

Las crisis en la literatura de políticas públicas. Elementos teóricos para el análisis de la gobernanza en tiempos turbulentos

Nelson D. Cardozo¹
Universidad Argentina
de la Empresa
ncardozo@uade.edu.ar
ORCID: 0000-0002-3385-653X

Cardozo, N. D. (2024). Las crisis en la literatura de políticas públicas. Elementos teóricos para el análisis de la gobernanza en tiempos turbulentos. *Análisis Plural*, (8).



RESUMEN:

Este artículo es una revisión de la literatura sobre políticas públicas en contextos de crisis, con énfasis en las respuestas gubernamentales durante la pandemia de covid-19. Examina el concepto de crisis, la evolución hacia perspectivas de gobernanza flexible y discute las coyunturas fluidas en la formulación de políticas. Se argumenta la necesidad de sistemas de gobernanza más adaptativos para enfrentar crisis con mayor efectividad.

ABSTRACT:

This article is a review of the literature about public policies in crisis contexts, with an emphasis on government responses during the covid-19 pandemic. It examines the concept of crisis, the evolution towards flexible governance perspectives, and discusses fluid conjunctures in policymaking. The need for more adaptive governance systems is argued to address social crises more effectively.

¹Politólogo y magíster en Administración Pública (UBA). Especialista en teoría de las políticas públicas, seguridad social en los países del Cono Sur e historia y desarrollo de la administración pública en Argentina. Docente investigador de la UBA y la UADE. Actualmente es co-coordinador del Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Palabras clave:

Políticas públicas, gestión de crisis, gobernanza, cambio de políticas, análisis de políticas públicas, pandemia del covid-19

Keywords:

Public policy, crisis management, governance, policy change, policy analysis, covid-19 pandemic

Introducción

El campo del análisis de políticas públicas ha experimentado una transformación significativa desde sus orígenes, reflejando la complejidad creciente de los desafíos sociales y políticos. Esta evolución se puede trazar desde la tensión inicial entre los enfoques racionalistas y contextualizados, hasta las perspectivas más recientes sobre la gobernanza de crisis y los tiempos turbulentos. En definitiva, las diferentes perspectivas parten de postulados ontológicos y epistemológicos muy diferentes. Las corrientes más racionalistas conciben el universo como regido por leyes de causa efecto que es posible conocer mediante el método científico, mientras que los paradigmas más contextuales subrayan la impredecibilidad de los sucesos políticos y las limitaciones del conocimiento humano para tomar decisiones públicas.

En sus inicios, el análisis de políticas públicas estuvo dominado por la visión racionalista propuesta por Harold Lasswell (1951). Su planteo seminal concebía el proceso de políticas como una serie de etapas lógicas y secuenciales, desde la identificación del problema hasta la evaluación de resultados. La premisa subyacente era que, con suficiente información y análisis, los tomadores de decisiones podrían identificar e instrumentar soluciones óptimas a los problemas públicos. Autores como Lindblom (1959) y Wildavsky (1979) cuestionaron tempranamente la visión del *policy-making* como un proceso lineal

y optimizador, enfatizando en su lugar la naturaleza incremental, adaptativa y negociada de la toma de decisiones. Más recientemente, los enfoques sobre los sistemas complejos han resaltado la importancia de considerar las interacciones dinámicas y los efectos emergentes en el análisis de políticas (Haynes, 2008; Wernli et al., 2023). El análisis de políticas públicas ha evolucionado desde sus formulaciones originales, caracterizadas por una perspectiva racionalista y positivista, hacia una comprensión más sofisticada de los procesos de políticas, que incorpora elementos no lineales, como la complejidad, las perturbaciones externas, los aspectos no objetivos o la incertidumbre (Cairney, 2012; Cairney & Weible, 2017).

Enfoques alternativos al paradigma racionalista

Gran parte de las teorías contemporáneas han transformado nuestra comprensión del proceso político, desafiando la visión lineal y racionalista que dominó los inicios de la disciplina. Este cambio paradigmático no solamente refleja un reconocimiento de la complejidad inherente a la formulación y la implementación de políticas en sociedades modernas, sino que también incorpora el papel decisivo que desempeñan los eventos fortuitos, las crisis y el caos en la dinámica los eventos políticos. La Teoría de las Coaliciones Promotoras, desarrollada originalmente por Sabatier y Jenkins-Smith (1993), al enfatizar la importancia de los sistemas de creencias y el aprendizaje a largo plazo, también identifica cómo los “shocks externos” pueden alterar dramáticamente la armonía entre coaliciones. Estas perturbaciones, que pueden incluir crisis económicas, desastres naturales o cambios tecnológicos disruptivos, tienen el potencial de reconfigurar rápidamente los recursos y las oportunidades disponibles para diferentes actores políticos. La Teoría del Equilibrio Interrumpido de Jones y Baumgartner (2012) va aún más allá en la incorporación de acontecimientos fortuitos y crisis en su marco explicativo. Esta teoría argumenta que los largos periodos de estabilidad en las políticas pueden ser abruptamente interrumpidos por sucesos

focalizadores que capturan la atención pública y política. Estos sucesos, a menudo imprevistos y caóticos en su naturaleza, pueden catalizar cambios rápidos y profundos en las políticas al alterar la percepción pública de los problemas y la urgencia de las soluciones (Baumgartner et al., 2023). El Análisis Cognitivo de Políticas Públicas (Muller, 2000; Sabatier & Schlager, 2000), por su parte, ofrece herramientas para entender cómo las sociedades y los tomadores de decisiones interpretan y dan sentido a eventos caóticos y emergencias. Esta perspectiva subraya cómo las narrativas y los marcos conceptuales que emergen en respuesta a sucesos inesperados pueden tener un impacto duradero en la orientación de las políticas, mucho más allá de la crisis inmediata.

Además de estas teorías establecidas, el reconocimiento creciente del papel del caos y la incertidumbre en las sociedades ha llevado al desarrollo de nuevos enfoques analíticos. La teoría de la complejidad aplicada a las políticas públicas, por ejemplo, argumenta que los sistemas de políticas exhiben características de sistemas complejos adaptativos, con dinámicas no lineales, efectos de retroalimentación y propiedades emergentes que desafían la predicción y el control simplistas. En este contexto, procesos como la crisis financiera global de 2008, la pandemia de covid-19 o la guerra en Ucrania no son vistos meramente como interrupciones externas al proceso de políticas, sino como elementos intrínsecos que revelan y catalizan dinámicas latentes en la arquitectura política y social. Estos eventos pueden acelerar tendencias existentes, revelar vulnerabilidades ocultas en los sistemas de gobernanza, y crear “ventanas de oportunidad” para cambios de políticas que previamente parecían imposibles.

Las crisis dentro de la teoría de las políticas públicas

Esta revisión de literatura busca específicamente examinar cómo los diferentes marcos teóricos han abordado la relación entre crisis y políticas públicas, prestando especial atención a la tensión entre los enfoques racionalistas

tradicionales y las nuevas perspectivas que incorporan la complejidad y la incertidumbre. En el panorama político contemporáneo la noción de crisis ha adquirido una relevancia sin precedentes, desafiando constantemente la capacidad de los gobiernos para mantener la estabilidad y efectividad de sus sistemas. La conceptualización de la crisis en el ámbito del análisis de políticas públicas ha sido objeto de considerable debate académico. Koselleck (2007) considera estos fenómenos disruptivos como un elemento constitutivo del mundo contemporáneo, mientras que Colin Hay (1999) señala la imprecisión notoria del término dentro de la teoría del Estado. Esta ambigüedad se refleja en la variedad de formas en que las crisis pueden ser entendidas y analizadas, desde eventos puntuales y agudos hasta procesos crónicos y sistémicos.

La literatura académica ofrece diversas perspectivas para comprender y definir las crisis, cada una con implicaciones significativas para el análisis de las respuestas gubernamentales y la formulación de políticas públicas. Desde los estudios de gestión se ha propuesto una definición “objetiva” de crisis que enfatiza sus consecuencias tangibles y la necesidad de tomar decisiones importantes bajo presión temporal y alta incertidumbre. Rosenthal, Charles, y ‘t Hart (1989) definen la crisis como “una seria amenaza a las estructuras básicas o los valores y normas fundamentales de un sistema, que bajo presión de tiempo y circunstancias altamente inciertas necesita tomar decisiones vitales”. En contraste, la literatura constructivista subraya la dimensión subjetiva de la crisis, centrándose en quién define una situación como “crisis” y para quién es considerada como tal. Este enfoque reconoce que la definición sigue un proceso similar al encuadre de problemas en las políticas públicas, en el que los actores compiten por imponer su interpretación de la situación. La perspectiva subjetiva nos invita a considerar cómo diferentes actores políticos y sociales pueden interpretar y etiquetar eventos de manera distinta, influyendo así en la respuesta política y en la formulación de cursos de acción de las administraciones. Una tercera vía, la perspectiva pragmatista, busca

superar la dualidad objetivo/subjetivo. Este enfoque, inspirado en el trabajo de Thomas Kuhn sobre las revoluciones científicas, considera la crisis como un desafío a los marcos interpretativos dominantes. Paul Ricoeur (2006) describe la crisis como un concepto “maleta” que caracteriza eventos inusuales y cuestiona los marcos comprensivos existentes. Esta perspectiva nos permite entender cómo las crisis pueden desafiar no solamente las estructuras políticas y sociales, sino también los paradigmas conceptuales a través de los cuales interpretamos la realidad política.

Los eventos disruptivos, lejos de ser fenómenos uniformes, presentan una variedad de características y dimensiones que influyen en cómo son percibidos, gestionados y resueltos por los gobiernos y otros actores con poder dentro de las sociedades. La relación entre eventos disruptivos y temporalidad es compleja y multidimensional. Las convulsiones pueden analizarse en términos de su marco temporal —el periodo analizado—, *tempo* —la intensidad y densidad de la dinámica—, duración —el tiempo necesario para que se desarrolle y concluya— y temporalidad —la direccionalidad del tiempo de crisis, que puede ser lineal o cíclica—. Esta multidimensionalidad temporal tiene implicaciones significativas para la formulación de alternativas y la toma de decisiones, ya que influye en la percepción de la urgencia, la evaluación de impactos a corto y largo plazo, como así también para la elección de estrategias de respuesta.

El concepto de ‘coyunturas fluidas’ es particularmente útil en tiempos de crisis, ya que se refiere a periodos en los cuales las estructuras rígidas del sistema político y administrativo se flexibilizan, abriendo espacio para cambios significativos en políticas públicas. En estos momentos, la maleabilidad de las estructuras institucionales permite ajustes y reformas que, en contextos estables, enfrentarían una mayor resistencia. Si bien es tentador ver cada crisis como una coyuntura crítica, es esencial diferenciar entre crisis sistémicas prolongadas y eventos puntuales que pueden provocar cambios abruptos

en las políticas. El concepto de “coyunturas fluidas”, desarrollado por Dobry (1986), es particularmente útil para entender los momentos de crisis como periodos de transformación potencial. Durante estas coyunturas las estructuras institucionales establecidas se vuelven más maleables, las relaciones de poder pueden reconfigurarse y surgen oportunidades para cambios significativos en las políticas públicas. Esta fluidez no implica necesariamente caos o desorden, sino más bien una mayor apertura a transformaciones que en tiempos normales encontrarían mayores resistencias institucionales.

Las acciones gubernamentales frente a la crisis

La gobernanza en tiempos de crisis implica no solamente gestionar respuestas inmediatas, sino también contar con estructuras adaptativas que permitan una rápida reorganización de recursos y estrategias. Estudios recientes (ej., Calò et al., 2024) han demostrado que una estructura de gobernanza flexible y adaptativa puede responder de manera más efectiva en contextos de crisis, facilitando la colaboración entre niveles de gobierno y la adaptación a las especificidades locales. En los últimos años las ciencias sociales han incorporado al análisis en forma más robusta la cuestión de la gobernanza en tiempos turbulentos para explicar las políticas desarrolladas durante la pandemia (Calò et al., 2024; Cardozo & Curti, 2024; Lund & Andersen, 2023). Trabajos como los de Wernli et al. (2023) argumentan que la creciente interconexión global ha facilitado la emergencia de perturbaciones sistémicas que se propagan rápidamente y causan interrupciones mayores. Utilizando conceptos de la ciencia de la complejidad, analizan los determinantes, dinámicas no lineales y capacidades de los sistemas para enfrentar estas crisis. Los autores remarcan la importancia de la gobernanza y el diseño de políticas para prevenir, reaccionar y recuperarse de crisis sistémicas, destacando la necesidad de miradas que consideren la naturaleza compleja de estos sucesos. Los autores aplican este marco a la crisis financiera de 2008 y la pandemia

de covid-19, demostrando cómo ambas comparten propiedades fundamentales de sistemas complejos. Concluyen que depender únicamente de capacidades reactivas y de recuperación no es sostenible, y abogan por un enfoque más integral que incluya la prevención y el fortalecimiento de la resiliencia sistémica.

La estabilidad es una característica perdurable de la gobernanza pública anclada en la arquitectura organizativa de los gobiernos (Trondal, 2023). Sin embargo, la flexibilidad estructurada mediante la adaptación del servicio civil —entendido como el conjunto de funcionarios públicos que implementan políticas (tanto a las organizaciones internacionales como a los actores sociales) es un elemento muy importante—. En contextos de turbulencias existen dilemas que surgen en situaciones de gran complejidad cuando se requiere una respuesta inmediata. Los gobiernos en primera línea y la burocracia de calle —que se refiere a quienes están en contacto directo con el público— son los que experimentan estas tensiones con mayor frecuencia (Lotta Spanghero et al., 2021; Subirats i Humet, 2021). La pandemia de covid-19 ilustra claramente estos momentos y sugiere que tales sucesos podrían volverse más comunes en el futuro. En estos escenarios, las estructuras jerárquicas y la división de competencias propias de las administraciones públicas pueden no adaptarse adecuadamente a la diversidad de realidades ni a la necesaria articulación de recursos ante contextos que trascienden un único sector de políticas. Por ello, estos escenarios se caracterizan como problemas intergubernamentales complejos. La centralización y descentralización son dilemas recurrentes en el proceso de asignación de responsabilidades y pautas de intervención. La perspectiva adoptada en este análisis no es exclusivamente técnica, económica o jurídica, sino también política, enfocándose en la distribución de costos y beneficios dentro de la lógica de construcción de capacidades estatales para enfrentar circunstancias

como las descritas. La experiencia de la pandemia del covid-19 ha demostrado que la efectividad de las respuestas a crisis no depende tanto del grado de centralización o descentralización *per se*, sino de la capacidad de coordinar acciones entre diferentes niveles de gobierno y de adaptar las respuestas a contextos locales específicos manteniendo una coherencia en la estrategia general.

Para mayor claridad, algunos de los conceptos clave abordados en esta sección son: ‘servicio civil’, ‘estructura administrativa’, que comprende la organización formal del gobierno, y ‘descentralización’, que implica la distribución de autoridad y recursos entre diferentes niveles de gobierno.

El concepto de crisis está íntimamente vinculado a la legitimidad gubernamental, ya que definir una situación como tal pone en duda la capacidad del gobierno para gestionarla de manera efectiva, lo que puede desencadenar desafíos tanto en el estilo de gobernar como en la formulación de respuestas. Aunque las crisis suelen verse como catalizadores del cambio de políticas, la realidad es más compleja. Las reacciones inmediatas pueden desaparecer o consolidarse, marcando un posible cambio de rumbo. Si bien las perturbaciones sistémicas pueden provocar transformaciones, la magnitud y la dirección de estos cambios dependen de cómo se interprete la situación y de la arena de políticas que se pongan en cuestión. Además, las respuestas a mediano y largo plazo varían considerablemente entre los actores políticos y las diferentes áreas problemáticas.

Para comprender mejor cómo los gobiernos responden a las crisis es útil considerar una tipología de respuestas que refleje los diferentes mecanismos que pueden activarse.

Cuadro 1: Tipología de cambio de políticas

Aspecto	Tipo de cambio			
	Reversión	Normalización	Adaptación	Aceleración
Descripción	<p>Regreso a la situación anterior a la crisis.</p> <p>Proceso de resiliencia.</p> <p>Las políticas se restauran completamente.</p> <p>El comportamiento y las dinámicas políticas regresan a su estado anterior.</p>	<p>Nuevas prácticas e ideas sociales y políticas se asumen como la nueva normalidad.</p> <p>Proceso inconsciente de ajuste.</p> <p>Adaptación pasiva sin cambios drásticos.</p>	<p>Proceso intencional de alineación de políticas al contexto ambiental.</p> <p>Ajuste deliberado de arreglos político-institucionales y prácticas sin romper completamente con el camino anterior.</p>	<p>Procesos o dinámicas emergentes antes de la crisis se desarrollan más rápidamente.</p> <p>Cambios significativos en la política (dinámicas de partidos, preferencias de la opinión pública, confianza política).</p>
Tipo de cambio	Sin cambios	Cambios marginales	Cambios incrementales	Cambios mayores
Ejemplos	Restauración de políticas pre-crisis después de la recesión económica de 2008 en ciertos países.	La adopción de medidas de distanciamiento social tras la pandemia como parte de la vida cotidiana.	Reformas en el sistema de salud tras la pandemia de covid-19 para mejorar la respuesta futura.	Rediseño completo de políticas ambientales tras el reconocimiento del cambio climático.

Fuente: Elaboración con base en Capano et al. (2022).

Esta tipología nos permite analizar no sólo la magnitud del cambio en las políticas públicas en respuesta a una crisis, sino también la dirección y la naturaleza de ese cambio. Por otro lado, la forma en que los gobiernos enmarcan y gestionan las crisis tiene implicaciones para las políticas que pueden articularse bajo diversas configuraciones (Capano et al., 2022). Existen modos de política de gobernanza de las crisis que ofrecen un marco analítico para comprender las diferentes estrategias que los gobiernos pueden adoptar: 1) *Gobernar durante la crisis*: caracterizado por una percepción de la crisis como “objetiva” con poca posibilidad de interpretación y una reacción automática enfocada en la recuperación de daños inmediatos. Este modo tiende a activar mecanismos de reversión o normalización. 2) *Gobernar la crisis*: implica un papel más proactivo del gobierno, enfocándose en las causas potenciales y los efectos indirectos de la crisis. Hay menor incertidumbre sobre qué es la crisis, pero mayor ambigüedad sobre sus causas y

efectos. Este modo tiende a activar mecanismos de adaptación. 3) *Gobernar por la crisis*: utiliza la crisis para reorganizar la distribución del poder en la sociedad o el sistema político, legitimando o deslegitimando actores o ideas políticas. La emergencia se utiliza como justificación para cambios de política y reformas, tendiendo a activar mecanismos de aceleración. Estos modos no son mutuamente excluyentes y pueden coexistir o evolucionar a lo largo del curso de una crisis, reflejando la complejidad y dinamismo de la gobernanza en tiempos turbulentos.

La crisis de la pandemia del covid-19 y las políticas públicas

Zahariadis, Petridou, Exadaktylos y Sparf (2021) examinan por qué países diferentes responden de manera distinta ante la misma crisis pandémica, comparando específicamente las respuestas de Grecia y Suecia ante el covid-19. Los autores argumentan que la combinación de *policy styles* y confianza política determina si las respuestas nacionales tienden a ser más centralizadas o descentralizadas. Los arreglos institucionales y las relaciones Estado-sociedad en cada país definen el *policy style* de cada país. Grecia se caracteriza por un estilo administrativo con baja capacidad política y baja inclusividad, mientras que Suecia tiene un estilo gerencial con alta capacidad e inclusividad. A esto añaden el factor de confianza política, medida como la confianza ciudadana en el gobierno nacional, la administración pública y las autoridades regionales/locales. Grecia presenta bajos niveles de confianza, en tanto que Suecia tiene un alto grado de ésta. Los autores plantean que la combinación de estilo administrativo y baja confianza en Grecia llevó a una estrategia altamente centralizada, con medidas estrictas impuestas desde el gobierno nacional. En contraste, el estilo gerencial y alta confianza en Suecia resultó en un abordaje descentralizado basado en recomendaciones y responsabilidad individual. Así, los estilos de políticas moldean las respuestas a las perturbaciones al enmarcar el papel de los expertos y la politización

del asesoramiento científico. Incluso, ante la misma amenaza, la interacción entre estilo de acciones y confianza política explica las variaciones en las medidas nacionales de combate a la crisis.

La revisión propuesta por Zaki y Wayenberg (2023) del *policy learning* durante la pandemia de covid-19 revela la importancia decisiva de este proceso en la gestión de pandemia. Al analizar 45 artículos científicos el estudio identifica tendencias en métodos, dominios y enfoques conceptuales utilizados, así como nuevos avances teóricos en el campo. Los hallazgos subrayan la necesidad de que los responsables políticos consideren la multidimensionalidad y el arraigo social de los problemas al diseñar cursos de aprendizaje, realineen continuamente estos procesos con la evolución de la crisis, tengan en cuenta las interacciones temporales y espaciales del aprendizaje en diferentes niveles de gobierno, y minimicen las intervenciones políticas percibidas para mantener la transparencia y la confianza pública. En esta línea, la idea la “gobernanza robusta” (Ansell et al., 2023) aparece como una solución para enfrentar la turbulencia creciente en la administración pública. Las condiciones turbulentas se han vuelto crónicas y endémicas, desafiando las visiones tradicionales de burocracia pública y gobierno en red. Esta gobernanza robusta busca combinar la estabilidad y el cambio de manera interdependiente, permitiendo que los sistemas de gobierno mantengan sus funciones básicas a través de adaptaciones continuas. Los autores contrastan este nuevo paradigma con los enfoques burocráticos —que enfatizan la continuidad— y de red —que enfatizan la flexibilidad—. La gobernanza robusta propone integrar aspectos de ambos, construyendo capacidades para la innovación continua y la adaptación dentro de las estructuras existentes. Esto implica revisar dimensiones estructurales, temporales y de liderazgo de la gobernanza. Por su parte, Capano y Toth (2023) discuten cómo diseñar políticas públicas más robustas para enfrentar turbulencias inesperadas, como la pandemia de covid-19. Los autores argumentan que, además de estructuras organizativas flexibles, es importante

fomentar medidas no planificadas de los actores de primera línea. Basándose en ejemplos de la respuesta italiana inicial identifican tres comportamientos clave: pensar fuera de la caja, improvisar y aprender rápidamente. Para facilitar estas respuestas proponen tres condiciones: autonomía coordinada, entrenamiento para reacciones no planificadas y capacidad de dirección política.

La pandemia de covid-19 ha puesto de relieve la estrecha relación entre política y salud pública, sometiendo a los sistemas de gobierno a una prueba sin precedentes (Barberia et al., 2021). En este contexto, las decisiones políticas han influido en la evolución de la pandemia y, a su vez, cómo la crisis ha afectado a las dinámicas políticas. La variedad en las medidas de los países fueron influenciadas por factores como la confianza política, la cultura y el liderazgo. Se analizan tanto las estrategias de contención como sus consecuencias no intencionadas, incluyendo efectos económicos y sociales. Aunque en un primer momento el impacto político directo de la pandemia ha sido menos pronunciado de lo esperado, la naturaleza endógena de la crisis muestra, sin embargo, que políticas y situación epidemiológica se influyen mutuamente, destacando la necesidad de una aproximación integral para comprender y abordar ésta y futuras emergencias sanitarias globales.

Las respuestas de política social a la pandemia de covid-19 también dependen de configuraciones más complejas, como el régimen de bienestar. Béland, Cantillon, Hick, Greve y Moreira (2023) comparan los cuatro regímenes de bienestar europeos: liberal, bismarckiano, nórdico y del sur de Europa. Los autores argumentan que, si bien todos los países pusieron en marcha intervenciones rápidas debido al “keynesianismo de emergencia”, las medidas específicas fueron influenciadas por los legados de políticas preexistentes y las características de cada modelo. El análisis revela que, aunque las crisis económicas pueden desencadenar cierta convergencia en las políticas, los legados nacionales siguen siendo influyentes en la configuración de las acciones de política social. El estudio destaca la

complejidad de las respuestas a estas convulsiones, mostrando cómo los países equilibraron la necesidad de acciones rápidas con las estructuras institucionales existentes, y señala la importancia de considerar tanto los factores económicos como los legados políticos al analizar las medidas de política social a las desestabilizaciones globales. Para América Latina, donde predominan regímenes de bienestar fragmentados y excluyentes, la pandemia representó un fortalecimiento de la acción estatal (Lustig et al., 2021). Esto fue analizado por la literatura como algo positivo que tendría efectos duraderos en el largo plazo y reforzaría los sistemas de protección social, aunque los impactos en el corto plazo en la educación, pobreza o acceso a la salud se ven afectados en forma negativa.

Consideraciones finales

La incorporación de eventos fortuitos, crisis y caos en el análisis de políticas públicas tiene profundas implicaciones teóricas, ya que desafía la idea de que las políticas son siempre el resultado de procesos planificados y racionales, subrayando la importancia de la adaptabilidad y la resiliencia en los sistemas de gobernanza. Además, destaca la necesidad de marcos analíticos que contemplen tanto la estabilidad como el cambio rápido, reconociendo que las políticas pueden evolucionar de manera no lineal y, a menudo, impredecible. Este enfoque resalta la relevancia de la preparación y la capacidad de respuesta rápida, dado que los hechos críticos pueden reconfigurar el panorama político de manera abrupta. Asimismo, subraya el papel clave de la construcción de significado y la gestión de narrativas en tiempos de crisis, ya que las interpretaciones de los eventos pueden tener consecuencias de largo alcance en las trayectorias de las políticas. Finalmente, fomenta una visión más holística y sistémica de la acción pública, al identificar interconexiones complejas entre distintas arenas de problemas y reconocer el potencial de efectos en cascada a partir de perturbaciones aparentemente localizadas.

En última instancia, la integración de acontecimientos fortuitos, convulsiones y caos en las nuevas miradas de políticas públicas refleja un reconocimiento más profundo de la naturaleza fundamentalmente incierta y dinámica de la gobernanza en las sociedades complejas contemporáneas. Lejos de ser anomalías, estos elementos son vistos cada vez más como características intrínsecas del paisaje político contemporáneo. La literatura, sin embargo, presenta dos grandes tipos de miradas acerca de la gestión en tiempos de crisis. Por un lado, encontramos trabajos que enfatizan los aspectos de innovación y flexibilidad de la gestión pública en momentos de perturbaciones. Por otro lado, encontramos los enfoques que se centran en aspectos más institucionales y políticos para resaltar los efectos negativos de la concentración de poder, la falta de deliberación y los impactos sociales perjudiciales de la pandemia.

Cuadro 2: Miradas sobre la gobernanza en tiempos de crisis

Aspecto	Visiones positivas	Visiones negativas
Rol del Estado	Fortalecimiento de capacidades estatales y liderazgo proactivo.	Excesiva concentración de poder y autoritarismo.
Innovación	Aceleración de la innovación en políticas y servicios públicos.	Implementación apresurada de medidas sin adecuada evaluación.
Colaboración	Mayor cooperación entre sectores y en el ámbito internacional.	Enfrentamiento entre niveles de gobierno y competencia por recursos escasos.
Transformación digital	Adopción rápida de tecnologías para mejorar servicios públicos.	Aumento de la vigilancia y erosión de la privacidad.
Protección social	Expansión de redes de seguridad social y apoyo económico.	Medidas insostenibles fiscalmente a largo plazo.
Toma de decisiones	Agilización de procesos para respuestas rápidas.	<i>Bypass</i> de controles democráticos y deliberación.
Desigualdades	Oportunidad para abordar inequidades sistémicas.	Exacerbación de brechas socioeconómicas existentes.
Preparación futura	Mejora en sistemas de alerta temprana y gestión de riesgos.	Enfoque cortoplacista que ignora desafíos a largo plazo.

Fuente: Elaboración del autor.

Las crisis y su relación con las políticas públicas revela la complejidad inherente a la gestión de situaciones excepcionales en los sistemas políticos contemporáneos. La manera en que se definen y enmarcan estos acontecimientos tiene profundas implicaciones para la formulación de la acción gubernamental. Los tres modos de política de gobierno de crisis propuestos

ofrecen un marco analítico útil para comprender las diferentes estrategias que los gobiernos pueden adoptar en respuesta a situaciones de excepción. Cada modo activa diferentes mecanismos de cambio, desde la simple reversión o normalización hasta la adaptación significativa o la aceleración de transformaciones profundas.

Es muy importante reconocer que las crisis, lejos de ser meros obstáculos que deben superarse, pueden constituir oportunidades para el cambio en la hechura de las políticas e introducir innovación pública. Sin embargo, la dirección y la magnitud de estas mudanzas dependerán en gran medida de cómo los actores políticos definan la crisis, de las estructuras institucionales existentes y de la capacidad de los gobiernos para movilizar recursos y generar legitimidad. En un mundo cada vez más complejo e interconectado, donde los eventos disruptivos parecen ser más frecuentes y de mayor alcance, la capacidad de los gobiernos para navegar estas coyunturas fluidas se vuelve cada vez más decisiva. El estudio de la gobernanza de la crisis no solamente nos puede ayudar a comprender mejor cómo los sistemas políticos responden a los desafíos excepcionales, sino que también arroja luz sobre los procesos más amplios de cambio político en las sociedades contemporáneas. En última instancia, comprender la relación entre la gestión de las emergencias y las políticas públicas no es sólo un ejercicio académico, sino una necesidad práctica para mejorar la capacidad de nuestras sociedades para enfrentar los desafíos del siglo XXI.

Referencias

- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2023). Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses. *Public Administration*, 101(1), 3–22. <https://doi.org/10.1111/PADM.12874>
- Barberia, L., Plümper, T., & Whitten, G. D. (2021). The political science of Covid-19: An introduction. *Social Science Quarterly*, 102(5), 2045–2054. <https://doi.org/10.1111/SSQU.13069>

- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Mortensen, P. B. (2023). Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. En *Theories of the Policy Process* (5.a ed., pp. 65–99). Routledge.
- Béland, D., Cantillon, B., Hick, R., Greve, B., & Moreira, A. (2023). Policy Legacies, Welfare Regimes, and Social Policy Responses to COVID–19 in Europe. En S. Börner & S.–M. Kaiser (Eds.), *European Social Policy and the COVID–19 Pandemic. Challenges to National Welfare and EU Policy* (pp. 3–27). Oxford University Press.
- Cairney, P. (2012). Complexity Theory in Political Science and Public Policy. *Political Studies Review*, 10(3), 346–358. <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2012.00270.x>
- Cairney, P., & Weible, C. M. (2017). The new policy sciences: combining the cognitive science of choice, multiple theories of context, and basic and applied analysis. *Policy Sciences*, 50(4), 619–627. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9304-2>
- Calò, F., Scognamiglio, F., Bellazzecca, E., & Ongaro, E. (2024). Social innovation during turbulent times: a systematic literature review and research agenda. *Public Management Review*, preprint. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2219998>
- Capano, G., Howlett, M., Jarvis, D. S. L., & Ramesh, M. (2022). Long-term policy impacts of the coronavirus: normalization, adaptation, and acceleration in the post–COVID state. *Policy and Society*, 41(1), 1–12. <https://doi.org/10.1093/POLSOC/PUAB018>
- Capano, G., & Toth, F. (2023). Thinking outside the box, improvisation, and fast learning: Designing policy robustness to deal with what cannot be foreseen. *Public Administration*, 101(1), 90–105. <https://doi.org/10.1111/PADM.12861>

- Cardozo, N. D., & Curti, G. (2024). Introducción. Políticas públicas comparadas en América Latina: discusiones teóricas y acción gubernamental en tiempos turbulentos. En N. D. Cardozo & G. Curti (Eds.), *Políticas públicas comparadas en América Latina: discusiones teóricas y acción gubernamental en tiempos turbulentos* (pp. 29-43). UNR Editora/ ALACIP. <https://alacip.org/?p=47851>
- Dobry, M. (1986). *Sociologie des crises politiques*. Presses de Sciences Po.
- Hay, C. (1999). Crisis and the Structural Transformation of the State: Interrogating the Process of Change. *Political Studies*, 1, 3. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1467-856X.00018>
- Haynes, P. (2008). Complexity theory and evaluation in public management. *Public Management Review*, 10(3), 401-419. <https://doi.org/10.1080/14719030802002766>
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2012). From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. *Policy Studies Journal*, 40(1), 1-20. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00431.x>
- Koselleck, R. (2007). *Crítica y Crisis*. Trotta.
- Lasswell, H. D. (1951). The Policy Orientation. En D. G. Macrae, D. Lerner, & H. D. Lasswell (Eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (pp. 3-15). Stanford University Press. <https://doi.org/10.2307/587173>
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Lotta Spanghero, G., Morangueira Magri, G., Nunes, A. C., Soares Benedito, B., Aliberti, C., Caracho Ribeiro, E., Lima Silva, F., Thomazinho, G., Pereira, G., Rocha Miranda, J., Garcia Corrêa, M., Costa Silveira, M., Martins Krieger, M. G., Barcellos, T., & Santos, A. (2021). The impact of the Covid-19 pandemic on the performance of street level

- bureaucrats in Brazil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 35, 1–38. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.243776>
- Lund, C. S., & Andersen, L. B. (2023). Professional development leadership in turbulent times: Public administration symposium: Robust politics and governance in turbulent times. *Public Administration*, 101(1), 124–141. <https://doi.org/10.1111/PADM.12854>
- Lustig, N., Martínez Pabon, V., Sanz, F., & Younger, S. D. (2021). *The Impact of COVID-19 and Expanded Social Assistance on Inequality and Poverty in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico* (92; CEQ Working Paper 92). www.commitmentoequity.org/datacenter.
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50(2), 189–208. <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395464>
- Ricoeur, P. (2006). *Tiempo y narración*. Siglo XXI Editores.
- Rosenthal, U., Charles, M. T., & 't Hart, P. (1989). *Coping with crises: the management of disasters, riots, and terrorism*. C. C. Thomas.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. (1993). Policy change and learning: An advocacy coalition framework. En P. Sabatier & H. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (pp. 41–56). Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Schlager, E. (2000). Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. *Revue Française de Science Politique*, 50(2), 209–234. <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395465>
- Subirats i Humet, J. (2021). Complejidad, urgencia y dinámicas de gobierno. La gestión de la pandemia del coronavirus. En E. del Pino Matute & J. Subirats i Humet (Eds.), *Las administraciones ante los riesgos sociales y globales. Repensando la Administración* (pp. 101–118). Instituto Nacional de la Administración Pública.

-
- Trondal, J. (2023). “Let’s organize”: The organizational basis for stable public governance. *Public Administration*, 101(1), 201–220. <https://doi.org/10.1111/PADM.12858>
- Wernli, D., Böttcher, L., Vanackere, F., Kaspiarovich, Y., Masood, M., & Levrat, N. (2023). Understanding and governing global systemic crises in the 21st century: A complexity perspective. *Global Policy*, 14(2), 207–228. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13192>
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power. Art and Craft of Policy Analysis*. Little Brown.
- Zahariadis, N., Petridou, E., Exadaktylos, T., & Sparf, J. (2021). Policy styles and political trust in Europe’s national responses to the COVID-9 crisis. *Policy Studies*, 44(1), 46–67. <https://doi.org/10.1080/01442872.2021.2019211>
- Zaki, B. L., & Wayenberg, E. (2023). Policy learning and the COVID–19 crisis: A systematic review of scholarship and key lessons for research and practice. *Australian Journal of Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12598>