El ejemplo del mercado de órganos humanos como evidencia de que la eficiencia no puede ser el único criterio de valoración está desarrollado en Bozeman (2007) citado en la nota 4.

⁷ Ciertos valores afirmados pueden adquirir tal relevancia frente a otros que adquieran cierta incondicionalidad frente a otros que los convierte en “derechos” que se incorporan al sistema jurídico. Un derecho, podría decirse, es un valor afirmado que adquiere una cierta incondicionalidad frente a situaciones particulares que lo enfrentan a otros valores.

valor público?

Entre las caracterizaciones más clásicas de su actividad figura la del Estado como regulador de los comportamientos de la población. No se puede pensar su actividad si no se incluye la determinación lo que no se puede hacer, lo que debe hacerse, los comportamientos que se promueven, los que se desalientan y las consecuencias se siguen en cada caso. *No está permitido apropiarse de lo que pertenece a otro a través de una acción violenta; se deben pagar los impuestos; se promueve la inversión productiva, se desalienta la ingesta de alcohol en exceso, se prohíben conductas monopólicas.* Las políticas públicas buscan que la población haga lo que sin su intervención no haría o no lo haría en la medida y sentido en que se pretende⁸. Los distintos tipos de normas, y las consecuencias que se asocian a su (no) cumplimiento, son uno de los instrumentos centrales para el logro de este objetivo. La acción del Estado es, en primer lugar, **acción regulatoria**.

La segunda dimensión de la actividad pública no suele ser tan reconocida a pesar de su contundencia. El Estado no solo regula, también produce. Esta dimensión suele ser minimizada por los planteamientos de corte más liberal. La economía neoclásica suele restringir la provisión de bienes y servicio a la actividad privada y solo incluye la producción pública para los bienes que el mercado no puede proveer de manera eficiente. El modelo de la CVP no acepta esta restricción y sostiene que la creación de valor público involucra no solo la regulación de comportamientos sino también producción pública de bienes y/o servicios. No se trata solo de una cuestión de perspectivas ideológicas sobre el Estado sino también de un asunto empírico. La presencia del Estado como productor en las sociedades modernas es un dato de la realidad aún en los países con una fuerte tradición liberal. No solo los servicios públicos sino también su participación en las estructuras productivas suele ser determinante. *El Estado produce educación y salud y, muy probablemente, petróleo y energía.* La acción del Estado es, también, **acción productora de bienes y servicios**⁹.

La tercer dimensión que se utiliza para diferenciar internamente la actividad del sector público es la que orienta y articula los dos anteriores: el Estado no solo regula y produce sino que direcciona estas regulaciones y producciones en función de su concepción del valor público en cada situación. Sin considerar la dimensión direccional de la actividad estatal los otros dos planos de análisis pierden una referencia imprescindible para su comprensión. La orientación y características de las regulaciones y el perfil de producción pública solo adquieren sentido en el contexto de proyectos -deliberados o emergentes- que seleccionan maneras de abordar problemas y de generar valor público. *Las diferencias*

⁸ Scheider, Anne y Helen Ingram "Behavioral Assumptions of Policy Tools". En: *Journal of Politics*, Vol 52, N° 2 May 1990

⁹ Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. **El sector público en la planificación del desarrollo**. México, Siglo XXI. 2005

en el marco regulatorio y la producción pública que caracterizan a la política de transporte ferroviario en los años '90 y en la actualidad no se entienden si no se consideran las modificaciones en el marco direccional en el que se produjeron, fundamentalmente luego de las tragedias ferroviarias de comienzos de esta década. La acción del estado es **acción de direccionamiento**.

Cuando uno se acerca a un área del Estado y analiza políticas efectivas (por ejemplo las políticas de construcción y mantenimiento de la red ferroviaria) es recomendable comenzar identificando el valor que ella produce para la sociedad, el perfil de producción que la sustenta, las regulaciones que organizan el campo de los actores y sus comportamientos y los marcos direccionales que la estructuran.

Gráfico 1: Dimensiones de la actividad estatal



Una distinción analítica adicional: estructuración y realización

Estas tres dimensiones (direccional, regulatoria y productiva) pueden, a su vez, recibir una nueva especificación introduciendo diferenciación conceptual adicional entre estructuración y realización. En efecto, analíticamente pueden distinguirse aquellos aspectos que estructuran la actividad estatal y aquellos que se refieren a la realización misma de esta actividad en cada una de las dimensiones analizadas. Se trata de una distinción que atraviesa las dimensiones antes propuestas y que cobra sentido cuando se aplica a ellas.

En efecto, desde esta nueva perspectiva es posible afirmar que el Estado no solo **produce** sino que también **acumula** capacidades para seguir produciendo. *El sector público no solo brinda servicios de salud -por ejemplo, servicios hospitalarios como intervenciones quirúrgicas- sino que también invierte en la ampliación y mejora de las capacidades para continuar ofreciéndolos, diversificarlos y mejorar su calidad -construye nuevos hospitales, equipa los existentes, capacita personal, informatiza los servicios-*. La diferenciación entre stock y flujo es aquí pertinente. Ciertas políticas operan directamente sobre los flujos suponiendo stock de capacidades ya existentes mientras que otras abordan problemas de acumulación necesarias para sostener, ampliar o mejorar flujos. *Algunas políticas de apoyo a actividades industriales no pueden descansar solo en incentivos y asistencia técnica a la producción, por ejemplo, sino que deben acompañar estas medidas con inversión en infraestructura y en el desarrollo de eslabones que representan cuellos de botella para cualquier crecimiento de la actividad.*

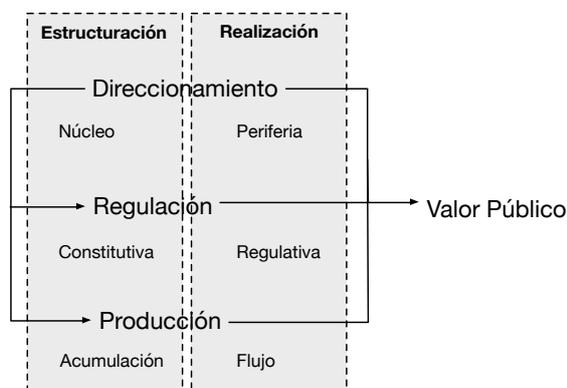
Un corte conceptual semejante puede hacerse en el plano de la actividad regulatoria del Estado diferenciando entre normas constitutivas y regulativas. Las primeras establecen o modifican campos de acción mientras que las segundas regulan o toman decisiones sobre las acciones específicas que en ellos se desarrollan. Operar sobre la **dimensión constitutiva** de un campo de acción significa intervenir en la definición de los valores y los bienes que están en juego, la decisión sobre los actores que están habilitados para participar (y los que se excluyen), sobre las condiciones de participación y las acciones en principio permitidas (o prohibidas). Se trata de reglas que constituyen un ámbito de acción cuya alteración modifica la naturaleza del "juego social" en cada caso. *Las decisiones de privatización del sistema jubilatorio en los años '90 y su estatización en el año 2008 son manifestaciones de la actividad constitutiva del Estado en su dimensión regulatoria.* Operar sobre **regulaciones específicas** dentro de campos ya constituidos es decidir sobre acciones o condiciones particulares de actuación, sobre los movimientos en un juego que ya tiene sus reglas básicas definidas. *Las decisiones sobre el incremento de los haberes jubilatorios de acuerdo a la fórmula de actualización establecida y con una periodicidad de dos veces al año, representan un tipo de intervención regulatoria en esta forma de actuación del estado. La decisión administrativa que otorga a una empresa el contrato de una obra pública a través de una licitación constituye otro ejemplo de esta forma de acción regulatoria que se diferencia de la que estableció la licitación como mecanismo de adjudicación de contratos para la obra pública.*

Finalmente, en el nivel direccional puede distinguirse entre el corpus de ideas que constituyen el **núcleo** de orientaciones de una política y aquellos aspectos secundarios que lo especifican en situaciones determinadas. Los cambios en el núcleo de las políticas son cambios en sus orientaciones fundamentales basadas en una comprensión diferente del valor público en cuestión. Los cambios en la **periferia** de la política que rodea al núcleo son adaptaciones de la misma a las condiciones en que debe desarrollarse¹⁰. *Una política económica que tenga como centro la defensa del nivel de empleo podrá ajustar pragmáticamente a cada situación otras variables tales como el tipo de cambio, las tasas de interés, el endeudamiento, el grado de control o seguimiento de los precios, la inversión pública y la promoción de actividades industriales. Pero su criterio central será el nivel y la calidad del empleo. Un cambio en el núcleo se produce cuando, por ejemplo, se subordina el empleo a la estabilidad económica a la que se considera ahora como el criterio central de decisión.*

¹⁰ Una elaboración de la distinción entre núcleo y periferia puede encontrarse en Majone, Giandomenico (2005) **Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas**. FCE México 195-200. Para una mirada más general Sabatier, Paul y Edella Schlager (2000) "Les Approches Cognitives des Politiques Publiques: Perspectives Américaines". En: **Revue Française de Science Politique**, Año 50, n°2, 2000. pp. 209-234

El siguiente gráfico resume esta nueva diferenciación que conduce a quien analiza una política a interrogarse tanto por sus aspectos estructurales como por sus realizaciones más específicas, propias del momento en que se las examina y, sobre todo, por la relación entre ambas perspectivas.

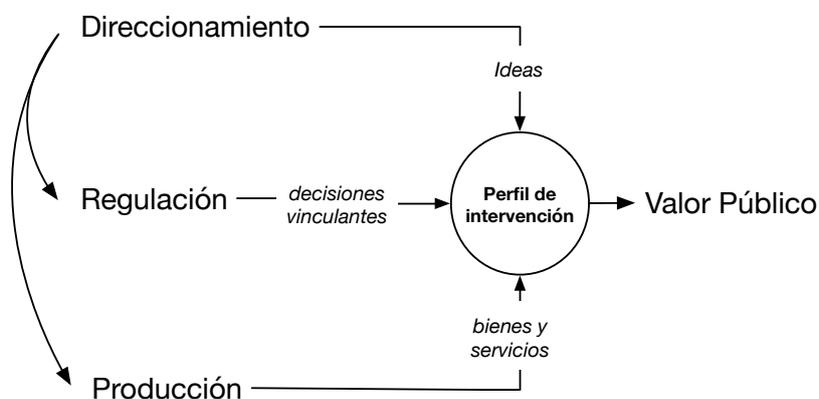
Gráfico 2: Estructuración y realización



El perfil de intervención de las políticas

Las políticas son, entonces, la actividad del Estado que crea valor público a través de particulares combinaciones de productos, decisiones vinculantes e ideas. Es la articulación de estos elementos -que denominamos "perfil de intervención pública"- la que conduce (o no) a la realización de situaciones consideradas públicamente valiosas. *Las políticas educativas involucran la producción del servicio educativo, un conjunto de normas que regulan su acceso y uso (entre las que está la obligatoriedad de los niveles inicial, primario y secundario) y un conjunto de afirmaciones sobre el valor y las características que debe asumir la educación en la sociedad que determinan la forma de producir el servicio y los derechos y obligaciones de las familias, los alumnos, los docentes, etc.* Es la conjunción de estos elementos lo que se espera genere valor público.

Gráfico 3: Perfil de intervención pública

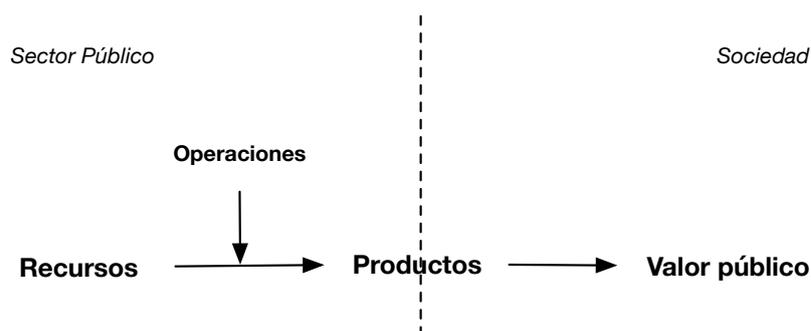


Rara vez se encontrarán políticas que puedan prescindir de alguno de ellos para lograr sus propósitos. Solo si los bienes y servicios se producen en la cantidad, calidad y oportunidad necesaria, si los comportamientos se orientan en el sentido indicado en una medida suficiente y si se comparten socialmente el conjunto de ideas que animan tanto la producción como las regulaciones que se establecen, las expectativas de creación de valor podrán realizarse.

La producción pública

Un primer componente del perfil de intervención pública es la producción de bienes y servicios. Las políticas son procesos productivos, transforman recursos en productos para generar valor público. La producción se realiza en la red institucional del Estado que se vincula con la sociedad a través de los bienes y servicios que entrega a la población para su uso. Estos productos que “salen” del sector público para llegar a los usuarios se denominan “terminales”.

Gráfico 4: Las políticas como procesos de producción



Productos son, entonces, aquellos bienes y servicios que las organizaciones públicas generan a través de procesos que transforman recursos utilizando determinadas tecnologías (de producción y de gestión). El consumo de estos productos por parte de sus usuarios genera efectos en la sociedad requeridos para la generación de valor. No se comprende una política si no se identifican sus productos y se analiza la red de producción de los genera, los recursos que transforma y las tecnologías que utiliza. Tampoco se las entiende si no se especifican los destinatarios de estos productos, el uso que éstos hacen (o se espera que hagan) de ellos y los efectos que este uso produce (o se espera que produzcan). El examen de la producción y el consumo de bienes y servicios nos acerca a las condiciones materiales de operación de las políticas. Ignorar estos procesos vacía su análisis de todo contenido efectivo.

En efecto, analizar una política es, en primer lugar, conocer **qué se produce, cuánto y para quiénes**. La calidad, el volumen y los destinatarios de la producción en la que se asienta es información central para conocer su naturaleza. *No conocemos las políticas de salud*

materno-infantil si no podemos determinar la cantidad de controles de embarazo, inmunizaciones, partos atendidos y controles post-neonatales que genera el sistema de salud. Tampoco si no tenemos identificada la población a la que se dirigen estos productos y la calidad del servicio.

Además es necesario conocer la **red de producción** de cada uno de estos servicios. cualquier producto terminal es el resultado de un conjunto de procesos que se relacionan entre sí y con el producto terminal. *La realización de controles de embarazo constituye el nodo de una red de procesos de producción conformada por la captación de embarazadas a través de promotores comunitarios, la coordinación y gestión de los Centros de Atención Primaria de la Salud, la distribución de vacunas y complementos alimentarios en dichos centros, la capacitación de su personal para la aplicación de protocolos de atención.* Identificar estos procesos, sus relaciones y responsables es imprescindible para conocer la producción de los bienes y servicios que el sector público entrega a la población usuaria.

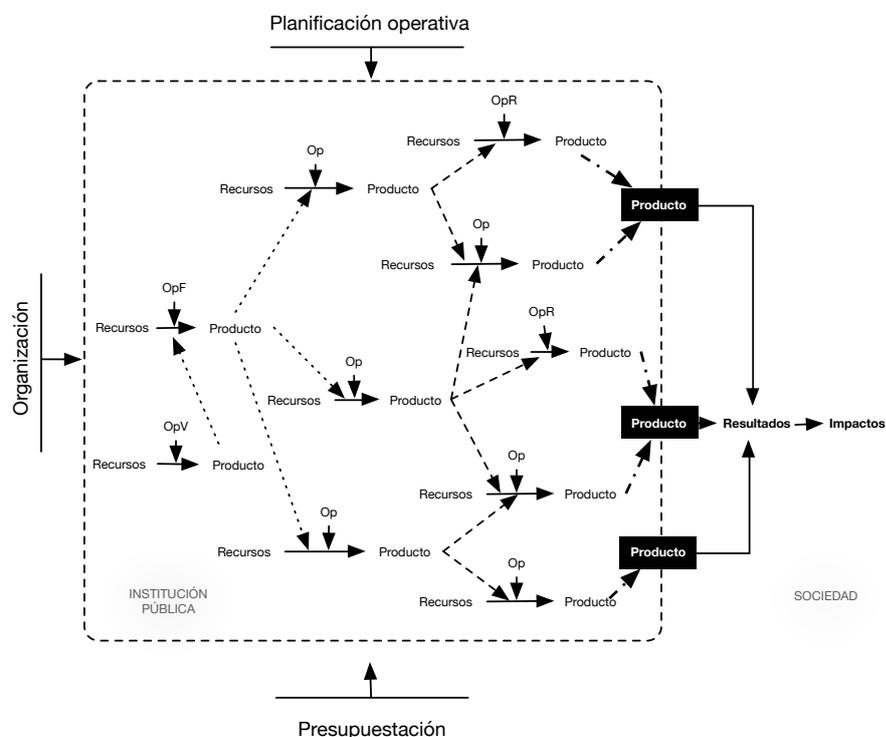
Esta red de producción puede ser vista desde tres perspectivas diferentes pero complementarias. La primera es la de la **gestión operativa**. Vista desde ella, la red se nos aparece como un conjunto de procesos a través de los cuales los responsables se comprometen a entregar un producto en la cantidad, calidad y la oportunidad requeridas por los otros. *Las raciones de complementos alimentarios deben estar distribuidas en cada Centro de Salud para que éstos los administren de manera tal que las madres puedan recibir los controles (que incluyen la entrega de estos complementos cuando es necesario).* Para que esta coordinación se produzca deben estar identificados los responsables de cada proceso; definida y medida la producción; distribuidas las actividades y establecidos los controles, programadas las actividades en el tiempo resuelta, resultado el aprovisionamiento de los recursos e insumos necesarios. La **planificación operativa** es la actividad que se ocupa de que esto suceda para lo cual cuenta con variadas técnicas que la apoyan.

La segunda perspectiva es la de la **asignación de recursos** o presupuestación de la producción pública. Mirada desde este ángulo, la red de producción se nos aparece como un conjunto de relaciones insumo-producto que se condicionan entre sí. La red programática que las instituciones definen en su estructura presupuestaria busca expresar estas relaciones. Una categoría programática presupuestaria, en efecto constituye un centro formalmente responsable de producción que combina recursos de distinta naturaleza para elaborar productos identificados en un volumen y plazo previstos. *La asistencia a personas con enfermedades crónicas no transmisibles (por ejemplo pacientes diabéticos) suele conformar un categoría programática presupuestaria a la que se le asignan recursos para el logro de metas físicas de producción medidas en términos de pacientes asistidos que se establecen en el presupuesto anual de la jurisdicción.* Diversas técnicas de presupuestación

se plantean vincular recursos con productos, la más reconocida entre nosotros es la de la **presupuestación por programas**¹¹.

La tercera perspectiva es la de la **organización** de los procesos. Cualquier proceso de producción, a partir de un piso mínimo de complejidad, necesita dividir el trabajo y asignar responsabilidades para coordinar las actividades. Cuando se las mira con esta perspectiva, las redes de producción pública se nos aparecen como la organización de un conjunto de unidades dotadas de competencia y autoridad para la gestión de un campo de actividades que mantienen distintos tipos de relación jerárquica y funcional con otras unidades. Los procesos productivos tienen, por una parte, responsables asignados. *Existe, por ejemplo, una unidad organizativa responsable de los programas de atención de pacientes con enfermedades crónicas no transmisibles de la que depende, por ejemplo, una sub-unidad que gestiona la asistencia de los pacientes con diabetes y otra de los pacientes con HIV.* Pero también en cada proceso productivo participan distintas unidades organizativas con diferentes competencias y agendas. *Por ejemplo, la asistencia de los pacientes se realiza en Centros de Atención Primaria de la Salud que brindan una amplia gama de servicios y reportan a unidades administrativas de la región a la que pertenecen.* El campo del diseño de organizaciones es también un vasto campo en el que las prácticas se articulan con enfoques, metodologías y herramientas muy variadas¹².

Gráfico 5: Perspectivas de análisis de la red de producción institucional



¹¹ Matus, Carlos, Marcos Makón y Víctor Arreche (1979) **Bases Teóricas del Presupuesto por Programas**. Asociación Venezolana de Presupuesto Público. Caracas.

¹² Mintzberg, Henry (2005). **La estructuración de las organizaciones**. Ariel. Barcelona

El modelo de la Cadena de Valor Público afirma que conocer una política supone, básicamente, conocer sus procesos de producción (a través de la definición de las operaciones y su planificación o programación), la asignación de los recursos (a través del presupuesto) y la forma en que se asignan y coordinan las competencias y responsabilidades para llevarlos adelante (a través del estudio del diseño y la distribución del poder en la organización). La producción terminal del sector público, que lo vincula con la sociedad y con la producción efectiva de valor público, es la referencia central del análisis. Desde allí, utilizando como fuentes la documentación que arrojan las prácticas de planificación operativa, de presupuestación y de organización, pueden hacerse visibles los procesos de producción que son las políticas.

En este punto es importante distinguir entre las prácticas y las técnicas para evitar confundirlas. Más allá de las técnicas que utilicen las instituciones públicas establecen procesos y los programan operativamente, asignan recursos y diseñan las organizaciones para gestionarlos. Pueden hacerlo bien o mal, de manera deliberada o implícita, pero no podrían funcionar sin hacerlo. El hecho de que no se apliquen técnicas de planificación operativa, de presupuestación o de diseño organizacional no implica que no se definan procesos, dividan las tareas, las programen y coordinen, les asignen recursos y distribuyan responsabilidades. El modelo de la CVP es más un modelo analítico que prescriptivo. No selecciona técnicas para indagar luego si ellas se aplican o no sino que orienta la mirada a las prácticas efectivas del sector público que pueden o no incorporar una u otra técnica para organizarlas y orientarlas.

La regulación pública

La actividad regulatoria del Estado solo analíticamente puede distinguirse de la productiva. Toda la actividad pública tiene por propósito hacer que las personas, individuales u organizadas como actores sociales, hagan lo que de otra manera -sin la acción del Estado- no harían. Sin duda también los bienes y servicios producidos por el Estado suelen estar orientados a generar capacidades en personas y actores para que obren en un determinado sentido, pero una manera específica de orientar los comportamientos es a través de la coacción o el incentivo (positivo o negativo).

El Estado obliga y prohíbe, promueve y desalienta comportamientos en función del poder de coacción legítima que los ciudadanos le reconocen. Este puede sancionar, beneficiar o castigar comportamientos en el marco de la legitimidad que le otorgan las leyes y con los límites y condiciones que ésta establece. Las normas, en efecto, no solo seleccionan comportamientos en la sociedad sino que también regulan la propia actividad del Estado estableciendo también para él obligaciones, prohibiciones, incentivos y desincentivos. La

actividad pública productora de normas y decisiones vinculantes es la actividad de regulación.

Cuando se analizan políticas, las regulaciones no son separables de la producción pública. La producción supone regulaciones y éstas suponen producción. *Cuando el Estado sanciona la obligatoriedad de la educación inicial a partir de los cuatro años de edad está sustrayendo de la libre decisión de las familias la elección del momento de inicio de la trayectoria educativa de sus hijos, pero también está comprometiéndose a garantizar la provisión de servicios para todos los niños desde esa edad, es decir, se está comprometiendo a producir servicios. Cuando un municipio establece determinadas condiciones y requisitos para la construcción compatibles con su plan de desarrollo urbano también se compromete a controlar y fiscalizar el cumplimiento de la norma, lo que supone un proceso de producción que requiere transformar recursos en producción (fiscalización) a través de tecnologías adecuadas.*

Para analizar la trama normativa que organiza y explica las políticas públicas resulta útil la distinción ya mencionada, entre normas constituidas del campo de políticas y de normas regulativas del comportamiento en estos campos. También es útil diferenciar entre las regulaciones que buscan condicionar a actores de la sociedad de aquellas que establecen obligaciones, límites y condiciones a la propia actividad estatal.

Lo que el modelo de la Cadena de Valor Público afirma es que no conocemos realmente una política pública sino no somos capaces de analizar la actividad regulatoria que el estado moviliza para constituir el campo de actuación de esa política, para regular los comportamientos de los agentes sociales en este campo y para definir los límites y alcances de su propia intervención en el mismo.

La creación de valor público

Las políticas públicas son la actividad al través de la cual el Estado se propone configura situaciones de la vida social que, en la contienda política, han sido definidas como valores; de modo que el conocimiento de la producción y la regulación que ellas movilizan no adquiere sentido si no se lo vincula con estas situaciones. El análisis de las políticas debe, por ello, incorporar las relaciones que se establecen entre la producción pública y las regulaciones, por una parte, y las variables sociales que definen las situaciones que ellas pretenden configurar, por otra. *No basta conocer las normas que establecen el calendario de vacunación obligatorio, las vacunas que éste incluye, la cantidad de personas inmunizadas, su composición geográfica y social, los recursos que se gastaron, los procesos que se organizaron para hacerlo; es necesario conocer si todo esto está configurando una situación en la que la cobertura de la población objetivo, la prevalencia de las*

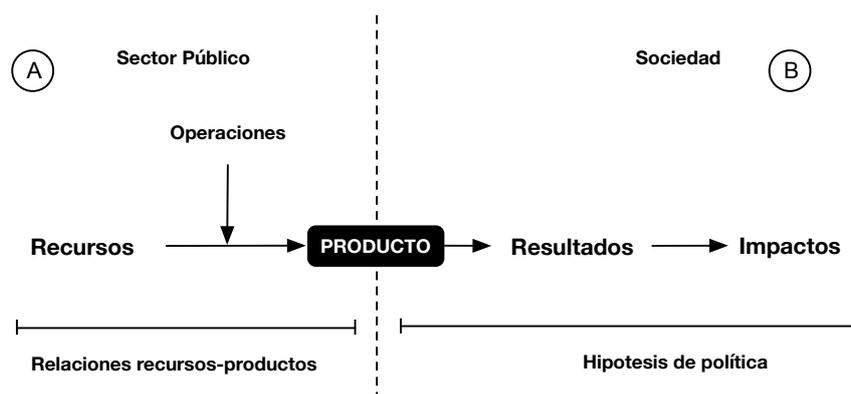
enfermedades sobre las que se pretende incidir y la morbilidad en ese grupo de edad son las esperadas.

Para analizar estas relaciones el modelo de la Cadena de Valor Público utiliza el lenguaje causal y denomina "efectos" (resultados, impactos) a las variables de la situación sobre la que las políticas inciden. De este modo, la cadena se completa con el análisis de los vínculos que relacionan producción y regulación con los resultados e impactos que éstas tienen en la vida social.

Conviene detenerse, en primer lugar, en los vínculos entre producción → resultados → impactos. Lo que una política afirma es que determinada producción (en volumen y calidad suficientes) activa determinadas cadenas causales que configuran una nueva situación (*un incremento de la inversión en infraestructura que aumente de manera significativa la disponibilidad de energía de uso industrial permitirá más inversiones productivas en el interior de la provincia, contribuirá a la diversificación de las economías regionales y ampliará las oportunidades de empleo impidiendo así la migración de los jóvenes a las grandes ciudades*). Esta afirmación debe ser especificada a partir de dos tipos de consideraciones.

La primera es que las relaciones que se afirman entre productos → resultados → impactos (cuadrante B del gráfico 6) son de naturaleza diferente a las que se reconocen entre recursos → productos (cuadrante A).

Gráfico 6: Relaciones de naturaleza diferente



Las relaciones en el cuadrante A son de causalidad técnica: dadas ciertas condiciones especificables, si se aplican los recursos adecuados y se utiliza la tecnología apropiada, se obtiene el producto esperado. *Para obtener mayor provisión de energía en el interior es necesario extender la red de alta tensión y, para ello, las alternativas técnicas son precisas y*

enumerables. Fuera de este abanico de alternativas no existe modo de hacerlo y, una vez que se ha optado por una de ellas, si se respetan sus requisitos, se obtendrá el resultado.

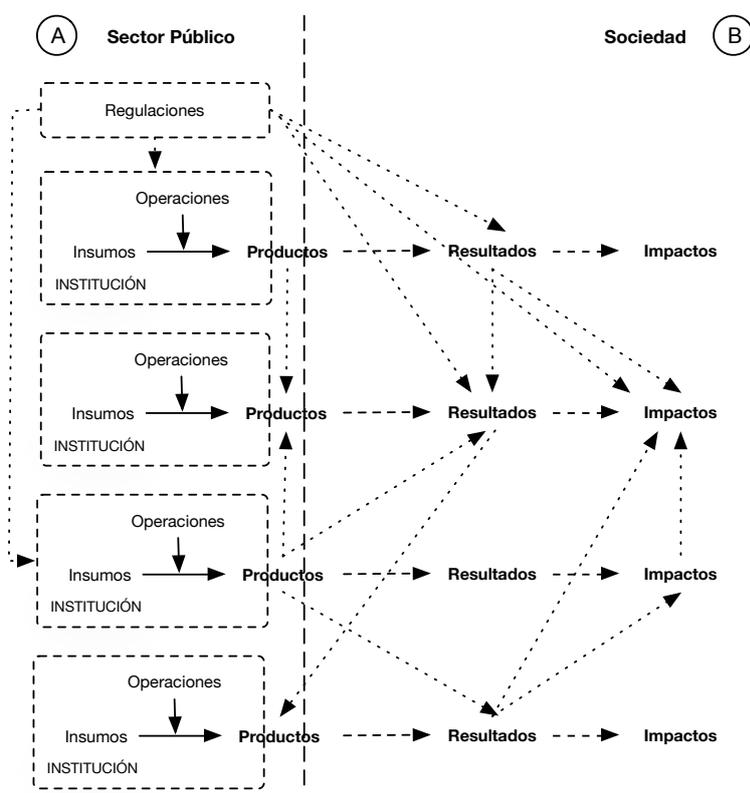
En el cuadrante B las relaciones son más complejas e inciertas. **Complejas** porque las variables intervinientes son múltiples e imprecisas: no siempre es posible definir las y enumerarlas. **Inciertas** porque su evolución está sujeta a la iniciativa de los actores cuyo comportamiento actual y futuro no siempre puede deducirse del comportamiento pasado. *Para que una mayor disponibilidad de energía de uso industrial produzca efectivamente más inversiones en el interior de la provincia esta debe combinarse con otras variables tales como disponibilidad de capital, acceso al financiamiento, tipo de cambio adecuado, expectativas positivas de rendimiento de la inversión, recursos humanos locales suficientes, etc.. Incluso una buena enumeración de estas variables no excluye que otras no previstas que pudieran adquirir relevancia en un determinado momento (una crisis en otro lugar del planeta que compromete las inversiones de los principales inversores, por ejemplo). Tampoco puede prever con certeza como se comportarán los involucrados (por ejemplo, las inversiones que algunos comprometen pueden ser utilizadas como modo de presión para lograr otros objetivos en otras áreas de negocios o en otros lugares de la provincia). Las relaciones en este cuadrante no son técnicas sino sociales y están abiertas al complejo juego de los actores. Cuando las políticas afirman hipótesis que relacionan productos y efectos sociales más que verificarlas buscan provocarlas. Las relaciones que las políticas afirman no se confirman sino que se crean en un contexto definido por una incertidumbre que solo puede ser reducida a través de la acción.*

De allí que, y esta es la segunda especificación, las relaciones entre la producción pública y los efectos esperados de la política nunca sean simples y lineales. Para configurar una determinada situación se requiere de la combinación de una diversidad de productos públicos elaborados por múltiples sectores y niveles del Estado cuyos efectos no son independientes entre sí. El efecto de un producto sobre una variable depende de la presencia de otros productos públicos y del comportamiento de otras variables sobre las que estos también pretenden incidir. Si el modelo de la Cadena de Valor Público aspira a representar esta complejidad debe ser capaz de interiorizarla abandonando su linealidad inicial. El siguiente gráfico busca representar esta complejidad.

Por ejemplo, para lograr que los jóvenes desarrollen trayectorias educativas más solidas y extensas (que, accedan, permanezcan y se gradúen en el nivel medio y continúen estudios superiores) de modo que mejore la inserción laboral futura, tanto de varones como de mujeres, se requiere no solo de servicios educativos de nivel medio y superior suficientes, inclusivos y de calidad. Se necesita también que las familias a las que pertenecen esos jóvenes, que pueden proteger y alentar sus estudios, dispongan de condiciones básicas para hacerlo tales como un umbral mínimo de ingresos (por debajo del cual es muy

probable que los adolescentes salgan a trabajar), una infraestructura familiar adecuada (vivienda y espacio público seguro), servicios de apoyo al cuidado de los niños pequeños (jardines, escuela primaria) sin los cuales las hijas adolescentes se harán probablemente cargo de cuidar a sus hermanos menores. Las prestaciones del sistema de protección social (Asignación Universal por Hijo por ejemplo), la producción de vivienda social, los servicios de atención a la primera infancia y de educación primaria, son productos públicos que inciden sobre variables que se relacionan fuertemente con las trayectorias escolares de los adolescentes.

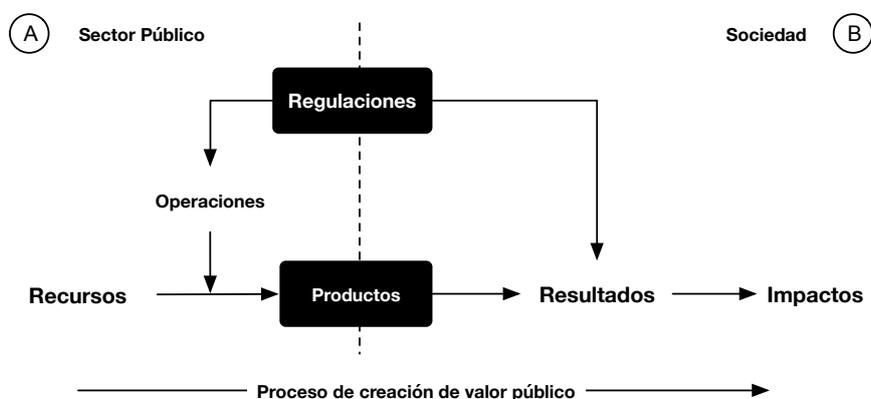
Gráfico 7: Complejizando el modelo



La complejidad de las relaciones (entre productos, resultados e impactos; entre productos distintos; entre las variables sociales sobre las que estos inciden) debe ser reducida para lograr los efectos sociales que las políticas pretenden. Las decisiones y la capacidad de alinear el perfil de producción del sector público a la política (a través del presupuesto, la organización y la programación de las actividades de producción) es una de las maneras de hacerlo. Las regulaciones, son herramientas que contribuyen a ello. A través suyo, las políticas públicas establecen reglas de juego, coerciones e incentivos que orientan el comportamiento de los destinatario de la producción y de otros actores que inciden sobre variables relevantes (la obligatoriedad de la educación media es una de estas reglas, la prohibición del trabajo infantil es otra); pero también las establecen para las propias

instituciones y agentes estatales de los diferentes niveles y sectores involucrados.

Gráfico 8: Regulación, producción y valor público



Pero la herramienta central para que las hipótesis de política se transformen en las situaciones que el proyecto afirma es la **direccionalidad** que el grupo dirigente sea capaz de imprimirle a la acción de gobierno. Mantener un núcleo de valores y estrategias que den sentido público y consistencia a la actividad estatal; contar con ideas que configuren una “periferia” sólida para los campos de política más relevantes para el proyecto; disponer de la capacidad para ajustarlas estas ideas a las sucesivas situaciones; gestionar los conflictos que su afirmación produce; ser efectivo en traducirlas en la producción pública y en regulaciones necesarias para concretarlas, constituyen el recurso fundamental que articula las hipótesis de intervención y las transforma en políticas efectivas. El modelo de la Cadena de Valor Pública otorga un lugar central a la actividad política del grupo dirigente que forja proyectos de cara a una sociedad que en contextos democráticos los somete a discusión de manera ininterrumpida. *La política de inclusión educativa en el nivel medio supone un cambio en las ideas centrales sobre su función. Si todos los adolescentes deben completar el nivel, este ya no puede ser concebido como mecanismo de selección de los “mejores” para un campo de actividad determinado. Tampoco puede ser entendido como una alternativa para las familias. Un cambio en este núcleo de ideas se traduce en servicios y regulaciones de naturaleza muy diferente a las que todavía siguen, en gran medida, vigentes y que se oponen a él. Para concretarlo se requieren de ideas y estrategias precisas para lidiar con las cuestiones centrales que este cambio moviliza -en el terreno de la actividad docente, de las conducciones escolares, de la supervisión, del apoyo a la familia, etc.- También de la capacidad para lidiar con los medios de comunicación que expresarán la reacción de los que defienden otra ideas, con los gremios docentes cuya posición deberá ser negociada, con la Iglesia, con las reacción de las familias ante los nuevos planteos. Del mismo modo una política de esta naturaleza requiere de la ampliación de la infraestructura, de la cooperación entre los gobiernos nacional y provinciales, de la movilización de recursos de distintas áreas de la administración pública, de nuevas normas.*

La idea de “hipótesis de política” tiene un contenido metafórico y busca sacar provecho de las similitudes que existen entre la actividad científica y la política; ambas realizan afirmaciones conjeturales sobre relaciones entre variables. Ya dijimos, sin embargo, que estas hipótesis, a diferencia de las científicas, no se verifican sino que se provocan. La idea de “hipótesis provocada” remite a otra similitud y a otra metáfora; la de la apuesta en un juego¹³. Las políticas son “apuestas” que los jugadores realizan en un juego social en el que hay múltiples jugadores y, se sabe, para salir airoso en un juego no solo hace falta conocer las buenas jugadas, se necesitan jugadores capaces de conducirlas, convencidos de lo que hacen e inteligentes en la interacción con los otros.

Los usos del modelo

Como se dijo al comienzo, la Cadena de Valor Público no es un método que prescriba pasos en un sendero que termine conduciendo al análisis -mucho menos el diseño o la organización- de una política¹⁴. Es más bien un esquema o modelo de análisis que selecciona aspectos relevantes de las políticas que no pueden ser pasados por alto y los relaciona entre sí para lograr a una comprensión más acabada. No se trata tanto de un conjunto de instrucciones acerca de como conocerlas mejor, como de un mapa para ayudar al analista a recorrer la geografía de la política a la que se enfrenta.

Como todo mapa (continuando esta otra metáfora) éste establece algunas referencias que los caminantes suelen valorar. Como se puede ver en los gráficos (del 4 en adelante) el **producto** ocupa un lugar central en el modelo. Es el eslabón de la cadena que vincula al sector público con la sociedad. En general puede decirse que no se conoce una política si no es capaz de identificar su producción o, puesto en otros términos, el **perfil de producción** que la caracteriza, entendiendo por ello la naturaleza de los principales productos, el volumen de producción y los usuarios a los que se dirigen.

Tomando como referencia la producción el análisis puede moverse en distintas direcciones. Hacia la izquierda el analista podrá reconstruir la **red de producción institucional** (si trabaja sobre la producción de un organismo) o interinstitucional (si se ocupa de una política definida en términos intersectoriales o que involucre distintos niveles de gobierno). La red de producción que la política moviliza puede ser abordada, como se vio, desde distintas perspectivas. Una de ellas es la **presupuestaria**. Desde esta mirada se le aparecerá como un conjunto de relaciones insumo-producto que se condicionan mutuamente para obtener el producto terminal que se entrega a los usuarios. Otra es la de la programación o **planificación operativa** de la producción. Desde esta perspectiva la red se muestra como

¹³ Matus, Carlos (2001) **Teoría del Juego Social**. Ediciones UNLA, Lanús

¹⁴ No debe por ello ser considerado un equivalente al Marco Lógico que si tiene esta pretensión (aún cuando éste tenga, entre sus ideas estructurantes, una Cadena de Valor).

un flujo de acciones que deben ser coordinadas entre sí en plazos establecidos para el logro del producto. Finalmente, puede ser vista desde el ángulo de la **organización**, en cuyo caso la red se muestra como un flujo de decisiones autorizadas que determinan los nudos de responsabilidad para las acciones y los recursos¹⁵.

Hacia la derecha, el analista se adentra en el terreno de las **hipótesis de política** que vinculan los productos (y las regulaciones) con la situación que se busca transformar. Identificar los principales rasgos o variables de esta situación, los actores que inciden sobre ellas y las posiciones que ellos asumen es parte central del conocimiento de las políticas. Conocer lo que una política produce sin poder decir nada sobre lo que se logra o se quiere lograr con esa producción es renunciar a entenderla. Sea que se trate de un conjunto explícito o implícito de hipótesis¹⁶, toda política opera con algunos supuestos causales que dan sentido a su intervención. La consistencia, o la "historia real", de las relaciones entre su perfil de producción (y regulación) y la cadena de resultados e impactos esperados es una de las tareas fundamentales del analista¹⁷.

El recorrido "horizontal", del producto hacia la red de producción y de aquel hacia los efectos en la sociedad no adquieren real sentido si no se complementa con la exploración "vertical" de la política que vincula el perfil de producción con la trama de regulaciones que inciden y buscan incidir sobre el comportamiento de los actores en la situación, por un lado, y en el modo de intervención del propio sector público en ella, por otro. Pero, sobre todo, que vincula la dimensión productiva y regulatoria de la política con la **direccionalidad** que ella asume y que se asienta en una constelación de ideas y valores, algunos de los cuales forman el "núcleo duro" que, de manera deliberada o emergente, la articula.

Muchas políticas no se deciden sino que se forman a través del juego de múltiples actores a lo largo del tiempo. El modelo de la cadena de valor brinda herramientas para reconstruir y hacer visibles los resultados de este complejo proceso de formación en un momento y en un contexto precisos. Desde la perspectiva del analista, pero también del quien actúa y

¹⁵ Diversos métodos y técnicas resultan útiles para analizar la red de producción pública. El análisis presupuestario es indispensable para identificar el perfil de producción de una política y vincularla con los procesos de asignación de recursos. El análisis de procesos y operaciones suele recurrir a herramientas tales como la identificación y gratificación de procesos, las técnicas Gantt, PERT y Camino Crítico. El análisis organizacional suele recurrir a organigramas, flujogramas, sociogramas, redes de decisiones.

¹⁶ Para un análisis del carácter nunca totalmente deliberado o totalmente emergente de las políticas públicas. véase el trabajo de Mintzberg, Henry y Jan Jorgensen (1995) "Una estrategia emergente para la política pública". En: *Gestión y Política Pública* vol. IV, Num. 1, 1995; CIDE;. Pp. 25-46

¹⁷ Para toda una corriente de análisis de políticas lo que efectivamente se evalúa son las hipótesis subyacentes o "teorías" que las políticas movilizan deliberada o implícitamente. Véase sobre este punto el clásico trabajo de Aaron Wildavsky y Jeffrey Pressman (1998) **Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland**. FCE, México. También Weiss, Carol (1995) "Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families" En: Connell, J, A. Kubisch; L. Schorr y C. Weiss **New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods and Contexts**. Aspen Institute, Washington DC.

dirige, inmerso en un mundo atravesado por corrientes que, una y otra vez, buscamos comprender para intentar llevarlas a lugares que consideramos valiosos.

Julio de 2015